

CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS

Renata Serafim Bernardi – UFSCar

renataserafim@yahoo.com.br

Sandra Aparecida Riscal – UFSCar

riscal@uol.com.br

Resumo: O trabalho “*Caracterização do Sistema de Ensino e Gestão da Educação no Município de São Carlos*” é resultado do projeto de iniciação científica financiado pelo PIBIC/CNPq – UFSCar (2008-2009) tendo como objetivo inicial analisar o provimento de cargos públicos de diretores escolares do ensino básico do município de São Carlos, a fim de avaliar se este processo ocorre segundo um padrão legal racional burocrático (concursos públicos) ou se ocorre de acordo com práticas patrimonialistas.

Palavras-chave: gestão democrática; São Carlos; Escola de Gestores

INTRODUÇÃO

O trabalho “*Caracterização do Sistema de Ensino e Gestão da Educação no Município de São Carlos*” tem por objetivo averiguar o provimento dos cargos públicos de diretores escolares da Secretaria Municipal de São Carlos, interior paulista, com a finalidade de verificar se estes são concursados ou comissionados. Pretendeu-se constatar se as práticas patrimonialistas permaneceram nas ações e relações dos diferentes níveis de poder da secretaria municipal de educação, mesmo após o processo de municipalização, período em que o Ensino Fundamental deixou de ser encargo do estado e passou a ser de responsabilidade do município (institucionalização dos Sistemas de Ensinos Municipais do Estado de São Paulo), em meados da década de 1990. Uma das questões norteadoras deste trabalho é se a relação clientelista e patrimonialista influencia a implementação da estrutura do Sistema Municipal de Ensino de São Carlos e se há uma maior racionalização e burocratização do mesmo. Desta forma, pode-se constatar se o preenchimento destes cargos e funções obedecem aos critérios impessoais de competência e mérito (padrão legal racional burocrático) ou às práticas patrimonialistas.

Com a finalidade de se evitar futuras confusões, é importante esclarecer que a princípio o objeto de estudo deste projeto era somente a cidade de São Carlos, mas conforme o projeto foi se desenvolvendo tornou-se oportuno estudar todas as cidades integrantes do pólo de São Carlos, para que assim pudesse haver uma comparação dos dados obtidos.

PROGRAMA ESCOLA DE GESTORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA

O município de São Carlos é um dos participantes do curso de especialização e atualização “Programa Escola de Gestores do MEC”, oferecido pela Universidade Federal de São Carlos, voltado aos gestores educacionais da Educação Básica. O programa tem como objetivo qualificar os gestores escolares, já que busca sua qualidade social, pautada nos fundamentos da gestão democrática (inclusão social e emancipação humana) e se realiza por meio da Educação a Distância (EAD).

Como este é um curso destinado aos gestores escolares, cada escola só pode ter dois participantes no máximo, que integrem a equipe gestora: diretor e vice-diretor. Para tanto é imprescindível que estes gestores sejam efetivos de escola pública municipal e/ou estadual de educação básica (o que inclui Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial e Educação Profissional) em exercício, que tenham disponibilidade de dedicação ao curso, disposição para compartilhar o curso com todo o coletivo da escola e, por fim, construir com a comunidade escolar e local o Projeto Político Pedagógico do seu estabelecimento de ensino.

Este programa, que é uma das ações correspondentes ao *Plano de Desenvolvimento da Educação*, é oferecido por universidades federais, em quase todas as unidades da federação, que têm a autonomia de realizar o processo seletivo deste curso de especialização dos gestores já pré-selecionados por cada sistema de ensino, desde que preencham os pré-requisitos mínimos.

O Programa Escola de Gestores MEC/UFSCar irá capacitar em um ano quatrocentos profissionais de redes de ensino públicas de diversas localidades do estado de São Paulo, com carga horária de 400 horas/aula. Os alunos matriculados deverão no final do curso apresentar uma monografia, a qual deve contemplar um processo de intervenção elaborado por cada um dos alunos e aplicado em sua escola.

Para tanto os municípios participantes foram divididos em 10 pólos distintos, totalizando assim em 132 municípios: São José dos Campos (13 municípios participantes), São Carlos (14 municípios), Barretos (20 municípios), Ourinhos (17 municípios), Campo Limpo Paulista (11 municípios), Votuporanga (11 municípios), Sorocaba (28 municípios), Presidente Prudente (12 municípios), Ilha Comprida (9 municípios), Guarulhos (5 municípios).

O programa permitiu a coleta de dados, feita a partir do levantamento das fichas de inscrição dos gestores nele matriculados, cedidos gentilmente pela Secretaria da Escola de Gestores. Todas as fichas de inscrição foram analisadas com o intuito de saber se os gestores matriculados tinham o cargo ou a função de diretor escolar. No decorrer da pesquisa, tornou-

se relevante não só levantar dados referentes à cidade de São Carlos, como também das 33 escolas das demais cidades participantes do Programa Escola de Gestores, inseridas no Pólo de São Carlos, a fim de comparar os resultados. Foram coletados também dados que caracterizam as cidades, garantindo uma melhor análise destes, tais como IDEB, IDH-M, população, número de escolas estaduais e municipais das cidades e o total de estudantes de cada município.

O pólo de São Carlos, objeto de estudo deste trabalho, é constituído pelas seguintes cidades: Américo Brasiliense, Araraquara, Descalvado, Dois Córregos, Ibaté, Itirapina, Guatapará, Mococa, Motuca, Porto Ferreira, Rincão, São Carlos, Tambaú e Tapiratiba.

O PROJETO E SEUS OBJETIVOS

O objetivo proposto para a elaboração desta pesquisa é averiguar a forma de provimento dos cargos públicos das Secretarias Municipais de Educação do Pólo de São Carlos do Curso de especialização em gestão escolar, Escola de Gestores MEC/UFSCar, de forma a estabelecer se obedecem a um padrão legal racional burocrático ou se sofrem influências das relações patrimonialistas, clientelistas e de mandonismo. Pretende-se assim estabelecer o grau de profissionalização do sistema e se este está correlacionado com a qualidade do ensino nas escolas estudadas.

O projeto em questão, que ainda se encontra em andamento, foi elaborado a partir das seguintes questões: É possível se constatar um grau cada vez maior de racionalização e burocratização (segundo os padrões pensados por Max Weber) no sistema municipal de ensino de São Carlos? Tem ocorrido a preocupação de estabelecer normatizações que tornem públicas e transparentes as ações e atos da Secretaria? A estrutura de cargos obedece aos ditames da impessoalidade ou o seu preenchimento ocorre em função dos interesses políticos do momento? Em que medida as relações clientelistas e patrimonialistas têm alguma influência na implementação da estrutura do sistema municipal de ensino?

A pesquisa consiste na análise do tipo de ações implementadas pelos gestores municipais de São Carlos, e posteriormente de todo o pólo de São Carlos, com a finalidade de compreender o sentido da constituição do sistema municipal de ensino. Pretende-se estabelecer as orientações adotadas em relação à constituição e autonomia dos cargos públicos da Secretaria Municipal de Educação e dos Conselhos Municipais.

METODOLOGIA

O tipo de estudo realizado - que focaliza predominantemente o desenvolvimento e a institucionalização de sistemas administrativos - tem como pressuposto a concepção de que a política educacional e o pensamento político sobre a educação se tornam suscetíveis de conhecimento a partir do estudo das práticas efetivas, que podem ser constatadas por meio de relatos dos diferentes agentes envolvidos no processo e pelo estudo dos documentos administrativos, que indicam o sentido da ação política.

Para atingir o fim estabelecido foi realizada uma pesquisa no Pólo de São Carlos, um dos 10 Pólos que congregam 132 municípios do Estado de São Paulo inscritos no Programa Escola de Gestores do MEC realizado em São Paulo pela UFSCar.

A pesquisa foi iniciada com o estudo do material bibliográfico que subsidiou a abordagem teórica. Como referência norteadora para este trabalho foram utilizados os estudos de Max Weber sobre os tipos de dominação, as formas de organização, o desenvolvimento dos quadros administrativos e, em particular, os conceitos de patrimonialismo e organização burocrática e seu uso no Brasil; foi também estudada a concepção de formalização do ensino e sobre a introdução dos concursos públicos como forma de tornar o sistema impessoal contra as investidas clientelistas dos poderes locais, assim como a administração pública no Brasil.

A partir dos dados obtidos serão analisadas as características locais dos tipos ideais, apresentados por Weber, que constituirão o legal-burocrático, em um extremo e o tradicional patrimonial, no outro.

Após este estudo bibliográfico, foi realizada a caracterização dos sistemas de ensino das cidades estudadas (Pólo de São Carlos), a partir de um levantamento de IDEBs (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), IDHs (Índice de Desenvolvimento Humano), da estimativa de população de cada cidade participante, do número de escolas de cada uma destas cidades, assim como o levantamento, por meio das fichas de inscrição dos alunos do Curso Escola de Gestores, das formas de provimento dos cargos e das características das escolas das quais são gestores.

Como o propósito deste trabalho não é o aprofundamento quanto à bibliografia estudada, segue abaixo uma breve discussão sobre a burocracia, a impessoalidade dos cargos públicos, a dominação e a legitimidade segundo o sociólogo alemão Max Weber:

O processo de racionalização do Ocidente que acompanhou a constituição do Estado Moderno acabou por estabelecer uma ordem jurídica e administrativa estabelecidas e alteradas apenas por meio de uma legislação apropriada. Este Estado configura-se como uma organização legal administrativa, que precisa de um aparato administrativo composto por

funcionários que conduzem os assuntos públicos de forma oficial e formal, de acordo com uma regulamentação legislativa. Gradualmente a autoridade tradicional e patrimonial, baseada no costume foi sucedida pela autoridade legal, baseada na lei.

A autoridade estatal assume, assim, um caráter impessoal, uma vez que a legitimação de seu poder não se encontraria mais na sua autoridade pessoal, familiar ou baseada em alguma norma consuetudinária, mas na lei. Nesta perspectiva, as pessoas em posição de autoridade governamental não possuem cargos em função de sua pessoa, mas são investidos em um cargo para exercer uma função específica por um tempo determinado, em virtude do qual possuem autoridade limitada. A obediência não recai à pessoa do soberano, pois não se tratam mais de súditos, mas de cidadãos que obedecem às leis e não à pessoa que as aplica. A ordem estabelecida é, portanto impessoal, da mesma forma que o exercício da autoridade.

A Burocracia

Em uma ordem estatal que se caracterize pelo domínio legal, prevalecem as organizações burocráticas, que seriam norteadas por princípios que garantiriam a implementação das normas promulgadas. Estes princípios teriam como base a continuidade dos negócios oficiais, a delimitação da autoridade por meio de regras, a supervisão do exercício da autoridade, a separação entre a pessoa do ocupante do cargo e o cargo, a documentação dos negócios oficiais.

- a) Os negócios oficiais são conduzidos segundo estatutos permanentes e contínuos.
- b) A condução destes negócios obedece às regras estipuladas em um órgão administrativo caracterizado por funcionários com atribuições especificadas que devem executar um tipo de trabalho delimitado em termos de critérios impessoais. Para que o funcionário possa exercer a função para a qual foi designado, é necessário que seja oficialmente investido da autoridade que permita o exercício desta função. Este funcionário, no exercício de função pública, deve dispor de meios de coação legal limitados ao exercício de sua função de forma que sejam claramente definidas as condições em que seu emprego é legítimo.
- c) Deve ser estabelecida uma clara hierarquia de autoridades com jurisdições perfeitamente definidas e responsabilidades determinadas de forma que as responsabilidades, autoridade e posição hierárquicas específicas constituam

da própria definição do cargo. Os cargos mais elevados são investidos da função de supervisão e os mais baixos de direito de apelação.

- d) Há estrita separação dos bens, negócios e rendas públicos e oficiais dos bens, negócios e rendas privados. Os funcionários não são donos dos meios materiais e dos recursos necessários ao desempenho de suas funções, mas têm a responsabilidade de zelar por estes recursos.
- e) Os cargos não podem ser considerados propriedade pessoal de seus ocupantes, sendo-lhes vedada sua venda, negociação ou transmissão hereditária.
- f) Todos os assuntos oficiais devem ser conduzidos por meio de documentos escritos.

A especificação do aparelho burocrático, que é para Weber a forma de dominação legal, pode ser compreendida por meio do contraste com a forma de administração patrimonial. Abaixo apresentamos a comparação entre os dois aparelhos administrativos:

- 1) Em primeiro lugar, se o dirigente patrimonial e seus funcionários conduzem os assuntos administrativos ou não, é geralmente uma questão de arbítrio; normalmente, eles só o fazem quando são pagos pelos incômodos que passam.
- 2) Segundo, um dirigente patrimonial resiste à delimitação de sua autoridade pela estipulação de regras. Ele pode observar limitações tradicionais ou costumeiras, mas estas não são escritas; de fato, a tradição endossa o princípio da arbitrariedade do dirigente.
- 3) Terceiro, essa combinação de tradição e arbitrariedade reflete-se na delegação e supervisão da autoridade. Dentro dos limites da tradição sagrada, o dirigente decide se delega ou não a autoridade e a contratação, inteiramente pessoal, que faz de “funcionários” tornarem a supervisão de seu trabalho uma questão de preferência pessoal e de lealdade.
- 4) Em quarto, todos os cargos administrativos no regime patrimonial são parte do grupo familiar e da propriedade privada pessoal do dirigente.
- 5) Em quinto lugar, seus “funcionários” são empregados pessoais e os gastos administrativos são pagos com seu tesouro.
- 6) Sexto, os assuntos oficiais são tratados em encontros pessoais e por comunicação oral, não através de documentos oficiais.

Em contraste com a ordem patrimonial, na dominação legal o funcionário é designado para um cargo por meio de contrato e não possui dívida pessoal em relação à autoridade que o designou. Sua designação não é fruto de relações pessoais ou de parentesco, mas das suas qualificações profissionais e técnicas, adequadas ao cargo que deverá exercer. Deve lealdade apenas à lei e sua autoridade obedece aos ditames legais e impessoais. Sua condição é de um profissional por isso seu trabalho administrativo deve ser sua ocupação em tempo integral. Por esse motivo, seu trabalho deve ser recompensado por um salário regular, compatível com suas atividades e com perspectivas de promoções regulares e carreira estável.

O contraste entre a ordem patrimonial e legal racional burocrática permite perceber que a ordem legal despessoaliza e exclui do campo das decisões todo sentimento puramente pessoal. O dirigente patrimonial, por outro lado, exerce sua autoridade por meio do favor, simpatia ou gratidão. Os cargos são objeto de exploração econômica, ou de prestígio social por parte de seus ocupantes e por isso constituem uma recompensa por favores fornecidos a autoridade que o designou. Na burocracia legal racional os privilégios são substituídos por uma remuneração regular em troca de uma dedicação à função em tempo integral. Na administração patrimonial como os ocupantes das funções não são designados por sua qualificação técnica, mas em função das relações pessoais com a autoridade que o designou, constituem frequentemente administrações amadoras.

Dominação e a legitimidade

Dominação, para Weber, não é o exercício do “poder” sobre outros homens e sim “*a probabilidade de encontrar obediência dentro de um grupo determinado para mandatos específicos (o para toda classe de mandatos)*” (p. 170). Ou seja, neste caso, dominação é sinônimo de autoridade. Para qualquer relação autêntica de autoridade é imprescindível que haja interesse (tanto interno quanto externo) em obedecer.

A dominação não está necessariamente ligada à esfera econômica, assim como não tem fins exclusivamente econômicos. Porém a dominação geralmente determina um quadro administrativo que faz com que os membros deste quadro mantenham uma relação de obediência, para com seu senhor; são os seguintes fatores relacionados com a obediência: costume, interesses materiais ou motivos ideais. A partir destes fatores pode-se determinar o tipo, a natureza, da dominação.

Os motivos materiais e racionais estabelecidos no quadro administrativo entre o imperante e os demais funcionários, se dão numa relação relativamente frágil. Os motivos afetivos ou racionais, baseados em valores, podem, em alguns casos, se tornarem decisivos.

No cotidiano o motivo que predomina é o costume juntamente com os interesses materiais, utilitários, porém estes fatores não podem representar os fundamentos que a dominação confie. As dominações não se limitam a estes fatores citados acima, em vista que seu grande objetivo é a busca pela sua própria legitimidade.

Portanto, é importante ressaltar que a legitimidade buscada é fundamentalmente diferente tanto do tipo de obediência quanto do tipo do quadro administrativo, de forma que garanta sua legitimidade tornando-a assim uma ferramenta de dominação e seus efeitos. Desta forma torna-se necessário distinguir as classes de dominação a partir de suas pretensões típicas de legitimidade.

Para Weber, a legitimidade de uma dominação tem uma importância puramente “ideal” e não se pode chamar toda “pretensão”, convencional ou juridicamente garantida, de relação de dominação, em vista que se podem ser feitos acordos, contratos formalmente livres. Um poder econômico fincado numa relação de monopólio também não pode ser chamado de denominação, pois uma das partes vai ditar para a outra parte as condições do negócio. Quando uma entidade impõe a outras entidades aceitar suas condições e esta assume um caráter de obediência imediata, este “fenômeno” também não pode ser chamado de dominação.

Weber afirma que a legitimidade de uma dominação deve ser considerada como uma probabilidade e assim ela deve ser tratada e mantida em proporção importante, em vista que a obediência a uma dominação não esta orientada primeiramente pela crença em sua legitimidade e sim por interesses de oportunidades de grupos dos indivíduos e de grupos.

Para Weber, a legitimidade pode ser distinguida em três tipos puros de dominação: 1- racional (está pautada na legalidade das ordens estatuídas e nos direitos de mando dos chamados por estas ordenações a exercerem a autoridade, a qual é legal – a obediência neste caso se dá pelas ordenações impessoais e objetivas legalmente estatuídas); 2- tradicional (baseada na crença cotidiana das tradições para assim exercer a autoridade; autoridade tradicional; neste caso a obediência ocorre à pessoa do senhor que está vinculado à tradição); 3- carismática (está baseada no heroísmo, na santidade ou no exemplo de uma pessoa e em suas ordenações; autoridade carismática, a qual a obediência ocorre à figura carismática provinda de razões de confiança pessoal num espaço no qual seu carisma tenha validade).

De acordo com Weber, o tipo mais puro de dominação legal é aquele exercido por meio do quadro administrativo burocrático. Um dirigente pode assumir tal função por várias vias: eleição, apropriação ou designação do seu antecessor. Porém seus mandos são também competências legais.

O quadro administrativo é constituído por funcionários individuais, sendo que são pessoas livres e se devem somente aos deveres objetivos do seu cargo, fazem parte da hierarquia administrativa tendo competências rigorosamente fixadas, são qualificados profissionalmente, têm salários fixos, têm uma carreira e perspectiva de ascensão, trabalham em completa separação dos meios administrativos e sem apropriação do cargo e, por fim, estão submetidos a uma rigorosa disciplina.

A administração burocrática pura é a monocrática, que é aquela que atende ao expediente, que é o contexto da experiência na forma mais racional dos exercícios de dominação; este conceito também envolve disciplina, precisão, continuidade, rigor, confiança, calculabilidade, intensidade e extensão no serviço, aplicabilidade formalmente universal a toda tarefa e suscetibilidade técnica de perfeição para alcançar resultados satisfatórios. O desenvolvimento de quaisquer formas “modernas” de associações (estado, igreja, exército etc.) coincide com o desenvolvimento da administração burocrática, sendo que a própria administração burocrática é uma semente do estado moderno ocidental.

Segundo Weber, toda vida cotidiana moderna está regida, direta ou indiretamente, dentro deste marco burocrático, em vista que a administração burocrática é a mais racional do ponto de vista técnico-formal, tanto que hoje ela é inseparável das necessidades da administração de massas (pessoas ou materiais). O grande instrumento da superioridade da administração burocrática é o saber profissional especializado, sendo que suas características estão ligadas às técnicas e às economias modernas da produção de bens, independentemente da produção ser de ordem capitalista ou socialista.

O sistema burocrático está dividido em funcionários, empregados e trabalhadores dos meios administrativos e que requerem um modo fundamental e indispensável da disciplina e da formação profissional, lembrando que estas exigências são provindas das próprias exigências da sociedade (WEBER).

A administração burocrática significa uma dominação conseqüente do saber, o qual representa seu caráter racional fundamental e específico. Apesar do poder ser condicionado pelo saber da especialidade, a burocracia tem a tendência de aumentar seu poder por meio do saber de serviço, que é o conhecimento adquirido pelas relações de serviço.

Na dominação tradicional, segundo Weber, a legitimidade se baseia na santidade das ordenações e poderes de mando herdados de tempos distantes. Desta forma os senhores seguem regras tradicionalmente recebidas, sendo que as relações dentro do quadro administrativo se determinam pela fidelidade pessoal do servidor para com o senhor. Ou seja, a obediência não se dá por disposições estatuídas e uma de suas grandes características é a

presença de relações pessoais de confiança e da burocracia patrimonial (a burocracia surgiu nos estados patrimoniais primeiramente com os funcionários do meio extrapatrimonial).

De acordo com Weber, na dominação tradicional, há forte presença da dominação patrimonial, que

“a toda dominación primariamente orientada por lá tradición, pero ejercida em virtud de um derecho próprio; y es sultanista la dominación patrimonial que se mueve, em la forma de su administración, dentro de la esfera del arbitrio libre, desvinculado de la tradición.[...] Del patriarcalismo originário se distinguen ambos, incluso el sultanato, por la existência de um cuadro administrativo” (p. 185).

Esta forma sultanista do patrimonialismo não é uma forma racionalizada, por isto que ela se distingue de todas as formas de dominação racional.

ANÁLISE DOS DADOS

A partir dos objetivos inicialmente propostos, passa-se agora à discussão dos dados coletados. Os dados aqui utilizados foram obtidos a partir da inscrição dos diretores de escola matriculados no curso de especialização em gestão escolar – Escola de Gestores.

Para então melhor caracterizar os sistemas de ensino a serem abordados no presente estudo, foi elaborada uma tabela contendo o **Ideb** (*Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*) - que tem como objetivo medir a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino; o cálculo é baseado no desempenho do estudante por meio de avaliações do Inep e em taxas de aprovação e ocorre a cada dois anos; a medida varia numa escala de 0 a 10- a região, o IDH (*Índice de Desenvolvimento Humano*) dos municípios, a estimativa da população e a quantidade de escolas (municipais, estaduais e federais) de cada cidade, assim como o número total de estudantes.

| | IDEB DO MUNICÍPIO | IDHM (<i>fonte: PNUD 2000</i>) | ESTIMATIVA DA POPULAÇÃO (HABITANTES) | Nº DE ESCOLAS |
|-------------------------|-------------------|----------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|
| 1 - AMÉRICO BRASILIENSE | 4,8 | 0.788 | 31.005 | 9 Escolas Municipais e 3 Escolas |

| | | | | |
|---------------------|------|-------|---------|---|
| | | | | Estaduais (total de 8.454 estudantes) |
| 2 - ARARAQUARA | 4,4 | 0.83 | 195.815 | 45 Escolas Municipais e 31 Escolas Estaduais (total de 38.776 estudantes) |
| 3 DESCALVADO | 3,8 | 0.82 | 29.533 | 18 Escolas Municipais e 1 Estadual (total de 6.366 estudantes) |
| 4- DOIS CÓRREGOS | 5,5 | 0.786 | 24.384 | 4 Escolas Municipais e 5 Estaduais (total de 4.444 estudantes) |
| 5- IBATÉ | ---- | 0.79 | 28.040 | 11 Escolas Municipais e 4 Estaduais (total de 7.961 estudantes) |
| 6 - ITIRAPINA | 3,6 | 0.783 | 13.889 | 4 Escolas Municipais e 1 Estadual (total de 2.985 estudantes) |
| 7 - GUATAPARÁ | 4,3 | 0.776 | 6.217 | 5 Escolas Municipais e 1 Estadual (total |

| | | | | |
|------------------------|-------|--------|---------|--|
| | | | | de 1.919 estudantes) |
| 8- MOCOCA | 4,8 | 0.809 | 66.086 | 23 Escolas Municipais e 13 Estaduais (total de 15.256 estudantes) |
| 9- MOTUCA | 4,8 | 0.761 | 4.340 | 2 Escolas Municipais e 1 Estadual (total de 1.051 estudantes) |
| 10 - PORTO FERREIRA | 5,3 | 0.802 | 48.760 | 25 Escolas Municipais e 3 Estaduais (total de 11.069 estudantes) |
| 11- RINCÃO | 3,0 | 0.777 | 10.425 | 4 Escolas Municipais e 1 escola estadual (total de 2.662 estudantes) |
| 12- SÃO CARLOS | 4,6 | 0, 841 | 212.956 | 49 Escolas Municipais, 1 Escola Federal e 33 Escolas Estaduais (total de 43.390 estudantes) |
| 13- TAMBAÚ | ----- | 0.792 | 21.913 | 9 Escolas |

| | | | | |
|-------------------|-------|-------|--------|--|
| | | | | Municipais e 3 Escolas Estaduais (total de 4.447 estudantes) |
| 14- TAPIRATIBA | ----- | 0.792 | 12.246 | 13 Escolas Municipais e 1 Estadual (total de 3.044 estudantes) |

Com os dados coletados foi analisado se o cargo de diretor foi transformado em função comissionada - ou não- nos municípios listados acima. Pelas 33 fichas de inscrição pode-se constatar que:

| MUNICÍPIO | CARGO | FUNÇÃO |
|--------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|
| 1-AMÉRICO BRASILIENSE | Professor do Ensino Fundamental I | Assessor Técnico Pedagógico |
| 1-AMÉRICO BRASILIENSE | Assessor Técnico Pedagógico | |
| 1-AMÉRICO BRASILIENSE | Diretor Adjunto | |
| 1-AMÉRICO BRASILIENSE | Assistente Técnico Pedagógico | Professor I |
| 2- ARARAQUARA | Diretor | |
| 2- ARARAQUARA | Diretor de escola | |
| 3-DESCALVADO | Secretário de Educação e Cultura | |
| 3- DESCALVADO | Orientador Educacional (EMEI) | |
| 3- DESCALVADO | Vice-diretora de Educação Infantil | |
| 4- DOIS CÓRREGOS | PEBE I | Cargo em Comissão - |

| | | |
|--------------------|--------------------------------------|---|
| | | diretor de escola |
| 5-IBATÉ | Professor | Diretor de Escola |
| 5-IBATÉ | Professor | Diretor |
| 5-IBATÉ | Professor | Diretor de Escola |
| 6- ITIRAPINA | Diretor | Professor |
| 6- ITIRAPINA | Diretor | Professor |
| 7 -GUATAPARÁ | Diretor de Escola (ESTADUAL) | Diretor de escola |
| 7- GUATAPARÁ | Professor (PEB I) | Diretor |
| 7- GUATAPARÁ | PEB II | Secretária |
| 8- MOCOCA | Diretor | Diretor |
| 9- MOTUCA | Professor | Diretor |
| 9- MOTUCA | Professor | Diretor de Ensino |
| 10- PORTO FERREIRA | Professor | Cargo em comissão – diretor de escola |
| 10- PORTO FERREIRA | Professor | Cargo em comissão – diretor de escola |
| 10- PORTO FERREIRA | Professor | Cargo em Comissão: Assistente de Direção |
| 11 -RINCÃO | Professor | Diretor |
| 11- RINCÃO | Diretor | Diretor |
| 11 - RINCÃO | Professor | Assessor Pedagógico |
| 12- SÃO CARLOS | Professor II | Função gratificada - assessor de direção |
| 12- SÃO CARLOS | Professor III - História | Assistente de Direção |
| 12 - SÃO CARLOS | Professor I do Ensino Fundamental | Diretora |
| 13- TAMBAÚ | Professor efetiva | Coordenador do Departamento Municipal de Educação |
| 14- TAPIRATIBA | Diretor de Educação | |
| 14- TAPIRATIBA | | Diretor |

Esta tabela foi montada de acordo com as respostas dos matriculados no Programa Escola de Gestores, que foram mantidas na íntegra, a fim de não haver deturpação dos resultados.

A primeira constatação a que se pode chegar é que não se atingiu um grau de institucionalização das estruturas administrativas que tenha permitido aos servidores compreender a diferença entre função e cargo. Isto é demonstrado pelo fato de boa parte dos diretores de escola, ou outros funcionários relacionados, dos sistemas municipais de ensino, não saberem a distinção entre função e cargo o que decorreu em dificuldades para compreender as questões relativas ao tema e no preenchimento dos dados solicitados. Dos dados selecionados, pode-se então concluir que das 33 unidades escolares do pólo de São Carlos elencadas acima, apenas dez são administradas por diretores provindos de concursos públicos, ou seja, que têm o cargo de diretor escolar. Os demais gestores, 23, são diretores comissionados, isto é, exercem a função sem o devido concurso.

Isto remete, pelo menos ao que se refere ao pólo de São Carlos, a permanência de práticas patrimonialistas, uma vez que a maioria dos cargos parece ser preenchida por afinidades políticas. As relações pessoais continuam exercendo forte influência no sistema de ensino municipal. Isto pode significar que estes servidores públicos devam o exercício da função que exercem no momento a interesses ou até favores, o que pode culminar em resultados negativos para a gestão e comunidade escolares. Se isto não pode ser verificado, por outro lado, foi notório o efeito das eleições municipais na direção das escolas. Cerca de dez escolas, 30% do Pólo, tiveram seus diretores remanejados de função. A pesquisa permitiu que se constatasse, ainda, que em pelo menos um dos municípios, a secretária de educação era a própria esposa do prefeito.

É relevante ressaltar que vários alunos, quando fizeram sua inscrição no Programa Escola de Gestores, confundiram os termos cargo e função. Em uma das fichas um aluno (de Américo Brasiliense) afirma ter o cargo de assistente técnico pedagógico e a função de professor I.

Segundo Piccoli (2008), o recrutamento do servidor público pode ocorrer por diferentes vias: concurso público de provas e títulos, livre nomeação (absoluta e relativa), arrendamento e eleição. Interessa-nos, neste caso, as modalidades de seleção de concurso público de provas e títulos e a nomeação porque opõem as formas de dominação legal-racional e patrimonial. A Constituição Federal de 1988 promulga a obrigatoriedade do concurso público – de provas ou de provas e títulos- para o provimento do cargo e do emprego público. São ressalvadas as nomeações para cargos que são declarados em lei de

livre nomeação e exoneração. O concurso público é uma via que objetiva acabar com as práticas patrimoniais que estão enraizadas na formação político-administrativa brasileira desde a sua formação como Estado, quando se remete ao preenchimento dos cargos e empregos públicos brasileiros, inclusive no campo educacional. (PICCOLI, 2008)

O concurso público nada mais é que um processo constituído por uma prova realizada por candidatos, os quais acabam por testar seu conhecimento profissional. O concurso de títulos é uma das etapas do concurso de provas e títulos na qual o candidato deve apresentar documentos (diplomas, cursos etc.) que estejam ligados com a natureza do cargo ou emprego pleiteado. O concurso, pela sua forma de realização é uma garantia de seleção baseada em critérios racionais que assume características abstratas e impessoais. Desta forma o conhecimento e o mérito do candidato se tornam relevantes para a sua aprovação, ou não, e não seus laços pessoais. (PICCOLI, 2008)

No estado de São Paulo, o concurso público é tradicionalmente adotado como provimento de cargos e empregos.

Quanto ao provimento de cargos no magistério, o concurso público se tornou obrigatório pela Constituição Federal de 1934, sendo dado aos estados o encargo de fiscalização e regulamentação das instituições de ensino. “O concurso de provas e títulos para o provimento ao cargo de Diretor de Grupo Escolar foi efetivado em 1941 e poderia participar do mesmo, professores com quatrocentos dias de magistério, auxiliares de diretor, auxiliares de diretor de Grupo Escolar, secretários e auxiliares de Delegacias Regionais de Ensino que tivessem dois anos de exercício nos cargos e, pelo menos, um de docência” (Piccoli, apud Cortina, 2008).

Em 1946 o cargo de diretor escolar foi efetivado no estado de São Paulo e seu acesso era garantido por meio de uma prova de personalidade e uma prova sobre a cultura geral e especializada.

Em 1968, foi aprovada a lei estadual nº 10.261, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, que determina em seu artigo 14 “a nomeação para cargo público de provimento de cargo efetivo *será precedida de concurso público de provas ou provas de títulos*” (apud, Piccoli, 2008).

De acordo com Piccoli,

“...o provimento de diretor de escola a lei complementar nº 201 estabelece que poderão se candidatar ao cargo “em caráter efetivo, mediante nomeação ou acesso procedidos de concurso público de provas e títulos” (artigo 12, inciso II) professores com “habilitação específica de grau superior, correspondente à licenciatura plena e experiência docente de no mínimo 3 (três) anos no magistério oficial de 1º e/ou 2º graus do Estado de São Paulo”

(artigo 11, inciso III). O parágrafo único ainda menciona que “as habilitações específicas a que se refere este artigo serão definidas pelo Conselho Estadual de Educação, observadas as normas baixadas pelo Conselho Federal de Educação”. (PICCOLI, 2008; p. 34).

A lei complementar de 1985, nº 444, de 27 de dezembro, determina que para o cargo de diretor de escola deve ser adotado o concurso público que atenda os seguintes requisitos:

“...licenciatura plena em pedagogia com habilitação específica em administração escolar, ter, no mínimo, 5 (cinco) anos de exercício em função docente e/ou de especialista de educação de 1º e/ou 2º graus, no caso de ingresso, e ter 3 (três) anos de efetivo exercício no cargo de docente e/ou especialista do magistério público oficial de 1º e/ou 2º graus da Secretaria de Estado da Educação do estado de São Paulo, no caso de acesso.” (PICCOLI, 2008; p. 35)

Pode-se constatar que o esforço para a institucionalização do concurso tem como finalidade não apenas reduzir os aspectos clientelistas e personalistas das relações de poder nas estruturas administrativas da educação, mas constitui um importante aspecto de democratização da educação, visto que gera igualdade quanto às condições de acesso para todos os candidatos que almejem um cargo ou um emprego e o caráter subjetivo é eliminado. (PICCOLI, 2008)

Como o projeto, no qual baseia-se este trabalho, ainda se encontra em andamento, a análise realizada até o momento é parcial. Serão posteriormente consultadas as secretarias e diretorias para confirmação da forma de provimento e estabelecimento do organograma da secretaria. Além disso, serão consultados novamente os diretores cursistas sobre a forma de provimento dos cargos e sobre as alterações ocorridas após a última eleição de dirigentes municipais nas secretarias de ensino. Pretende-se constatar se ocorreram mudanças de pessoas nos postos das secretarias e se ocorreram mudanças na forma de provimento dos quadros.

CONCLUSÕES

Os dados analisados até o momento permitiram constatar que ocorreram importantes alterações nas modalidades de seleção pública para os servidores públicos municipais da educação, uma vez que, no estado de São Paulo, cargos como os de diretores de escola e supervisores eram providos por meio de concursos públicos de provas e avaliação de títulos. Parece estar se configurando, no campo da seleção de servidores, um desmantelamento gradual na esfera do ordenamento legal-racional.

Os dados obtidos até o momento permitiram constatar que a maioria dos municípios do pólo de São Carlos, objeto deste estudo, o cargo de diretor foi transformado em função comissionada. Esta hipótese se deve às práticas patrimoniais presentes nos municípios, as quais estão consolidadas no Brasil desde a sua formação como Estado, sendo estas práticas, burocráticas patrimoniais, herança da própria construção do Estado português.

Com isto, as funções acabam por serem preenchidas de acordo com o “merecimento” ou com a “eficiência” na escolha de favoritos por algum político e, desta forma, o escolhido estabelece laços de fidelidade e/ou gratidão para aquele que lhe deu a oportunidade, garantindo assim o atendimento aos seus interesses pessoais (PICCOLI, 2008).

Como observou DAMATTA (1997), como as demais instituições sociais brasileiras, também as instituições da área da educação estão submetidas às provenientes das normas burocráticas e legais às normas originárias das redes de relações pessoais e aos recursos sociais que estas redes mobilizam e distribuem. Os cargos de mando na área educacional podem estabelecer uma teia de relações que permitem garantir grande prestígio social.

A ausência de uma forma de provimento de cargos institucionalizada pode colocar em risco os próprios fins do serviço público e, neste caso, da educação e do funcionamento das unidades escolares que perdem em autonomia e liberdade de gestão. A ausência de quadros estabelecidos e de formas institucionalizadas impede que seja estabelecida uma clara hierarquia de autoridades com jurisdições perfeitamente definidas e responsabilidades determinadas.

Fica também comprometida a separação dos bens, negócios e rendas públicos e oficiais dos bens, negócios e rendas privados. Se os dirigentes não são donos dos recursos públicos, mas apenas seus gestores, eles acabam fazendo uso destes recursos para seu benefício político como forma de barganha em posições de prestígio. Os cargos não podem ser considerados propriedade pessoal dos dirigentes mais elevados e não podem fazer uso destes cargos para angariar prestígio ou ampliar sua rede de relações de poder.

O processo de municipalização do ensino fundamental parece ter reforçado as práticas já enraizadas desde a constituição do país considerando como elemento principal para a seleção e provimento dos cargos públicos não o conhecimento do profissional sobre a função e sim os laços pessoais, a confiança e a credibilidade que há entre os personagens político e o gratificado. Ou seja, há uma “confusão” entre os interesses públicos e os privados, sendo que o tipo de relação que é estabelecido e prevalecido neste sistema é a dominação legítima tradicional, apesar desta “conviver” com alguns fatores de aspectos impessoais e legal racional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

CARVALHO, J.M.A. *A Construção da Ordem*. Ed Relume-Dumará, RJ, 1996.

DAMATTA, Roberto. *Cidadania: A questão da cidadania num universo relacional* (p. 65-95), in *A Casa e a Rua, espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. Ed. Rocco, 1997.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder - Formação do patronato político brasileiro* Ed. Globo/ Publifolha, vol I e II; 10ª ed. São Paulo: 2000.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. *Homens livres na ordem escravocrata*. 2ª. ed. Ed. UNESP. São Paulo: 1998.

PICOLLI, D.F. *Formas de Seleção de Supervisor e Diretor de Escola Municipal*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Área de Fundamentos da Educação. Universidade Federal de São Carlos. 2008.

SOUZA, A. R. *Perfil da Gestão da Escola Pública no Brasil: Um estudo sobre diretores escolares e sobre aspectos da Gestão Democrática*, – UFPR – Trabalho apresentado no GT-5 na 30ª Reunião Anual da Anped.

WEBER, Max. *Economia y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.: 1992

Sites consultados:

<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/funf.shtm> (dia 30/04/2009; às 20hs35min)

http://mapas.mec.gov.br/index.php?id_estado=sp&id_cidade=3501707 (dia 28/04/2009; às 15hs10min)

<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH->

[M%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20\(pelos%20dados%20de%202000\).htm](http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH-M%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20(pelos%20dados%20de%202000).htm) (dia 1º/05/2009; às 02hs48min)

http://portal.mec.gov.br/index.php?id=10004&option=com_content&task=view (dia 02/07/2009; às 09hs44min)

<http://moodle3.mec.gov.br/mdl01/mod/resource/view.php?id=12794> (dia 02/07/2009; às 09hs32min)