

A Revista HISTEDBR On-line publica artigos resultantes de estudos e pesquisas científicas que abordam a educação como fenômeno social em sua vinculação com a reflexão histórica

Correspondência ao Autor

Nome: Mirza Rosas Augusto Laranja

E-mail: mirzalaranja@gmail.com

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil

Submetido: 04/09/2020

Aprovado: 14/12/2020

Publicado: 08/11/2022

doi 10.20396/rho.v22i00.8661138

e-Location: e022028

ISSN: 1676-2584

Como citar ABNT (NBR 6023): LARANJA, M. R. A.; OLIVEIRA, R. de C. A. Gestão escolar e burocracia de médio escalão: a percepção de diretores e diretoras escolares sobre sua autonomia de gestão e seu poder de influência.

Revista HISTEDBR On-line, Campinas, SP, v. 22, p. 1-23, 2022. DOI:

10.20396/rho.v22i00.8661138.

Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8661138>. Acesso em: 8 nov. 2022.

Distribuído Sobre



Checagem Antiplágio



GESTÃO ESCOLAR E BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO: A PERCEPÇÃO DE DIRETORES E DIRETORAS ESCOLARES SOBRE SUA AUTONOMIA DE GESTÃO E SEU PODER DE INFLUÊNCIA

 **Mirza Rosas Augusto Laranja***

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

 **Rita de Cássia Alves Oliveira****

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

RESUMO

Diretores e diretoras escolares são elos fundamentais entre as diretrizes das políticas educacionais e a sua aplicação prática, e, como pertencentes à burocracia de médio escalão, atuam entre os formuladores de políticas e a burocracia implementadora. Este trabalho busca captar a percepção de diretores/as escolares das redes públicas municipais e estadual do estado de São Paulo em relação à sua autonomia, poder decisório e influência nas definições da administração pública. A pesquisa de natureza empírica, quantitativa e exploratória, foi realizada em 2018, endereçada a 652 diretores/as escolares, obtendo 60 respostas. Os resultados demonstram que os/as respondentes têm a percepção de sua autonomia de gestão sem a dependência de superiores hierárquicos, embora indiquem limitações no processo. Ao mesmo tempo, os resultados sugerem haver espaço para atuação efetiva dos/as diretores/as escolares também no âmbito de formulação de políticas públicas de educação.

PALAVRAS-CHAVE: Diretor/Diretora escolar. Gestão escolar. Burocracia de médio escalão. Escola pública.

SCHOOL MANAGEMENT AND MID-LEVEL BUREAUCRACY: SCHOOL DIRECTORS PERCEPTION ABOUT THEIR MANAGEMENT AUTONOMY AND THEIR POWER OF INFLUENCE

Abstract

School leaders (head, principal or director) connect educational public policies to their practical application. As part of the middle-level bureaucracy, they perform between policy-makers and street level bureaucracy. This paper aims to capture the perception of school directors about their autonomy, decision-making power and their influence on guidelines and regulations of the administration of public educational systems in the state of São Paulo. This is an empirical, quantitative and exploratory research addressed to 652 school principals in 2018, obtaining 60 responses. The findings demonstrate that the respondents have the perception of having management autonomy without depending on hierarchical superiors, although they indicate limitations in the process. At the same time, the results also suggest that there is room for school directors' effective participation in the process of educational public policies formulation.

Keywords: School directors. School management. Mid-level bureaucracy. Public school.

GESTIÓN ESCOLAR Y LA BUROCRACIA DE NIVEL MEDIO: LA PERCEPCIÓN DE LOS DIRECTORES Y LAS DIRECTORAS ESCOLARES SOBRE SU AUTONOMÍA DE GESTIÓN Y SU PODER DE INFLUENCIA

Resumen

Los directores y las directoras de escuelas son eslabones esenciales entre las directrices políticas educativas y su aplicación práctica, y como pertenecientes a la burocracia de nivel medio, actúan entre los encargados de formular políticas y la burocracia implementadora. El presente artículo busca conocer la percepción de los directores de las escuelas públicas municipales y estatales en el estado de São Paulo en lo referente a su autonomía, poder de decisión e influencia en las definiciones de administración pública. La investigación, de carácter empírico, cuantitativo y exploratorio se realizó en el 2018, y fue dirigida a 652 directores de escuelas, obteniendo 60 respuestas. Los resultados demuestran que los encuestados tienen la percepción de su autonomía de gestión sin la dependencia de los superiores jerárquicos, aunque indican limitaciones en el proceso. Al mismo tiempo, los resultados sugieren que también hay espacio para la acción efectiva de los directores de las escuelas en la formulación de políticas públicas educativas.

Palabras clave: Director o directora de escuela. Gestión escolar. Burocracia de nivel medio. Escuela pública.

INTRODUÇÃO

A construção de um sistema educacional público de qualidade é uma das principais questões dos incontáveis problemas brasileiros a serem superados no século XXI. Dentro desse contexto, a administração pública escolar tem-se apresentado como um grande desafio a ser enfrentado e, ao mesmo tempo, como um caminho a ser trilhado para a superação da histórica precariedade educacional. Tal enfrentamento requer monitoramento constante para a identificação e o diagnóstico dos “gargalos” na gestão pública, assim como das potencialidades localizadas nas várias instâncias decisórias da administração escolar.

Em meio a essas várias instâncias encontram-se os diretores e as diretoras escolares como elos fundamentais entre as diretrizes educacionais e a sua aplicação prática, ou seja, entre a esfera de definição de políticas educacionais e o professor implementador. A literatura da área demonstra a capacidade e a atuação de diretores/as escolares, quer seja na moldagem das políticas públicas de educação, ao implementá-las nas unidades escolares onde atuam, ou como líderes organizacionais, ao exercer influência direta na gestão das escolas e na vida dos/das estudantes. (LÜCK, 2009; OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018; OLIVEIRA; VIEIRA, 2012). Os diretores e as diretoras escolares exercem papel central e de extrema relevância nas questões práticas e operacionais na implantação de programas e nas políticas de educação e, assim sendo, contribuem de forma significativa na conquista de resultados positivos a partir dos lugares que ocupam na gestão escolar.

Entretanto, estudos acerca da burocracia no âmbito da administração pública atestam a carência de pesquisas sobre a burocracia de médio escalão (BME), envolvendo servidores públicos posicionados entre a formulação e a implementação de uma política pública (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015; PIRES, 2011), como é o caso de diretores/as escolares das redes públicas de ensino. Como apontado por Pires (2011), espera-se que o burocrata de médio escalão desempenhe um papel tanto técnico-gerencial quanto técnico-político, isto é, dedicando-se à implementação e contribuindo para a formulação de políticas públicas e a consolidação das políticas que acontecerão em razão da sua capacidade de influência.

A pesquisa “Burocratas de Médio Escalão do Governo Federal”, realizada em 2014 pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), desvendou o perfil da burocracia de médio escalão do Poder Executivo Federal apontando, entre seus resultados, que essa burocracia não se apresenta como um bloco uniforme, mas que depende do espaço que ocupa, do contexto em que se insere, das interações que estabelece, ou mesmo das características individuais que influenciam sua atuação. (FREIRE, 2014). Tomando como base esses dados, Freire, Viana e Palotti (2015) publicaram o estudo “Influência Sobre o Processo Decisório: O que explica o Protagonismo da Burocracia Federal de Médio Escalão”, que trata dos determinantes de influência sobre o processo decisório, demonstrando que variáveis, como nível do cargo e localidade de atuação, afetam o grau de influência da burocracia; os autores sugerem, assim, a realização de investigações

complementares, considerando que o referencial teórico revela a importância das interações entre os diferentes agentes para a formulação e a implantação de políticas públicas.

Nesse sentido, este artigo debruça-se sobre o papel dos/as diretores/as escolares, aqui tomados como burocratas de médio escalão, no processo de gestão pública, tendo como objetivo principal identificar as percepções dos diretores e das diretoras escolares de redes públicas do estado de São Paulo, quanto à sua autonomia de gestão e à sua capacidade de decisão como burocratas de médio escalão em relação aos seus superiores hierárquicos, assim como o entendimento de sua capacidade de influenciar o processo de gestão escolar e o sistema de formulação de políticas públicas.

Esta pesquisa, de caráter empírico, quantitativo e exploratório, foi realizada em 2018, endereçada a 652 diretores e diretoras de escolas públicas do estado de São Paulo, estaduais e municipais, direcionadas aos ensinos Fundamental ou Médio. A sondagem foi realizada por meio de uma plataforma de pesquisas digital *online* e gratuita e recebeu 60 retornos do questionário que abordava a percepção dos/as diretores/as escolares acerca dos instrumentos e das técnicas de gestão utilizados em suas escolas; da organização do trabalho de suas equipes sem dependência de superiores hierárquicos; dos critérios utilizados para decidir os objetivos e as metas em suas unidades; da realização de reuniões com suas lideranças e, finalmente, se suas ideias e seus pontos de vista eram considerados nas tomadas de decisão.

A primeira parte deste artigo traz a contextualização, em perspectiva histórica, do papel e das atribuições dos/as diretores/as escolares no âmbito da gestão escolar e sob a ótica da organização burocrática da Administração Pública. A segunda parte apresenta os resultados da pesquisa empírica sobre a percepção dos/as diretores/as escolares das redes públicas de ensino municipais e estadual do estado de São Paulo, realizada em 2018. Ao final, as conclusões apontam que os/as diretores/as de escolas que participaram da pesquisa percebem que gozam de certa autonomia para ações internas, com ressalva à gestão de suas equipes de trabalho, e que reconhecem existir espaço para interlocução e escuta por parte das instâncias superiores.

DIREÇÃO ESCOLAR: A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CARGO E DO PAPEL COMO LIDERANÇA BUROCRÁTICA

O cargo de direção escolar tem sua origem ainda no início do século XX com o surgimento dos primeiros grupos escolares (CORTINA, 1999) e gradativamente vai se consolidando à medida que se ampliava o sistema educacional e sua consequente burocratização. Paralelamente, crescia a preocupação com os problemas da administração escolar, assim como a busca de soluções, com foco em questões técnicas e burocráticas relativas à organização, relevando aspectos políticos, humanos ou éticos. (SANDER, 2007, *apud* SILVA; ESTRADA, 2013). Na década de 1930, surgem o curso de especialização para administradores escolares na Universidade de São Paulo e os primeiros ensaios teóricos

sobre o assunto, destacando-se as produções de Anísio Teixeira (1968) e Querino Ribeiro (1968). Mas é apenas em 1961 que é fundada a ANPAE, atual Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação, marco na história da Administração Escolar, oriunda da Teoria Geral da Administração, estabelecendo paralelo direto entre empresa e escola.

A função de direção sempre esteve presente nas discussões sobre Administração Escolar. Lourenço Filho (2007) e Ribeiro (1968) atribuem ao/à diretor/a escolar a responsabilidade pela consecução dos objetivos, exercendo papel de liderança na tarefa de administrar, a qual envolve racionalização e divisão de trabalho, assim como resolução de problemas. Dessa forma, reconhecia-se a relevância de atributos pessoais para a função de direção, desde interesse pela administração até capacidade pessoal para tratar dos aspectos organizacionais. O cargo foi constituído em caráter efetivo no estado de São Paulo em 1946, de acordo com Cortina (1999). A nomeação se daria por concurso, que exigia formação em Magistério, prova sobre cultura geral e especializada e incluía “prova de personalidade”. Demonstrava-se, assim, preocupação com a meritocracia, em alinhamento com a administração pública burocrática.

Ainda na perspectiva de assegurar o bom funcionamento da organização, Alonso (1976) registra a centralidade do papel do/a diretor/a. A autora, entretanto, avança no sentido de posicioná-lo em nível mais estratégico, uma vez que para ela a Administração Escolar envolve fatores internos e externos à escola, e cabe ao/à diretor/a sua articulação, inclusive no tocante aos órgãos superiores de administração do ensino, sempre com o objetivo de alcançar as metas estabelecidas.

Cabe ressaltar que, para Anísio Teixeira (1968), a “[...] função de direção é uma função de serviço e não de mando [...]” (TEIXEIRA, 1968, p. 17) e dessa forma o/a diretor/a teria o papel de mediador-inovador e não de autoridade responsável, perspectiva que destoava do pensamento teórico de sua época, quando predominava o caráter técnico.

O período posterior, últimas décadas do século XX, tem como meta desatrelar a Administração Escolar da Teoria Geral da Administração, considerando as particularidades do universo escolar e a natureza do tema educação. Segundo Paro (1986), o processo pedagógico envolve educando, saber e o produto da educação. Nesse processo, o educando é coprodutor e a administração diz respeito ao coletivo. Para Abdian, Oliveira e Jesus (2013), Paro traz uma perspectiva que enfatiza o caráter político da função, indicando que ao/à diretor/a cabe mobilizar, buscar a democratização e a administração coletiva, sendo a Administração Escolar um dos pressupostos para a transformação social. Tal abordagem está em sintonia com os movimentos políticos da década de 1980 no Brasil, marcada pela Constituição Federal de 1988. Vale destacar que, no estado de São Paulo, ainda em 1985, foi promulgado o Estatuto do Magistério Paulista (Lei Complementar n. 444/1985), no qual se institui o Conselho de Escola (CE) como órgão deliberativo da organização escolar.

No Brasil, a década de 1990, em especial, reúne intensa produção científica acerca dos temas escola, sistema escolar e sua administração, uma vez que o ambiente político-legal

se redesenhava a partir da descentralização e da democratização, advindas da Constituição Federal de 1988. O artigo 211/CF88 trata da educação e propõe um modelo federativo a partir de três premissas: descentralização da execução com forte municipalização, equalizações que atenuassem a desigualdade de condições e lógica de colaboração entre os entes federativos (ABRUCIO, 2010), culminando com a publicação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996.

Defensor da escola popular e democrática, Paulo Freire, quando Secretário de Educação do Município de São Paulo (1989-1991), instituiu os Conselhos de Escola, constituídos por pais, representantes de alunos, professores, funcionários, membros da comunidade e diretores/as, entregando a esses conselhos a responsabilidade pela direção das escolas. Assim sendo, o/a diretor/a, líder democrático, deve fazer da administração uma ferramenta para democratização, não apenas da unidade escolar, mas da sociedade como um todo. Dada a importância da atuação do/a diretor/a, esse aspecto, inerente à sua função, segue sendo um dos principais objetos de estudos da academia, seja na área de educação ou de políticas públicas.

Durante esse mesmo período, em âmbito internacional, cresceu o número dos trabalhos que vinculam educação a desenvolvimento, e organismos internacionais atuaram como impulsionadores das reformas a serem implementadas. A “Conferência Mundial sobre Educação para Todos” (UNICEF, 1990), financiada pelas agências UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial, apresentou uma “visão para o decênio de 1990” com foco nas necessidades básicas de aprendizagem. Dessa conferência decorrem, entre outros, o Plano Decenal da Educação para Todos (BRASIL, 1993) reiterando os objetivos para a eliminação do analfabetismo, o aumento da eficácia do ensino, melhoramento do atendimento escolar e a recomendação sobre “[...] a reforma do financiamento e da administração da educação, começando pela redefinição da função do governo e pela busca de novas fontes de recursos.” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 99). Iniciativas como essas inspiraram reformas educacionais em todo o mundo, com impactos na administração escolar e na função de direção escolar.

Também no Brasil é fortalecida a defesa para investimento em educação, considerando a educação básica como estratégia factível com o propósito de tornar o Brasil competitivo internacionalmente, formando o indivíduo para a cidadania e para o trabalho, como explicita a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (Lei nº 9.394/96, art. 22).

Diante do desafio, nasce uma corrente em defesa de um novo padrão de gestão para atingir uma educação de qualidade, algo não somente desejável, mas necessário, que acompanharia o movimento da Nova Gestão Pública e das reformas em andamento. Entre as principais estratégias de reformas políticas, aponta-se a melhoria da administração escolar – “[...] processo de diagnóstico, avaliação e definição de objetivos de desenvolvimento institucional, o que deveria abranger toda a equipe.” (ABDIAN; OLIVEIRA; JESUS, 2013, p. 983). O modelo proposto por esses autores assemelha-se a um processo de

contratualização, com prestação de contas, metas e avaliação externa, e coloca ênfase no papel do/a diretor/a, responsável por mobilizar a escola como um todo para o alcance dos objetivos.

Mas é Lück (1997) que propõe o uso de nova terminologia - gestão escolar -, uma vez que considera o modelo tradicional de administração escolar ultrapassado, que retira do/a diretor/a poder de ação, já que se encontra submetido a órgãos centrais, afetando seu âmbito de atuação. De toda forma, a autora mantém a perspectiva de gestão democrática e participativa, que atribui ao/à diretor/a papel fundamental na busca por melhoria contínua na educação, ao mesmo tempo que indica a necessidade de estabelecer padrões de desempenho para a função.

Tomando-se como exemplo o estado de São Paulo, várias estratégias são implementadas ao longo da década de 1990, no sentido de buscar eficiência de gestão, enquanto se desenrolava um intenso processo de descentralização. (ABRUCIO, 2010). Foi instituído, pela Secretaria da Educação, o Sistema de Avaliação do Rendimento da Educação do Estado de São Paulo – SARESP –, com o objetivo de monitorar os processos pedagógicos nas escolas, buscar a equidade e valorizar a meritocracia, com base nos indicadores estabelecidos centralmente pelo governo. Complementarmente, estabeleceu-se um currículo mínimo para todas as escolas do estado – conhecimentos, competências e habilidades –, referência para as avaliações, e foi criada uma política de bonificação a professores a partir dos resultados. Desde então, diversas outras medidas vêm sendo adotadas a fim de aprimorar e adequar as estratégias, tendo em vista os aprendizados a serem alcançados.

Enquanto as políticas educacionais indicaram forte aproximação a modelos de administração do setor privado, através do uso de ferramentas que mais se assemelham à administração de empresas, em busca de resultados e eficiência, autores como Lück (2009) e Paro (1999) procuram integrar o paradigma da gestão democrática, indo ao encontro dos anseios da sociedade por maior participação. Dentro desse panorama, Paro (1999) se mostra descrente pois, para esse autor, os processos burocráticos que prevalecem na administração escolar inibem a gestão democrática, persistindo um modelo autoritário de direção, alinhado às perspectivas dos autores das décadas 1960 e 1970.

À medida que se colocava maior relevância no aspecto da gestão com foco em melhoria dos resultados de aprendizagem, o sistema público do estado buscou a “profissionalização”. Uma das iniciativas foi a criação de perfis profissionais, competências e habilidades dos profissionais da área, incluindo-se o cargo de direção, como é possível verificar na Resolução SE n. 70/2010 e no Decreto n. 57.141/2011. Segundo Abdian, Oliveira e Jesus (2013), nos dois documentos predominam termos empresariais e, a despeito dos avanços legais no sentido da gestão democrática nos anos 1980, estão reforçados os aspectos hierárquicos e de individualização das tarefas de organização do trabalho escolar na figura do/a diretor/a, agora gestor/a.

A pesquisa “Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil” (OLIVEIRA; VIEIRA, 2012) apresenta um estudo específico sobre a gestão educacional, a partir de entrevistas em profundidade com os/as diretores/as de 468 unidades escolares. Percebe-se como as reformas educacionais afetam a atuação do diretor, na intenção de alcançar os melhores índices escolares, medidos pelos resultados dos exames externos e que são, de modo geral, associados a mecanismos de reconhecimento, fazendo com que a gestão escolar passe a representar para o sistema uma ferramenta de resultados.

A Resolução SE 56, de 14 de outubro de 2016, dispõe sobre perfil, competências e habilidades requeridos para aqueles que atuam em cargo de direção da rede estadual de ensino de São Paulo, na qual é traçado um perfil executivo, reafirmando o papel de um líder democrático capaz de gerir processo pedagógico, pessoas, recursos físicos e financeiros, cujo objetivo é a melhoria do desempenho da escola. Dessa forma, sua atuação ganha em complexidade, porém segue circunscrita ao âmbito da unidade escolar.

Oliveira e Abrucio (2018) analisam o impacto do tipo de liderança exercida pelo/a diretor/a na organização e nos resultados dos alunos e identificam comportamentos de diretores/as nos moldes de perfis traçados para cargos executivos, relacionando aspectos de gestão ao desempenho na Prova Brasil¹. Para os pesquisadores, diretores/as escolares são um elo entre alta burocracia e implementadores:

Figuras burocráticas – como gestores de escolas, hospitais e outros equipamentos públicos de atendimento direto ao cidadão – são o protótipo mais acabado da ponte entre a alta burocracia e os implementadores, fornecendo um contraste mais evidente entre os tipos de burocracia, no que tange ao lugar, às funções e à identidade dos atores. (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018, p. 222)

Ao organizar a burocracia em segmentos, alta burocracia, médio escalão e implementadora, são utilizadas, como referência, tanto a relação com lideranças políticas em sua atuação na esfera de tomada de decisão, quanto sua proximidade com o cidadão na implementação das políticas públicas.

Quanto aos níveis mais altos da burocracia pública, eles estão diretamente ligados a aspectos políticos, e sua atuação afeta as políticas de diferentes formas, seja por meio da gestão da máquina administrativa ou da implementação de políticas, abrangendo universos de grande permeabilidade entre aspectos políticos e técnicos.

No contraponto, encontra-se a burocracia implementadora, ou “burocracia de nível de rua”, isto é, servidores públicos que têm o poder de influenciar significativamente as políticas ao implementá-las, seja por adaptações da regra geral em função do contexto ou por outros ajustes e variações. (LIPSKY, 1980). Isso significa que, embora a administração pública tenha como princípio a estratégia de padronizar e dar uniformidade, para assim conferir de forma justa os serviços públicos, burocratas de nível de rua, diante da realidade, fazem uso de discricionariedade, para atuar de forma particular frente ao que percebem como

injusto. Em virtude do crescimento do Estado em busca do bem-estar social, esse segmento da burocracia vem se ampliando, possibilitando que seus atores estabeleçam relação direta com a sociedade, representando o Estado, ao mesmo tempo que recebem a constante cobrança para que as demandas da sociedade sejam atendidas. Ainda, segundo Lipsky (1980), nessa relação se explicita a controvérsia política: em busca de melhor desempenho surge a pressão pelo aumento de servidores de nível de rua. O autor, entretanto, faz um alerta quanto à necessidade de se olhar para dentro da burocracia, para outros escalões e seus processos, uma vez que a implementação também é resultado do que ocorre nos bastidores.

Chega-se então à burocracia de nível médio, que pouco contato estabelece diretamente com o ambiente externo, seja em relação à esfera de liderança política ou ao cidadão, apenas fazendo a ponte entre a burocracia de nível de rua e a elite burocrática. No entanto, seus agentes provocam impacto nas políticas e nas ações de governo, pois gerenciam processos, informações, recursos ou mesmo parcerias. Detentora de conhecimentos muito particulares, diferenciados daqueles descritos nos dois segmentos citados anteriormente, a BME vem ganhando relevância com a busca de novas e mais eficientes formas de organização do Estado e das ações governamentais. Da burocracia de médio escalão fazem parte gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula e, por ocuparem posições intermediárias, desempenham um papel técnico-gerencial e outro técnico-político, ou seja, dedicam-se à implementação e também influenciam formulação de políticas. (PIRES, 2011).

De acordo com Pires (2011) e Oliveira e Abrucio (2018), há variedade e heterogeneidade de atores que ocupam essa posição intermediária, seja pelos cargos exercidos, seja por contextos setoriais e institucionais. Em comum, têm a alternância de papéis, ou seja, ora comportam-se como de alto escalão, ora como de nível de rua, ao mesmo tempo que se diferenciam de ambas. (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018). O Quadro abaixo, formulado por Oliveira e Abrucio (2018, p. 13), apresenta uma comparação entre as atividades relacionadas a cada um dos escalões.

Quadro 1 – Caracterização da burocracia de médio escalão, em comparação com os demais níveis/categorias da burocracia pública

(continua)

Variáveis e presença ou ausência nos distintos níveis da burocracia pública	Alto escalão	Burocracia de Médio Escalão	Burocracia de nível de rua
Define diretrizes gerais do equipamento público	Sim	Não	Não
Coordena diversos equipamentos públicos ou programas concomitantemente	Sim	Não	Não

Quadro 1 – Caracterização da burocracia de médio escalão, em comparação com os demais níveis/categorias da burocracia pública

(conclusão)

Sugere diretores gerais do equipamento público	Sim	Sim	Não
Indicado - em vez de concursado - para o cargo	Sim	Sim ou não (varia conforme a pasta/área ou Unidade da Federação - UF)	Não*
Lida diretamente com recursos públicos	Sim	Sim	Não
Serve a apenas um equipamento público ou programa de política pública	Não	Sim	Sim
Encontra-se em contato com o público-alvo	Não	Sim ou não (varia conforme a atuação: se em serviço público ou na gestão de programa)	Sim
Relaciona-se diretamente com as categorias das extremidades da hierarquia burocrática	Não	Sim	Não

Fonte: Oliveira e Abrucio (2018, p. 13).

*Embora funcionários públicos concursados assumam, por vezes, funções distintas daquelas para as quais foram concursados, assumindo momentaneamente cargos nomeados.

Lotta, Pires e Oliveira (2015) realizaram extensa e sistemática revisão da literatura nacional e internacional sobre a burocracia de médio escalão, pouco abordada pelas ciências políticas e pela administração pública, identificando através da elaboração do estudo que a academia vem analisando a atuação e a influência dos burocratas de médio escalão sobre os processos de produção de políticas públicas, indo além da estrutura organizacional formal em que se insere. São discutidos também o espaço para decisões e ações individuais desses burocratas e as relações que eles estabelecem com os demais atores, o que envolve uma dimensão política de sua atuação.

De fato, o debate acerca da relação entre atuação técnica e política vem desde os clássicos da administração pública tradicional e permeia a discussão sobre burocracia, independentemente de seu nível de atuação. Para Weber (1966), o político, pela natureza de seu papel, envolve-se nas questões político-partidárias, toma posições, assume riscos publicamente, responsabilizando-se por suas ações, e, legitimado pelo voto, usufrui de alto grau de discricionariedade. Em contraste, a administração burocrática racional-legal se constrói de forma lógica, estruturada em funções e hierarquias oficiais, exercidas sob regramento e de forma impessoal e imparcial.

Porém, com o crescimento do Estado e diante de uma administração pública gradativamente mais complexa, a lógica weberiana torna-se cada vez mais questionada. A obra *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, de Aberbach, Putnam e Rockman

(1981), contribui de forma relevante para esse debate. Ao discutir burocratas e políticos nos Estados Unidos em 1970, os autores reconhecem a influência do posicionamento político dos indivíduos. Por meio de sua pesquisa, demonstram a existência de diferentes “culturas” político-burocráticas, indicando dois possíveis movimentos: “burocratização da política” e “politização da burocracia”. (ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981, p. 19). Os autores admitem a possibilidade de um “tipo híbrido”, que na literatura vem sendo associado à elite burocrática. Por esse entendimento, a capacidade de estruturar políticas públicas, competência fundamental para a alta burocracia *policy-maker*, depende do hibridismo técnico-burocrático, pois participam de tomadas de decisão, definem estruturas, normas e regulamentações, ao mesmo tempo que são atores importantes em questões políticas.

Outros autores também enfatizam que, diante de tantos desafios enfrentados no campo público, não há modelo simples, seja na academia ou no exercício administrativo, que pareça dar conta da administração pública contemporânea. Para Peters (2009), a constante busca por estratégias para ganhar capacidade em atender às demandas da sociedade, que por sua vez crescem em volume e complexidade, o ato de administrar requer abordagens de diferentes naturezas e por vezes contraditórias. Nesse contexto, o burocrata adquire uma multiplicidade de papéis a serem assumidos no exercício de sua função, a depender do momento, ou por vezes simultaneamente, frente a tantos objetivos – eficiência, equidade, prestação de contas, etc.

Segundo Guy Peters (2009), na pós-modernidade, diferentes papéis podem ser ocupados pelo servidor público e, cada um desses indivíduos, em algum momento, irá desempenhá-los. Esse autor identifica cinco diferentes tipos de padrão no exercício da função, apresentados, a seguir, de forma segmentada para melhor compreensão e análise:

- O Burocrata – Segue o estilo tradicional de governar e, apesar das críticas e considerado um gênero retrógrado, o autor pondera que há espaço e valor para um estilo mais formal de administração.
- O Gerente – Adota padrões dos modelos gerencialistas e, gozando de autonomia, atua de forma efetiva para alcançar a melhoria da qualidade e eficiência.
- O Negociador – O papel de negociador toma relevância entre as funções do servidor público, dada a tendência do setor público em recorrer a atores não governamentais para prover serviços ao cidadão.
- O Democrata – O perfil democrata se revela quando o agente público é chamado a atuar em favor do governo democrático e, em função da perda de eficiência do modelo tradicional de democracia representativa, o *locus* para legitimação do governo passa a ser a interação direta entre cidadão e servidor.
- O *Policy-maker* – Esse perfil diz respeito àquele que orienta a decisão política da liderança e, embora pareça uma posição subordinada ao líder, torna-se fundamental para que políticas públicas considerem o saber técnico.

É possível observar, então, que as atribuições e as responsabilidades assumidas pelo/a diretor/a escolar facilmente se enquadram em todos os perfis de atuação propostos por Peters (2009) - burocrata, gerente, negociador, democrata e *policy-maker*.

Como colocado pelo autor, ao burocrata será exigido desempenhar vários papéis ao longo de sua carreira, ao longo de um dia de trabalho ou mesmo diferentes papéis simultaneamente, claramente identificados ao se analisar a atuação do/a diretor/a escolar, quando examinadas as características e as atribuições da função de cada um dos papéis típicos descritos pelo autor.

Assim, o/a diretor/a desempenha seu papel como Burocrata, uma autoridade formal em uma instituição reconhecidamente “burocrática”; como Gerente, liderando organizações cada vez mais autônomas e com padrões gerencialistas, buscando alcançar a melhoria da qualidade e eficiência; como Negociador, na coordenação dos esforços internos e externos, ou em situações de arbitragem em relação a ambiguidades e a conflitos que se apresentem; como Democrata, em sua capacidade de envolver e respeitar a comunidade em geral nas decisões.

Mas dentre os papéis apresentados por Guy Peters, o de *policy-maker* suscita maior interesse neste estudo. Por um lado, como *policy-maker*, o/a diretor/a escolar exerce papel determinante ao moldar políticas educacionais durante o processo de implementação. (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018). Por outro, estrategicamente, sua experiência e conhecimento são fundamentais para a tomada de decisão pela alta burocracia e liderança política. Dessa forma, o *survey* realizado em campo teve o objetivo de conhecer a percepção de atores que ocupam o cargo de diretor/a escolar, quanto ao espaço de interação e quanto a seu poder de influência nas decisões da alta burocracia e liderança política.

A PERCEPÇÃO DE DIRETORES E DIRETORAS ESCOLARES SOBRE SUA AUTONOMIA DE GESTÃO E SEU PODER DE INFLUÊNCIA NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A pesquisa empírica envolveu diretoras e diretores escolares de redes públicas de ensino do estado de São Paulo e foi realizada em 2018. Partiu da base de informações da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, ano base 2017, com dados de 15.533 escolas públicas das redes municipais e estadual que oferecem Ensinos Fundamental ou Médio (SÃO PAULO, 2018). Após o primeiro contato com os/as diretores/as escolares, via correio eletrônico, foi enviado o questionário desenvolvido por meio da ferramenta *SurveyMonkey* a 652 diretores e diretoras de escolas, que obteve 60 respostas, pouco menos de 10% do universo total, que permitiram análise de caráter exploratório. Em relação à estrutura do instrumento de pesquisa, tomou-se como base a pesquisa “Burocratas de Médio Escalão do Governo Federal”, realizada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em 2014, que aborda autonomia gerencial, especificamente para aqueles e aquelas que

gerenciam equipes, tipos de interação entre atores e seu poder de influência na tomada de decisão de suas lideranças e na formulação de políticas públicas.

Duas variáveis externas à atuação dos/das diretores/as escolares foram tomadas na estruturação da análise: o pertencimento da escola à rede estadual ou às municipais de ensino e a população dos municípios onde estão localizadas. Dos 60 respondentes, a maioria absoluta, 54 são diretores/as de escolas municipais e apenas seis de escolas estaduais. Em relação ao tamanho dos municípios, prevalecem os/as respondentes de escolas localizadas em cidades com mais de 500 mil habitantes, perfazendo o número de 32 respondentes, isto é, mais da metade do número compreendido nesta pesquisa.

Os diretores e as diretoras escolares foram indagados/as em relação à percepção quanto à autonomia que têm na definição dos instrumentos e das técnicas utilizadas nas atividades de gestão escolar, conforme apresentado abaixo nos Quadros 1a e 1b.

Pergunta 1: Defino os instrumentos e técnicas que julgo mais adequados para a realização do trabalho em minha escola.

Tabela 1a – Respostas à pergunta 1, de acordo com a rede de ensino

Rede de ensino	Nunca	Raramente	Algumas vezes	Frequentemente	Sempre	Não se aplica	Total
Municipal	2	3	6	26	15	2	54
Estadual	0	0	0	3	3	0	6
Total	2	3	6	29	18	2	60

Fonte: As autoras (2018).

Tabela 1b – Respostas à pergunta 1, de acordo com o tamanho do município

Tamanho do município	Nunca	Raramente	Algumas vezes	Frequentemente	Sempre	Não se aplica	Total
Menos de 10.000 habitantes	0	0	0	2	1	0	3
10.001 a 20.000 habitantes	1	0	0	1	3	0	5
20.001 a 30.000 habitantes	0	0	0	1	1	0	2
30.001 a 50.000 habitantes	0	0	0	0	2	0	2
50.001 a 100.000 habitantes	1	0	0	4	5	0	10
100.001 a 200.000 habitantes	0	0	1	0	0	0	1
200.001 a 500.000 habitantes	0	0	0	4	1	0	5
Mais de 500.000 habitantes	0	3	5	17	5	2	32
Total de respostas	2	3	6	29	18	2	60

Fonte: As autoras (2018).

Apenas 18 respondentes, isto é, cerca de um terço dos/as 60 pesquisados/as, consideram que sempre conseguem definir os instrumentos e técnicas de gestão, o que sugere bastante autonomia dos/das diretores/as escolares. Quase a metade dos/das respondentes (29) afirmou que frequentemente define os recursos, o que pode indicar que parte considerável dos/das diretores/as considera que na maioria das vezes têm autonomia e iniciativa nas escolhas técnicas que a função exige, mas também pode sugerir que nem sempre encontram espaço para assumir a responsabilidade por essas definições. Chama a atenção que os/as diretores/as das escolas estaduais (6) indiquem que frequentemente (3) ou sempre (3) tenham essa autonomia. Dos 60 respondentes, 11 manifestaram que nunca (2), raramente (3) ou apenas algumas vezes (6) definem técnicas e instrumentos de gestão. Em relação ao tamanho dos municípios, observa-se que os/as três respondentes das localidades com menos de 10 mil habitantes consideram que frequentemente (2) ou sempre (1) possam estabelecer as técnicas e instrumentos de gestão.

Em relação à autonomia sobre a organização das atividades de sua equipe de trabalho sem depender da aprovação de superiores hierárquicos, nota-se por meio dos Quadros 2a e 2b, abaixo, que na percepção dos/as diretores/as que participaram desta pesquisa há uma limitação muito maior de atuação.

Pergunta 2: Decido sobre a organização do trabalho da equipe em minha escola, independentemente de aprovação de meus superiores hierárquicos.

Tabela 2a – Respostas à pergunta 2, de acordo com a rede de ensino

Rede de ensino	Nunca	Raramente	Algumas vezes	Frequentemente	Sempre	Não se aplica	Total
Municipal	9	13	13	9	4	6	54
Estadual	3	0	1	2	0	0	6
Total	12	13	14	11	4	6	60

Fonte: As autoras (2018).

Tabela 2b – Respostas à pergunta 2, de acordo com o tamanho do município

(continua)

Tamanho do município	Nunca	Raramente	Algumas vezes	Frequentemente	Sempre	Não se aplica	Total
Menos de 10.000 habitantes	0	1	1	1	0	0	3
10.001 a 20.000 habitantes	1	2	0	2	0	0	5
20.001 a 30.000 habitantes	1	0	1	0	0	0	2
30.001 a 50.000 habitantes	1	0	1	0	0	0	2
50.001 a 100.000 habitantes	2	2	3	2	1	0	10
100.001 a 200.000 habitantes	0	1	0	0	0	0	1

Tabela 2b – Respostas à pergunta 2, de acordo com o tamanho do município

	(conclusão)						
200.001 a 500.000 habitantes	3	1	1	0	0	0	5
Mais de 500.000 habitantes	4	6	7	6	3	6	32
Total de respostas	12	13	14	11	4	6	60

Fonte: As autoras (2018).

Nos quadros acima, 2a e 2b, vê-se que um quinto dos/das diretores/as escolares (12 no total) considera que nunca consegue organizar o trabalho de sua equipe sem a interferência de superiores, de forma mais visível nas cidades com mais de 200 mil habitantes (7); no mesmo sentido, outra quinta parte acha que raramente tem essa autonomia (13). Por outro lado, outra quinta parte tem a percepção de que frequentemente (11) ou sempre (4) delibera e organiza o trabalho de sua equipe de forma independente das instâncias superiores de gestão.

Os Quadros 3a e 3b, apresentados abaixo, abordam a percepção dos/as participantes em relação à autonomia e iniciativa de decidir e fixar metas e objetivos a serem alcançados na unidade escolar e observa-se que os/as diretores/as vislumbram aí maior independência e responsabilidade.

Pergunta 3: Decido e fixo os objetivos e metas de minha unidade.

Tabela 3a – Respostas à pergunta 3, de acordo com a rede de ensino

Rede de ensino	Nunca	Raramente	Algumas vezes	Frequentemente	Sempre	Não se aplica	Total
Municipal	7	3	10	18	14	2	54
Estadual	1	0	0	4	1	0	6
Total	8	3	10	22	15	2	60

Fonte: As autoras (2018).

Tabela 3b – Respostas à pergunta 3, de acordo com o tamanho do município

	(continua)						
Tamanho do município	Nunca	Raramente	Algumas vezes	Frequentemente	Sempre	Não se aplica	Total
Menos de 10.000 habitantes	0	0	0	1	2	0	3
10.001 a 20.000 habitantes	0	0	1	2	2	0	5
20.001 a 30.000 habitantes	0	0	2	0	0	0	2
30.001 a 50.000 habitantes	0	0	0	1	1	0	2
50.001 a 100.000 habitantes	2	1	0	5	1	1	10

Tabela 3b – Respostas à pergunta 3, de acordo com o tamanho do município

	(conclusão)						
100.001 a 200.000 habitantes	0	0	1	0	0	0	1
200.001 a 500.000 habitantes	2	0	2	0	1	0	5
Mais de 500.000 habitantes	4	2	4	13	8	1	32
Total de respostas	8	3	10	22	15	2	60

Fonte: As autoras (2018).

Em relação ao poder de decisão para definir objetivos e metas da unidade escolar, os Quadros acima, 3a e 3b, evidenciam uma tendência à percepção de significativa autonomia e poder de decisão no que se refere a planejamento e estratégia de gestão da escola. Nota-se especialmente entre aqueles que atuam em municípios menores, isto é, até 50.000 habitantes, que nenhum/a respondente indicou que nunca ou raramente goza dessa autonomia.

Analisando todas as respostas em seu conjunto, observa-se que, enquanto mais de 60% dos respondentes manifestaram ter autonomia quanto a metas e objetivos, seja frequentemente (22 respondentes) ou sempre (15 respondentes), apenas 18% declaram que isso nunca (8 respondentes) ou raramente (3 respondentes) acontece. Na posição intermediária, menos de 17% dos respondentes (10) indicam que algumas vezes têm autonomia para fixar objetivos e metas da unidade escolar.

Indagados/as sobre a possibilidade de participarem de reuniões com suas lideranças de gestão, Quadros 4a e 4b, abaixo, nota-se que nem sempre isso é possível.

Pergunta 4: Tive oportunidade de participar de reuniões com as lideranças

Tabela 4a – Respostas à pergunta 4, de acordo com a rede de ensino.

Rede de ensino	Nunca	Raramente	Algumas vezes	Frequentemente	Sempre	Não se aplica	Total
Municipal	0	7	15	19	13	0	54
Estadual	0	1	1	0	4	0	6
Total	0	8	16	19	17	0	60

Fonte: As autoras (2018).

Tabela 4b – Respostas à pergunta 4, de acordo com o tamanho do município.

Tamanho do município	Nunca	Raramente	Algumas vezes	Frequentemente	Sempre	Não se aplica	Total
Menos de 10.000 habitantes	0	0	1	1	1	0	3
10.001 a 20.000 habitantes	0	1	2	1	1	0	5
20.001 a 30.000 habitantes	0	0	0	1	1	0	2
30.001 a 50.000 habitantes	0	0	0	0	2	0	2
50.001 a 100.000 habitantes	0	0	3	3	4	0	10
100.001 a 200.000 habitantes	0	0	0	1	0	0	1
200.001 a 500.000 habitantes	0	1	1	2	1	0	5
Mais de 500.000 habitantes	0	6	9	10	7	0	32
Total de respostas	0	8	16	19	17	0	60

Fonte: As autoras (2018).

De acordo com os Quadros 4a e 4b, acima, apenas um pouco mais de um terço dos/as respondentes indicou que se reúne sempre com seus/suas líderes de gestão escolar (17), com destaque os/as diretores/as da rede estadual de ensino (4 de 6 respondentes) e 19 deles/as afirmaram que realizam reuniões com seus superiores com certa frequência. O aspecto negativo é que 24 deles/as, quase a metade, afirmaram que raramente encontram-se com seus líderes (8) ou apenas algumas vezes (16).

Por fim, quando perguntados/as se suas ideias foram levadas em consideração nas tomadas de decisão, observa-se que os diretores e as diretoras que participaram da pesquisa sentem-se bastante contemplados, como mostram, abaixo, os Quadros 5a e 5b.

Pergunta 5: Minhas ideias foram consideradas na tomada de decisão.

Tabela 5a – Respostas à pergunta 5, de acordo com a rede de ensino.

Rede de ensino	Nunca	Raramente	Algumas vezes	Frequentemente	Sempre	Não se aplica	Total
Municipal	2	2	24	19	7	0	54
Estadual	1	0	1	1	3	0	6
Total	3	2	25	20	10	0	60

Fonte: As autoras (2018).

Tabela 5b – Respostas à pergunta 5, de acordo com o tamanho do município.

Tamanho do município	Nunca	Raramente	Algumas vezes	Frequentemente	Sempre	Não se aplica	Total
Menos de 10.000 habitantes	0	0	1	1	1	0	3
10.001 a 20.000 habitantes	0	0	3	1	1	0	5
20.001 a 30.000 habitantes	0	0	0	1	1	0	2
30.001 a 50.000 habitantes	0	0	1	0	1	0	2
50.001 a 100.000 habitantes	1	0	5	3	1	0	10
100.001 a 200.000 habitantes	0	0	1	0	0	0	1
200.001 a 500.000 habitantes	1	0	2	2	0	0	5
Mais de 500.000 habitantes	1	2	12	12	5	0	32
Total de respostas	3	2	25	20	10	0	60

Fonte: As autoras (2018).

Observa-se nos Quadros 5a e 5b, acima, que um percentual reduzido de respondentes não sente espaço para que suas ideias sejam consideradas pela liderança em sua tomada de decisão (3) ou observa que isso raramente ocorra (2), isto é, menos de 10% no total de respondentes.

Novamente, entre os municípios com até 50.000 habitantes, todos os respondentes acreditam que suas ideias foram algumas vezes consideradas, sendo possível notar que exercem alguma capacidade de influência. Entre 12 respondentes, 8 deles (66%) entendem que sempre ou frequentemente contam com espaço de escuta e consideração.

Da mesma forma, observando-se a outra ponta, municípios com mais de 500.000 habitantes, observa-se uma tendência no mesmo sentido, e apenas 3 entre 32 respondentes (menos de 10%) acreditam que suas ideias não são levadas em consideração pela liderança.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho abordou a percepção de diretores e diretoras escolares das redes públicas municipais e estadual do estado de São Paulo sobre sua atuação e gestão a partir da teoria da Administração Pública e estudos sobre a Burocracia. Fazendo um paralelo com a evolução da Administração Escolar, observa-se que, ao longo dos anos, o papel desempenhado por esses atores vem se tornando cada vez mais complexo. Entre estudiosos da educação, o debate gira em torno de responsabilidades administrativas e pedagógicas, assim como estilo de liderança, preocupando-se especialmente com a gestão democrática.

No sentido da implementação, seu poder de moldar políticas públicas já vem sendo evidenciado por estudos teóricos e empíricos. O *survey* aponta que diretores e diretoras percebem deter autonomia para decidir quanto a instrumentos e técnicas para a realização do trabalho, independentemente do tamanho do município. Há alguns casos em que os/as diretores/as não reconhecem tal autonomia e 10% a identificam apenas “algumas vezes”. Casos como esses são encontrados em redes municipais de diferentes portes, entretanto têm maior concentração em municípios com mais de 500 mil habitantes. Há que se observar que as gestões municipais e estadual têm características particulares a cada governo. Nesse sentido, pode ser uma oportunidade para que futuras análises explorem mais profundamente o que influencia essa variação.

Por outro lado, quando se refere ao trabalho da equipe da escola, é possível identificar uma tendência a menor autonomia. Interessante observar que 10% dos respondentes entendem que tal autonomia não se aplica à sua função, uma das alternativas entre as possíveis respostas do questionário. Excluídos esses respondentes, 46% dos/as demais diretores/as entendem que nunca ou raramente podem decidir sobre a organização do trabalho da equipe, o que demonstra que esse aspecto está diretamente relacionado ao modelo de contrato de trabalho do servidor público, que apresenta pouca flexibilidade. Esse achado corrobora com Oliveira e Abrucio ao apontarem que o/a diretor/a tem maior capacidade de mudar a dinâmica da escola do que a da sala de aula. (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018). Considerando que grande parte do sucesso da gestão de qualquer organização recai sobre a administração e coordenação do trabalho, esse dado revela um aspecto importante a ser mais explorado em trabalhos futuros.

Em relação aos indicadores e metas, qualquer que seja o recorte, é alto o índice de autonomia. Interessante observar que, contraditoriamente, muitas das metas são na verdade desenhadas pelo sistema ou por níveis mais altos de governo. A constatação de que muitos/as diretores/as sentem gozar de autonomia para definir objetivos leva a crer que para o exercício da gestão sejam estabelecidos objetivos e metas a serem atingidos ao longo do processo. Portanto, conhecer as metodologias utilizadas por esses gestores torna-se, então, um importante objeto de análise.

O segundo conjunto de questões está voltado a conhecer quão próximo do alto escalão estão os/as diretores/as e se há espaço de interlocução. Observa-se uma tendência positiva, independentemente de tamanho do município ou da rede a que pertence. Entretanto, essa questão se complementa com a pergunta sobre a participação em reuniões, se, de fato, é uma oportunidade de influenciar a formulação de políticas. Se por um lado a capacidade de influência não é uma realidade certa do papel do/a diretor/a, o *survey* revela que há, sim, muito espaço para tal. Independentemente da rede ou do seu porte, 90% dos respondentes reconhecem já terem tido oportunidade de contribuir, constituindo-se, talvez, como os *policy-makers* anônimos, como denomina Peters (2009). Há poucas evidências desse poder de influência e de sua efetividade. Por conseguinte, outro campo a ser estudado.

O *survey* apresentado aponta para outras possíveis agendas, como os instrumentos e as técnicas de gestão utilizados e o que influencia a autonomia de diretores/as na tomada de decisão, bem como o que restringe a autonomia do/a diretor/a quanto à organização do trabalho da equipe e como isso impacta nos resultados da escola. No sentido de sua influência na formulação de políticas, há poucas evidências da atuação dos/as diretores/as, embora reconheçam haver espaço para atuar no âmbito da formulação, em que medida e quão efetiva pode ser sua atuação, assim como seu potencial de gerar inovação, fatores que ainda permanecem como alvo para futuras investigações.

Por fim, vale dizer que a atuação do/a diretor/a escolar é representativa de grandes mudanças na administração e governança pública. Como líder, além do processo de descentralização vivenciado na educação e dos mecanismos de incentivo e controle sustentados por indicadores institucionais e sistêmicos, o/a diretor/a também enfrenta novos desafios: garantir aos cidadãos poder de influenciar decisões e tornar a unidade escolar uma organização mais democrática como um todo.

A boa notícia é que os resultados da pesquisa indicam que, embora ainda existam limitações, diretores e diretoras de escolas das redes públicas do estado de São Paulo encontram um ambiente favorável para que exerçam sua liderança intraescolar, assim como se percebem com poder de influenciar o sistema na formulação de políticas públicas. Dessa forma, constituem um caso exemplar da burocracia de médio escalão, atuando estrategicamente em duas dimensões: formulação de políticas públicas educacionais e sua aplicação prática nas escolas.

REFERÊNCIAS

ABDIAN, G.; OLIVEIRA, M. E. N.; JESUS, G. Função do Diretor na Escola Pública Paulista: mudanças e permanências. Universidade Estadual Paulista (UNESP), Marília/SP, Brasil. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 38, n. 3, p. 977-998, jul./set. 2013. Disponível em: <https://bityli.com/XBvdsG>. Acesso em: 7 jul. 2022.

ABERBACH, J.; PUTNAM, R.; ROCKMAN, B. **Bureaucrats and politicians in Western Democracies**. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

ABRUCIO, F. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 39-70.

ALONSO, M. **O papel do diretor na administração escolar**. Rio de Janeiro: Difel, 1976.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <https://bityli.com/ptOQz>. Acesso em: 7 de jul. de 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <https://bityli.com/xBjBm>. Acesso em: 7 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano decenal de educação para todos.** Brasília, DF: MEC, 1993.

CORTINA, R. L. **Burocracia e educação:** o diretor de escola no Estado de São Paulo. Araraquara: FCL/Laboratório Editorial/UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 1999.

FREIRE, A. O. G. **Perfil da burocracia de médio escalão do Poder Executivo Federal.** Brasília: ENAP, 2014. p. 102 (Cadernos ENAP, 39).

FREIRE, A.; VIANA, R. R.; PALOTTI, P. L. Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia Federal de médio escalão. *In:* CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. (org.). **Burocracia de médio escalão:** perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003. Disponível em: <https://bityli.com/aKCVYi>. Acesso em: 7 jul. 2022.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy:** dilemmas of the individual in public services. Nova York: Russell Sage Foundation, 1980. Cap. 1, 2, 11 e 12.

LOTTA, G.; PIRES, R. R.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *In:* CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. (org.). **Burocracia de médio escalão:** perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015.

LOURENÇO FILHO, M. B. **Organização e administração escolar:** curso básico. 8. ed. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

LÜCK, H. A Evolução da gestão educacional, a partir de mudança paradigmática. **Revista Gestão em Rede**, n. 03, p. 13-18, nov. 1997. Disponível em: <https://bityli.com/agrfgS>. Acesso em: 7 jul. 2022.

LÜCK, H. **Dimensões de gestão escolar e suas competências.** Curitiba: Positivo, 2009.

OLIVEIRA, D.; VIEIRA, L. **Trabalho na educação básica:** a condição docente em sete estados brasileiros. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. (Coleção Edvcere, v. 23).

OLIVEIRA, V.; ABRUCIO, F. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. *In:* PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil:** interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

PARO, V. H. **Administração escolar:** introdução crítica. São Paulo: Cortez, 1986.

PARO, V. H. O Conselho de escola na democratização da gestão democrática. *In*: BICUDO, M. A. V.; SILVA JUNIOR., C. A. (org.). **Formação do educador**: organização da escola e do trabalho pedagógico. São Paulo: Ed. da UNESP, 1999. p. 209-218. (Seminários & Debates, v. 3).

PETERS, B. G. Still the century of bureaucracy? The roles of public servants. **Viešoji politika ir administravimas**, Vilnius, n. 30, p. 7-21, 2009. Disponível em: <https://bityli.com/QNFygv>. Acesso em: 8 jul. 2022.

PIRES, R. “Burocracia, discricionaridade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação”. *In*: PIRES, R.; CARDOSO JUNIOR, J. C. (org.). **Gestão pública e desenvolvimento**: desafios e perspectivas. Brasília: IPEA, 2011. p. 197-214. V. 6.

RIBEIRO, J. Q. Introdução à administração escolar: alguns pontos de vista. **Administração Escolar**. Brasília: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 1968. p. 18-40. (Coleção Digital “Clássicos da Administração da Educação”, v. 2). Disponível em: <https://bityli.com/srRYqpm>. Acesso em: 15 out. 2018.

SÃO PAULO (Estado). **Lei complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985**. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Paulista e dá providências correlatas. São Paulo, 1985. Disponível em: <https://bityli.com/QHxgio>. Acesso em: 7 jul. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Rede Estadual / SE. **Conjunto de escolas mantidas e administradas pela Secretaria de Estado da Educação**. Disponível em: <https://bityli.com/vhUDoG>. Acesso em 12 nov. 2018.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SE 70, de 26 de outubro de 2010. Dispõe sobre os perfis profissionais, competências e habilidades requeridos dos educadores da rede pública estadual e os referenciais bibliográficos que fundamentam os exames, concursos e processos seletivos, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 27. out. 2010. Seção 1, p. 26.

SILVA, E.; ESTRADA, A. A. Administração escolar no Brasil: a contribuição de Querino Ribeiro. *In*: JORNADA HISTEDBR, 11., 2013, Cascavel. **Anais [...]**. Cascavel, 2013. A Pedagogia Histórico-Crítica, a educação brasileira, e os desafios da sua institucionalização. Disponível em: <https://bityli.com/dgaLIb>. Acesso em: 08 jul. 2022.

TEIXEIRA, A. Natureza e função da administração escolar. *In*: ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR; SIMPÓSIO INTERAMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR, 1., 1968, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: ANPAE, 1968. p. 1-47. Edição comemorativa. Disponível em: <https://bityli.com/srRYqpm>. Acesso em 07 jul. 2022.

UNICEF. **Declaração mundial sobre Educação para Todos**. Tailândia, 1990. Disponível em: <https://bityli.com/NDkWUH>. Acesso em: 7 jul. 2022.

WEBER, M. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. *In*: CAMPO, E. (org., introd. e trad.). **Sociologia da Burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1966. p. 16-27.

AUTORIA:

* Mestrado em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, com apoio CAPES – Programa de Suporte a Pós-graduações. Contato: mirzalaranja@gmail.com

** Doutorado em Antropologia, pertence ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-doutorado junto ao Conselho Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO. Contato: ritaalves@pucsp.br

COMO CITAR ABNT:

LARANJA, M. R. A.; OLIVEIRA, R. de C. A. Gestão escolar e burocracia de médio escalão: a percepção de diretores e diretoras escolares sobre sua autonomia de gestão e seu poder de influência. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 22, p. 1-23, 2022. DOI: 10.20396/rho.v22i00.8661138. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8661138>. Acesso em: 8 nov. 2022.

Notas

¹ A Prova Brasil e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) são avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Têm o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro, a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos.