

Eixo 2: Políticas de Educação Básica e de formação e gestão escolar

AS FORMAS DE PROVIMENTO À FUNÇÃO DE DIRETOR ESCOLAR NO BRASIL A PARTIR DA REFORMA DO ESTADO DE 1995

Nadia Pedrotti Drabach (UFPR)ⁱ
nadiadrabach@yahoo.com.br

Núcleo de Pesquisa em Políticas Educacionais (NUPE)
CAPES

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo identificar as diferentes perspectivas de gestão presentes nas formas de provimento ao cargo de diretor escolar e mais especificamente analisar a influência da gestão gerencial sobre as formas de provimento ao cargo de diretor nas escolas públicas brasileiras de ensino fundamental nas redes municipais e estaduais no período de 1997 a 2007. Para a concretização da proposta utilizamos como fonte empírica os bancos de dados referentes aos questionários aplicados aos diretores através do SAEB nos anos de 1997 e 2003 e da Prova Brasil no ano de 2007 que foram analisados à luz dos aportes teóricos que compõem o campo em estudo. A análise identifica um aumento das formas mistas de escolha dos diretores escolares o que aponta para a inserção de princípios tecnocráticos na gestão das escolas públicas no período analisado.

Palavras-chave: gestão escolar; diretores; gestão gerencial.

Introdução

Nas escolas públicas brasileiras coexistem diferentes formas de escolha de diretores. De acordo com Dourado (2001), na década de 1980 as formas mais usuais compreendiam: “1) diretor livremente indicado pelos poderes públicos (estados e municípios); 2) diretor de carreira; 3) diretor aprovado em concurso público; 4) diretor indicado por listas tríplexes ou sêxtuplas; 5) eleição direta para diretor” (DOURADO, 2001, p. 83)

No final dos anos 1970 e início dos anos 1980, as discussões acerca da gestão democrática da educação impulsionaram a instituição de formas também mais democráticas de escolha dos dirigentes escolares, em contraposição ao clientelismo político presente nas indicações de diretores. Contudo, formas menos democráticas de escolha dos dirigentes escolares como as indicações, por exemplo, continuaram/continuam existindo. No questionário da Prova Brasil de 2007, a questão referente às formas de provimento ao cargo de diretor traz como alternativas de resposta: “seleção; eleição apenas; seleção e eleição; indicação de técnicos; indicação de políticos; outras indicações; outras formas”. A presença

destas alternativas no referido questionário por si só indica a coexistência de formas diversas de escolha de diretores. Estas, conforme Paro (2003), podem ser resumidas em três modalidades diferentes: a indicação; a seleção através de concurso público ou de aferição da competência técnica e a eleição. Estas formas de escolha de diretores trazem consigo diferentes concepções do papel do gestor e conseqüentemente dos processos de gestão que se desenvolvem nas escolas.

As formas de provimento ao cargo de diretor escolar

As indicações, que persistem ainda hoje como forma de escolha de diretores escolares, apesar de todo movimento pela democratização iniciado nos anos 1980, possuem a marca do clientelismo político e, de acordo com Paro (2003) remetem ao sistema oligárquico que predominou no Brasil durante a República Velha. Esta forma de escolha de diretores implica “reconhecer na figura do diretor a expressão primeira do poder público representado pela instituição escolar, ou seja, o diretor é, neste caso, o governador ou o prefeito em menor ‘escala’ e, como tal, tem antes de tudo a tarefa de chefiar uma repartição pública” (SOUZA, 2007, p. 166).

A escolha de diretores através de indicação vincula o trabalho do diretor com quem o indicou, quase sempre um político ou técnico das Secretarias de Educação. Seu compromisso, portanto, é com quem o colocou naquele cargo e não com a comunidade escolar. Nesse caso “o papel do diretor, ao prescindir do respaldo da comunidade escolar caracteriza-se como instrumentalizador de práticas autoritárias, evidenciando forte ingerência do Estado na gestão escolar” (DOURADO, 2001, p. 83). De acordo com Souza (2007) “indicar política ou tecnicamente o dirigente escolar pressupõe compreender a direção da escola pública não como uma função a ser desempenhada por um especialista da carreira do magistério, mas como um cargo político de confiança do governante municipal ou estadual ou como instrumento de compensação no jogo político-eleitoral” (SOUZA, 2007, p, 166). Esse jogo político resiste historicamente à implantação de mecanismos mais democráticos de escolha de diretores como, por exemplo, a eleição.

Pelas razões citadas, a escolha por indicação não pode ser considerada uma forma democrática de provimento ao cargo de diretor, tampouco um instrumento burocrático, uma vez que “na indicação, a escolha de pessoas para ocupar o cargo público de diretor recai sobre os que merecem a confiança pessoal e política dos padrinhos e não dos que tem capacidade

própria” (MENDONÇA, 2000, p. 187), não há, nesta forma de escolha, critérios de impessoalidade que caracterizam o Estado burocrático.

A indicação para cargos públicos cujas raízes estão no Estado patrimonialista que marcou fortemente a origem do Estado brasileiro pode ser percebida na admissão dos diretores cujos critérios são essencialmente subjetivos e pessoais (MENDONÇA, 2000). A demissão do apadrinhado recai igualmente sobre os mesmos critérios, ou seja, não há regulamentação para admissão e demissão nesta forma de escolha dos diretores escolares.

Como uma das alternativas para a superação do clientelismo que caracteriza as indicações há a defesa da seleção realizada através de concurso público ou de outras formas de aferição da competência técnica dos candidatos. O concurso público é defendido pela sua imparcialidade e porque o diretor “concursado estaria menos submisso às variantes políticas da escola e do sistema de ensino, uma vez que o concurso público parece garantir a moralidade e a transparência necessárias para a lotação em qualquer cargo público” (SOUZA, 2007, p. 167). Além disso, a seleção de diretores está ancorada na ideia de que o domínio da competência técnica pelo candidato é um requisito essencial para o exercício da função.

O concurso para a escolha de diretores está vinculado também “a uma concepção da direção de escola como carreira e, por meio dele, a ocupação da função tem caráter permanente” (MENDONÇA, 2000, p. 191). Nesta ótica, o diretor de escola é visto “como um burocrata no sentido Weberiano. Isso esvazia a face política da função dirigente, especialmente porque a capacidade de liderança não parece ser um elemento passível de ser avaliado por concurso de provas e título” (SOUZA, 2007, p. 167). Ainda, a atuação do diretor fica concentrada em aspectos administrativos, tecnocráticos, em detrimento da face pedagógica da gestão escolar.

Em análise sobre o Estado de São Paulo e sua capital que utilizam o concurso como forma de provimento ao cargo de diretor, Mendonça (2000) afirma que a seleção contribuiu para a diminuição das indicações e da influência de grupos políticos na designação de pessoas para a direção das escolas públicas. Contudo, assim como o diretor indicado, “o compromisso do diretor concursado é com quem está no poder porque o concurso isolado não estabelece nenhum vínculo com os usuários, mas sim com o Estado que é quem legitima a sua função pela lei (PARO, 2003, p. 23). Além disso, na análise de Paro (2003), o concurso mostra-se democrático apenas no ponto de vista do candidato para o cargo, porque pode candidatar-se livremente e depois de aprovado escolher a escola na qual quer atuar. A comunidade escolar, entretanto, não tem a possibilidade de escolher o seu diretor.

Diante dos problemas apresentados pelas indicações e pela seleção através de concurso público, a eleição de diretores aparenta ser uma forma mais democrática de escolha e um importante mecanismo no processo de democratização da gestão escolar e da educação. Paro (2003) afirma que, na medida em que a sociedade se democratiza e “como condição dessa democratização, é preciso que se democratizem as instituições que compõem a própria sociedade” (p. 26). Portanto, a democratização da escola torna-se necessária e a eleição de diretores, o primeiro passo para a sua concretização. Pois, como é possível pensar em uma escola autônoma, com a participação da comunidade no processo de gestão se os diretores continuarem sendo indicados (autoritariamente) ou selecionados por concurso público e designados (também autoritariamente) para as escolas sem que haja a participação dos seus maiores interessados, no processo de escolha dos dirigentes? É possível que a gestão seja democrática nestas condições? Diríamos que não, porém tampouco a escolha dos diretores através de eleição será capaz, por si só, de tornar a escola mais democrática, embora colabore em grande proporção para o seu avanço.

Um dos argumentos em favor da eleição de diretores é o envolvimento da comunidade escolar, alunos, pais, professores, funcionários, que podem participar do processo de escolha, através do voto. Dourado (2001) acrescenta que a defesa desta modalidade de escolha “vincula-se à crença de que o processo implica uma retomada ou conquista da decisão sobre os destinos da gestão” (DOURADO, 2001, p. 84). Além disso, a eleição pode ser apontada como um instrumento efetivo de democratização das relações escolares, na medida em que “se propõe resgatar a legitimidade do dirigente como coordenador do processo pedagógico no âmbito escolar” (DOURADO, 2001, p. 89). É preciso que sejam associados à eleição vários outros instrumentos e práticas que favoreçam o diálogo, a participação de todos os interessados nas decisões tomadas no espaço escolar, capazes de promover a democratização das relações e a divisão do poder (DOURADO, 2001).

Nesse sentido, a eleição não deve ser considerada como um fim, como o ponto de chegada do processo de construção da democracia na escola. De acordo com Dourado (2001):

a) a democratização do poder é fundamental, mas é insuficiente – o poder deve ser entendido como exercício; b) o processo de provimento ao cargo de diretor, a eleição, por exemplo, não pode reduzir-se à mera delegação de poderes ou à dimensão política do voto: diretor autoritário/democrático; e c) a rediscussão de novas perspectivas pedagógicas deve avaliar velhas questões: ingerência política (especificidade), avaliação, autonomia e financiamento. (DOURADO, 2001, p. 91)

Para Souza (2007), sendo o papel do diretor escolar de natureza político-pedagógica e operando na coordenação política da escola, a sua eleição para a função implica reconhecer que o seu trabalho é mais do que o de um burocrata, preocupado apenas com a dimensão técnica da função, mas de alguém comprometido com a comunidade escolar que pauta as suas decisões a partir dos interesses coletivos. Assim, a eleição do diretor é um mecanismo através do qual a comunidade pode se manifestar e é uma “forma de controle sobre a burocratização da política escolar” (SOUZA, 2007, p. 174).

O diretor eleito, na visão de Souza (2007),

não é, por natureza do processo eletivo, mais compromissado com a educação pública de qualidade para todos/as, mas a eleição é o instrumento que potencialmente, permite à comunidade escolar controlar as ações do dirigente escolar no sentido de levá-lo a se comprometer com este princípio (SOUZA, 2007, p. 174).

A eleição de diretores fortalece o poder das escolas e conseqüentemente reduz o poder de intervenção do Estado sobre elas. A escola torna-se mais autônoma e capaz de promover relações mais democráticas em seu interior.

A gestão escolar a partir da Reforma na Educação

Tendo em vista a coexistência destas formas de escolha de diretores, assim como diferentes concepções de gestão nas escolas públicas brasileiras, este trabalho objetiva identificar as mudanças nas formas de provimento ao cargo de diretor nas escolas públicas a partir do contexto das reformas (do Estado e da Educação) realizadas na década de 1990. A Reforma do Estado que se materializou no Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) através da criação do Ministério da Reforma do Estado (MARE) em 1995 e do Plano Diretor elaborado no mesmo ano trouxe uma série de implicações para a compreensão da gestão pública que assumiu a lógica gerencial, inspirada no modelo neoliberal de desenvolvimento econômico, que se contrapunha ao movimento de democratização iniciado no Brasil no final dos anos 1970 e anos 1980. Na administração pública, a introdução da gestão gerencial, por um lado, tinha o propósito de tornar a máquina pública mais eficiente e funcional, por outro lado visava a diminuição e a otimização dos recursos destinados, especialmente para as políticas sociais, dentre elas a educacional. O objetivo final era abrir espaço para o desenvolvimento econômico do país e para a sua inserção no mercado globalizado.

A par da Reforma do Estado realizou-se a reforma na educação que visava mudanças especialmente na sua gestão. A reforma educacional procurava conciliar as diretrizes internacionais que enfatizavam a necessidade de construção de um novo modelo de gestão da educação e da escola que se situavam no contexto das “mudanças regulatórias próprias do novo modelo hegemônico do papel do Estado” (KRAWCZYCK e VIEIRA, 2008, p. 47) e a necessidade de reverter o quadro de exclusão e desigualdade educacional que ficava evidente nos altos índices de evasão e repetência. A reforma no aparelho do Estado visava uma reestruturação, principalmente nas funções sociais de modo a criar condições para a inserção do país no mercado globalizado. A educação como política social era um dos alvos principais da reforma, seja porque a ela eram destinados um grande percentual dos recursos do Estado, seja porque possui um papel fundamental na formação da sociedade, condição essencial para o desenvolvimento econômico do país.

A reforma na educação se inseria num movimento internacional de reformas que “alegadamente daria condições aos sistemas educacionais de cada um dos países para enfrentar os desafios de uma nova ordem econômica mundial” (KRAWCZYK, 2000, p. 2). A Reforma na educação desencadeou um processo de descentralização de funções de caráter operacional e a centralização das decisões relacionadas com a política educacional: normas, avaliação, currículo, financiamentoⁱⁱ. Sabemos que a Reforma do Estado provocou efeitos sobre a gestão educacional na esfera macro. Neste trabalho buscamos identificar seus impactos sobre a gestão escolar, no que diz respeito especialmente, ao processo de escolha dos diretores escolares.

Para isso, utilizamos como base empírica os bancos de dadosⁱⁱⁱ com as respostas dos diretores aos questionários aplicados através do SAEB nos anos de 1997 e 2003 e da Prova Brasil no ano de 2007^{iv}. Para a análise foram consideradas apenas as respostas dos diretores das escolas públicas de ensino fundamental das redes municipais e estaduais^v. A opção pelo ensino fundamental deu-se em função desta ser a etapa na qual incidiu a Reforma Educacional. O período eleito para estudo de 1997 até 2007 compreende o momento pós-reforma do Estado quando, supostamente seus efeitos começam a ser notados no campo educacional.

As variáveis selecionadas para a análise em cada um dos questionários se referem às formas de provimento ao cargo de diretor escolar, conforme se apresenta no quadro 1.

Quadro 1: Variáveis referentes às formas de provimento ao cargo de diretor escolar

Questionário	Forma de provimento ao cargo
SAEB 1997	Q.17 - Como você assumiu a direção desta escola? (A) Concurso Público. (B) Prova seletiva e eleição. (C) Eleição por colegiado. (D) Eleição pela comunidade escolar (E) Análise e seleção de currículo. (F) Indicação de técnicos. (G) Indicação de políticos.
SAEB 2003	Q.23 você assumiu a direção desta escola por: Seleção. (B) Só eleição. (C) Seleção e eleição. (D) Indicação de técnicos. (E) Indicação de políticos. (F) Outras indicações. (G) Outra forma.
PROVA BRASIL 2007	Q.21 - Você assumiu a direção <u>desta escola</u> por: (A) Seleção. (B) Eleição apenas. (C) Seleção e eleição. (D) Indicação de técnicos. (E) Indicação de políticos. (F) Outras indicações. (G) Outra forma.

Fonte: elaborado pela autora

A forma como os diretores assumiram a direção das escolas indicam diferentes compreensões do trabalho do dirigente escolar. Conforme afirma Paro (2003):

O que se constata é que a forma como é escolhido o diretor tem papel relevante, ao lado de múltiplos outros fatores, seja na maneira como tal personagem se comportará na condução das relações mais ou menos democráticas na escola, seja pela sua maior ou menor aceitação pelos demais envolvidos nas relações escolares, seja, ainda na maior ou menor eficácia com que promoverá a busca de objetivos, seja finalmente, nos interesses com os quais estará comprometido na busca desses objetivos (PARO, 2003, p. 7-8)

Assim, entendemos que subjacente às indicações políticas está uma compreensão da gestão escolar que se aproximaria do modelo patrimonial. Entendemos que a forma de escolha de dirigentes escolares através de concurso público ou através de algum mecanismo de aferição da competência técnica dos candidatos é configurada como um modelo de gestão que se aproxima da compreensão gerencial na qual o domínio dos conhecimentos técnicos é fundamental para o exercício da função. O processo de escolha através de eleição se constitui na forma mais democrática de entender esta função na escola, uma vez que favorece a participação dos segmentos escolares na escolha do diretor. Há ainda o processo misto de escolha dos dirigentes escolares que envolve princípios democráticos e gerenciais, uma vez

que há a participação da comunidade, mas há também uma preocupação com a aferição da competência técnica dos diretores escolares.

Para a análise dos dados, as alternativas de resposta foram recodificadas e associadas às três perspectivas de gestão: democrática, gerencial e patrimonial, com exceção do processo misto que será analisado separadamente, tendo em vista que envolve aspectos da gestão gerencial e também da gestão democrática. A recodificação apresenta-se no quadro que segue.

Quadro 2: Relação entre as formas de provimento ao cargo de diretor e os modelos de gestão

Modelos	SAEB 1997	SAEB 2003	PROVA BRASIL 2007
Democrática	- Eleição por colegiado - Eleição comunidade escolar	- Só eleição	- Eleição apenas
Processo misto	- Prova seletiva e eleição	- Seleção e eleição	- Seleção e eleição
Gerencial	- Concurso público - Análise e seleção de currículo ^{vi} .	- Seleção	- Seleção
Patrimonial	- Indicação de técnicos - Indicação de políticos	- Indicação de técnicos - Indicação de políticos - Outras indicações	- Indicação de técnicos - Indicação de políticos - Outras indicações

Fonte: elaborado pela autora

A seguir, apresentamos a análise dos dados referentes à forma como os diretores escolares chegaram a esta função da escola, no período em estudo.

As formas de provimento ao cargo de diretor e as concepções de gestão

A análise dos dados nos três anos em estudo aponta uma diminuição gradativa da forma mais democrática de escolha de diretores que é através da eleição, conforme pode ser observado nas tabelas 1, 2 e 3.

Tabela 1: SAEB 1997 – Forma de provimento à função de direção escolar por região

		Região					Total
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Democrática	N	89	128	102	68	102	489
	% Região	22,3%	28,5%	45,1%	59,1%	54,0%	35,5%
Mista	N	11	26	27	4	19	87
	% Região	2,8%	5,8%	11,9%	3,5%	10,1%	6,3%
Gerencial	N	43	44	38	13	14	152
	% Região	10,8%	9,8%	16,8%	11,3%	7,4%	11,0%
Patrimonial	N	257	251	59	30	54	651
	% Região	64,3%	55,9%	26,1%	26,1%	28,6%	47,2%
Total	N	400	449	226	115	189	1379
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 1997, MEC/INEP, 1997.

Tabela 2: SAEB 2003 - Forma de provimento à função de direção escolar por região

		Região					Total
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Democrática	N	106	149	191	252	194	892
	% Região	19,8%	12,9%	32,5%	42,4%	42,0%	26,8%
Mista	N	64	204	87	75	61	491
	% Região	12,0%	17,7%	14,8%	12,6%	13,2%	14,7%
Gerencial	N	45	69	55	12	21	202
	% Região	8,4%	6,0%	9,4%	2,0%	4,5%	6,1%
Patrimonial	N	291	680	198	238	163	1570
	% Região	54,4%	58,9%	33,7%	40,0%	35,3%	47,1%
Outras	N	29	52	56	18	23	178
	% Região	5,4%	4,5%	9,5%	3,0%	5,0%	5,3%
Total	N	535	1154	587	595	462	3333
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

Tabela 3: Prova Brasil 2007 – Forma de provimento à função de direção escolar por região

		Região					Total
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	
Democrática	N	289	2144	3589	6072	2694	14788
	% Região	5,8%	13,1%	16,0%	53,5%	57,1%	24,7%
Processo misto	N	457	2337	4717	904	503	8918
	% Região	9,1%	14,3%	21,0%	8,0%	10,7%	14,9%
Gerencial	N	917	908	4300	174	144	6443
	% Região	18,3%	5,5%	19,1%	1,5%	3,1%	10,7%
Patrimonial	N	3077	10421	6495	3949	1217	25159
	% Região	61,3%	63,6%	28,9%	34,8%	25,8%	42,0%
Outras formas	N	283	567	3361	258	162	4631
	% Região	5,6%	3,5%	15,0%	2,3%	3,4%	7,7%
Total	N	5023	16377	22462	11357	4720	59939
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

Em 1997, o percentual de escolas brasileiras que escolhiam seus diretores através de eleição era de 35,5%. Em 2003, o percentual caiu em todas as regiões e na média nacional 26,8% escolhiam os diretores desta forma. Em 2007 diminuiu ainda mais, ficando em 24,7%. Neste último ano, contudo, o percentual de diretores eleitos não caiu em todas as regiões, no Sul e Centro-Oeste há inclusive um aumento significativo, chegando na região Sul a 53,5% e na região Centro-Oeste a 57,1% que, em 2003, ficava em torno de 42% nas duas regiões.

O percentual de diretores escolhidos através de formas patrimonialistas caracterizadas pelas indicações manteve-se praticamente o mesmo em 1997 (47,2%) e em 2003 (47,1%). No ano de 2007 apresentou uma queda de aproximadamente 5%, chegando a 42% o percentual de

escolas brasileira que escolhem seus diretores desta forma. Apesar desta diminuição, o percentual de diretores indicados continua sendo significativamente maior do que o de diretores eleitos. Em relação à forma gerencial de escolha observa-se que de 1997 até 2003 o percentual diminuiu de 11% para 6,1% e em 2007 aumentou para 10,7%.

O que chama a atenção é o crescimento no percentual de diretores escolhidos através o modelo misto que em 1997 era de 6,3%, em 2003 passou para 14,7% e em 2007 era de 14,9%. Vejamos a síntese das formas de escolha dos diretores escolares nos três anos em estudo no quadro que segue:

Quadro 3: Formas de provimento a cargo de diretor em 1997, 2003 e 2007.

PROVIMENTO / ANO	SAEB 1997	SAEB 2003	PROVA BRASIL 2007
Democrática	35,5%	26,8%	24,7%
Mista	6,3%	14,7%	14,9%
Gerencial	11,0%	6,1%	10,7%
Patrimonial	47,2%	47,1%	42,0%

Fonte: elaborado pela autora.

Observa-se que o fato de ter aumentado o percentual de diretores escolhidos através de modelos mistos é indicativo da busca de critérios referentes à competência técnica destes profissionais como pré-requisito para assumir a função de direção nas escolas públicas. Este aspecto parece ter sido muito importante durante este período, pois, se somarmos a forma mista com a que chamamos aqui de gerencial e que usa exclusivamente critérios da aferição da competência técnica veremos que este percentual cresceu gradativamente no período analisado. Em 1997, o percentual era de 17,3%, em 2003 passou para 20,8% e em 2007 chegou a 25,6%. Enquanto isso, como vimos anteriormente, o percentual de diretores eleitos caiu e as indicações não tiveram uma variação significativa no percentual.

Diante desse quadro, destacamos que o principal elemento que parece ter causado efeito sobre a forma de provimento ao cargo de gestor escolar no período analisado foi a inserção de critérios de análise da competência técnica dos candidatos a diretor das escolas públicas, que repercutiu especialmente sobre a escolha por eleição, portanto sobre a forma mais democrática. Enquanto que a forma patrimonialista, composta pelas indicações, não sofreu grande impacto, mantendo-se acima de 40%. A região Norte foi a que mais diminuiu o percentual de diretores eleitos. Em 1997 era de 22,3% e em 2007 passou para 5,8%.

A forma de provimento ao cargo que denominamos gerencial supõe única e exclusivamente o conhecimento técnico inerente à função de diretor como critério para a sua escolha. O modelo misto admite também a eleição, desde que seja atestada primeiramente a competência do candidato. Esse critério está relacionado à compreensão gerencial de gestão, que exige um gestor capacitado, com conhecimento específico na área administrativa na qual irá atuar. Lembramos que um dos objetivos da reforma na educação no Brasil na década de 1990 foi a construção do processo de descentralização que acabou levando para as escolas uma demanda administrativa muito grande, exigindo de seus gestores conhecimentos específicos para lidar com estas questões. A descentralização financeira, principalmente, encarregou as escolas de tarefas que antes eram resolvidas centralizadamente, na gestão dos sistemas de ensino.

Diante disso, observa-se que parece haver a necessidade de introdução de critérios técnicos centrados apenas na dimensão administrativa da gestão e que a eleição por si só não seria capaz de garantir, por isso a introdução de processos mistos de escolha de diretores. Ao destacar apenas a face técnica da gestão, ignora-se a dimensão pedagógica dos processos democráticos e o potencial de transformação inerente a eles.

Quanto às formas patrimonialistas de escolha dos dirigentes escolares chama a atenção o fato de haver pouca mudança neste percentual durante esta década (1997 – 2007), quando analisamos o Brasil como um todo. Nas regiões Norte e Nordeste esse percentual ultrapassava 60% em 2007. Diante disso nos perguntamos: por que nem a introdução do princípio da gestão democrática na CF de 1998 e na LDB 9394/96 e nem a inserção de critérios de avaliação da competência técnica dos candidatos a diretores escolares conseguiram acabar com as indicações no Brasil como um todo, mas especialmente nas duas regiões citadas, cujo percentual aumentou de 2003 até 2007? Por que o crescimento do percentual de diretores que chegaram ao cargo através das formas mistas e puramente gerenciais de escolha dos dirigentes escolares causaram a diminuição do percentual de diretores eleitos e não do percentual de diretores indicados?

Em relação ao último questionamento é importante salientarmos que o neoliberalismo, fundamento da gestão gerencial, não se coloca declaradamente contra a democracia, pelo contrário se diz democrático também. Entretanto, os princípios da gestão democrática, como a participação, por exemplo, aparecem ressignificados na democracia de cunho gerencial. A participação deixa de ser um mecanismo de fortalecimento da sociedade civil, de ampliação dos direitos de cidadania. A democracia gerencial (TATAGIBA, 2006) nega a dimensão política da participação ao incentivar ações individuais, contribuições pessoais e o estabelecimento de parcerias. Nas palavras de Tatagiba (2006):

Nos marcos da democracia gerencial, a participação despede-se de seu potencial transformador por meio de um deslocamento da centralidade do conflito, uma vez que o que está em jogo não é a mudança das condições de dominação, mas a possibilidade de administrar de forma eficiente os recursos financeiros, materiais e humanos existentes. O que se busca, como horizontes de expectativas, não é a “partilha do poder de governar”, mas a dissolução deste poder na gerência eficiente (p. 145).

Assim, o crescimento da forma mista de escolha de diretores parece materializar os princípios da democracia gerencial. Por um lado, a aferição da competência técnica dos candidatos a diretores de escola seria capaz de garantir as condições necessárias para que o diretor administre de forma eficiente e eficaz os recursos humanos e materiais que estarão a sua disposição. Por outro lado, a comunidade não deixou de participar do processo de escolha, porém participou a partir de uma pré-seleção realizada gerencialmente, constituindo-se mais no sentido de uma legitimação do que de uma participação democrática propriamente dita. O que significa dizer, que mais importante do que a participação da comunidade na escolha é saber se o diretor é competente tecnicamente para a função, pois isso é o que vai garantir o “sucesso” da gestão. Assim, a forma de escolha de diretores através do processo misto parece sintonizar-se com a lógica da democracia gerencial. E, diante disso, é razoável concluirmos que a diminuição da forma mais democrática de escolha dos dirigentes escolares que é a eleição, deu lugar à outra forma de democracia: a democracia gerencial.

O processo democrático-gerencial que ocorre na forma de escolha através do processo misto tende a ser o fundamento da gestão escolar desenvolvida por estes diretores. E, o crescimento no percentual desta forma de provimento dos dirigentes escolares nos dez anos analisados parece apontar para uma aceitação maior dos processos mistos de escolha do que dos processos puramente gerencial, que utilizam como instrumento o concurso público ou a análise de currículo, etc. Parece não ser questionável o caráter democrático dos processos mistos de escolha de diretores e dessa forma, compreende-se a lógica perversa que tende a reduzir o avanço do projeto democrático e participativo de sociedade gestado nos anos 1980 e legitimado pela CF de 1988, quando o substitui em certa medida pela democracia gerencial.

Em relação aos altos percentuais de diretores indicados que se verificou no período em estudo e que caracterizam a forma de gestão regida pelo patrimonialismo e, portanto por relações clientelistas, Mendonça (2001) afirma que, historicamente:

A interferência política no ambiente escolar permitiu que o clientelismo político tivesse, na escola, um campo fértil para seu crescimento. Para o político profissional, ter o diretor escolar como aliado político é ter a possibilidade de deter indiretamente o controle de uma instituição pública que atende diretamente parte significativa da população. Para o diretor, gozar da confiança da liderança política é ter a

possibilidade de usufruir do cargo público. Estabelecem-se, desta maneira, as condições de troca de favores que caracterizam o patrimonialismo na ocupação do emprego público (MENDONÇA, 2001, p. 88).

A pouca variação em relação aos percentuais de diretores indicados por políticos ou por técnicos que se manteve a cima de 40% nos três momentos estudados, se deu provavelmente porque os prefeitos e governadores conhecem o peso políticos que os diretores escolares carregam historicamente no Brasil e, por isso, não abrem mão de indicá-los (SOUZA, 2007). A forma patrimonial de provimento ao cargo de diretores escolares pareceu impermeável ao movimento pela democratização da gestão escolar, à reforma gerencial da década de 1990 e a todas as críticas que vem sendo construídas academicamente por estudiosos do campo das políticas educacionais desde longa data.

Nas formas patrimoniais de provimento ao cargo de diretores assim como na forma gerencial e em certa medida também nos processos mistos há certo nível de controle do sistema sobre a escola, no sentido de que o diretor que chegou a função por uma dessas formas o fez porque foi indicado por alguém ou porque correspondeu aos critérios determinados e legitimados pelo sistema. Enquanto que no processo eletivo esse controle perde a força uma vez que a eleição configura a divisão do poder centralizado, deslocando-o para a ponta do sistema, no caso a escola. Portanto, a eleição diminui o poder das instâncias superiores sobre a escola. O compromisso do diretor eleito desloca-se para a comunidade (PARO, 2003). Daí certamente decorre a resistência na implementação de processos mais democráticos de escolha dos dirigentes escolares.

Nesse sentido a introdução da gestão gerencial na educação parece ter contribuído mais para a introdução de mecanismos de controle sobre a escola do que para a efetivação da gestão democrática no sentido da divisão do poder e do envolvimento da comunidade com a gestão da escola.

Considerações Finais

No provimento ao cargo de diretores escolares, no período estudado, coexistiram em maior ou menor medida as três perspectivas de gestão citadas neste trabalho. O que se observa é que houve uma diminuição das formas mais democráticas de escolha de diretores e o aumento das formas mistas que avaliam a competência técnica dos candidatos e submetem à eleição, portanto combinam critérios gerenciais com elementos democráticos. É possível identificar que a mudança provocada pela reforma educacional, em relação ao provimento ao cargo de diretores, não foi para o modelo que consideramos puramente gerencial, mas sim

para uma forma que combina elementos da gestão gerencial e da gestão democrática, o que pode ser considerado característico da concepção de “democracia gerencial” (TATAGIBA, 2006). E, considerando o que afirma Paro (2003) e Souza (2007) sobre a influência que a forma como o diretor chega à função exerce sobre o perfil da gestão que será desenvolvida por ele na prática, pode-se dizer que houve, nesse período, uma tendência em agregar elementos gerenciais às práticas de gestão das escolas públicas.

O Estudo sobre as formas de provimento ao cargo de diretores escolares é certamente um elemento importante para a compreensão do perfil dos gestores escolares e dos processos de gestão que se realizam nas escolas públicas brasileiras no período em estudado.

REFERÊNCIAS

DOURADO, L. A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. **Gestão democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2001.

KRAWCZYK, N A Construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000, p 02-12.

KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. **A Reforma Educacional na América Latina nos Anos 1990: uma perspectiva histórico-sociológica**. São Paulo: Xamã, 2008.

MENDONÇA, E. F. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**, ano XXII, n.75, Agosto/2001 p 84-108.

MENDONÇA, E. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: FE/UNICAMP, 2000.

PARO, V. H. **Eleição de Diretores: a escola pública experimenta a democracia**. São Paulo: xamã, 2003.

SOUZA, A. R. De. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil**. PUC/SP, 302 p. Tese de Doutorado em Educação (Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo). São Paulo, 2007.

TATAGIBA, L. Os desafios da articulação entre Sociedade Civil e Sociedade Política sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança, Vitória/ES. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

ⁱ Mestre em Educação pela Universidade Federal do Paraná. Este artigo é um recorte da dissertação de mestrado da autora apresentada do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná em março de 2013 que tem como título: “As mudanças na concepção da gestão pública e sua influência no perfil do gestor e da gestão escolar no Brasil” sob orientação do professor Dr. Ângelo Ricardo de Souza.

ⁱⁱ Avaliação: SAEB, ENEM; Financiamento: Fundef; Currículo: PCNs; Legislação: LDB 9394/96.

ⁱⁱⁱ Disponibilizados no site do INEP na internet.

^{iv} Conforme informações coletadas no site do INEP, na internet, o SAEB, a partir de 2007 passou a incorporar a Prova Brasil, assim a avaliação amostral que se fazia para todos os estratos até aquele ano, passou a ser universal/censitária para os alunos e escolas do Ensino Fundamental público.

^v A leitura dos dados foi realizada através do software estatístico SPSS 18.0.

^{vi} Optamos por classificar esta forma de escolha como gerencial, contudo a análise de currículo poderia representar também uma forma de escolha que está sintonizada com o modelo patrimonial uma vez que pode apenas cumprir o papel de legitimar uma indicação, sem significar, de fato, uma análise da competência técnica do candidato.