

A seleção de dirigentes escolares no Brasil: oscilações entre diferentes estratégias

The selection of school principals in Brazil: oscillations between different strategies

La selección de directores escolares en Brasil: oscilaciones entre diferentes estrategias

Nadia Drabach¹

Theresa Adrião²

Citação: DRABACH, N.; ADRIÃO, T. A seleção de dirigentes escolares no Brasil: oscilações entre diferentes estratégias. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 11, n. 8. Setembro de 2017.

Resumo

Este trabalho³ tem como objetivo refletir sobre a relação entre a vigência da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF) e as alterações nos procedimentos para a seleção e o exercício da função de dirigente escolar nas escolas públicas do Brasil. Tal dispositivo legal introduziu na gestão pública, mecanismos associados ao “gerencialismo” e limitou o gasto com pessoal, produzindo uma série de implicações para a gestão no campo educacional e conseqüentemente para a gestão escolar. A hipótese que embasa esta análise é de que estas políticas incidiram sobre a forma como os dirigentes escolares são escolhidos e sobre os mecanismos que os mantêm no exercício da função, tanto no sentido de substituir tanto procedimentos pautados na impessoalidade de concursos públicos, quanto em procedimentos democráticos de eleição pelos usuários da escola. Como fontes de pesquisa são utilizados os microdados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) referentes aos questionários do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) aplicados aos diretores escolares nos anos de 1997, 2003, 2011 e 2013, com o objetivo de comparar a situação das escolas públicas antes e depois da vigência completa da LRF. A pesquisa relaciona-se ao projeto Mapeamento das Estratégias de Privatização da Educação Básica no Brasil (2005-2015), financiada pelo CNPq, e desenvolvida pelo GREPPE-UNICAMP.

Palavras-chave: Diretor escolar; Gestão escolar; Gerencialismo; Nova Gestão Pública.

ABSTRACT

This paper aims to think over the relationship between the validity of Complementary Law 101/2000 (Law of Fiscal Responsibility-LRF) and changes in the procedures for selection and exercise of the principal's school position of public schools in Brazil. This legal provision introduced in the public

¹ Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Educação da Unicamp e bolsista Capes. E-mail:

² Doutora pela USP e docente da Faculdade de Educação da Unicamp. E-mail:

³ Trabalho apresentado no V Congresso Ibero Americano e VIII Congresso Luso Brasileiro promovido pela Anpae e realizado em Goiânia em setembro de 2016.

administration, mechanisms associated with the “managerialism”. This mechanisms limited personnel expenses, producing many implications for management in education and consequently for school management. The hypothesis is based upon this analysis is that these policies have brought many implications on how school principals are selected and the mechanisms that keeps them in the position. In the senso to contribute for replace ruled procedures in the impersonality of the public contest, and in democratic procedures as election by school community. The support for this paper the research sources will be microdata provided by National Institute of Educational Studies and Research (INEP) regarding the Evaluation System of Basic Education (SAEB) with questionnaires applied in public schools principals in 1997, 2003, 2011 and 2013. The use of these sources have the objective of comparing the situation of public schools before and after the Fiscal Responsibility Law. The research relates to The Mapping of Strategies Privatization in Basic Education in Brazil (2005-2015) project, financed by National Council of Scientific and Technological Development CNPq, and developed by Studies and Research Group in Educational Polices (GREPPE-UNICAMP).

Key-words: School principal; School Management; Managerialism; New Public Management.

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre la relación entre la vigencia de la Ley Complementaria no 101/2000 (Ley de Responsabilidad Fiscal-LRF) y las alteraciones en los procedimientos para la selección y el ejercicio de la función de dirigente escolar en las escuelas públicas de Brasil. Este dispositivo legal introdujo en la gestión pública, mecanismos asociados al "gerencialismo" y limitó el gasto con personal, produciendo una serie de implicaciones para la gestión en el campo educativo y consecuentemente para la gestión escolar. La hipótesis que plantea este análisis es que estas políticas se centraron en la forma en que los dirigentes escolares son elegidos sobre los mecanismos que los mantienen en el ejercicio de la función, tanto en el sentido de sustituir tanto procedimientos pautados en la impersonalidad de concursos públicos, como en procedimientos democráticos de elección por los usuarios de la escuela. Como fuentes de investigación se utilizarán los microdatos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas (INEP) referentes a los cuestionarios del Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB) aplicados a los directores escolares en los años 1997, 2002, 2013 y 2013, objetivo de comparar la situación de las escuelas públicas antes y después de la vigencia completa de la LRF. La investigación se relaciona con el proyecto Mapeamiento de las Estrategias de Privatización de la Educación Básica en Brasil (2005-2015), financiada por el CNPq, y desarrollada por el GREPPE-UNICAMP.

Palabras clave: Director escolar; Gestión escolar; Gerencialismo; Nueva Gestión Pública.

Introdução

O Caput do Artigo 37 da Constituição Federal estabelece que os servidores públicos devem desenvolver suas atividades considerando os princípios da Legalidade, da Publicidade; Impessoalidade; Moralidade e da Eficiência, este último decorrente da alteração no texto Constitucional pela Emenda Constitucional (EC) nº 19 de 1998, (EC nº 19/98), que

implementou modificações no regime administrativo brasileiro, a partir da alteração de um grande número de dispositivos da Constituição Federal de 1988, referentes tanto ao funcionamento da administração pública quanto às normas até então vigentes para os seus servidores. Tais modificações, respaldadas juridicamente pela Emenda, tiveram como pontos principais: a revisão das regras de estabilidade, a modificação no regime de remuneração e a gestão da administração pública (ADRIÃO, BEZERRA, 2013 p.258).

Tal EC introduziu orientações previstas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), documento elaborado em 1995 com vistas a subsidiar alterações na

gestão pública por meio da introdução de mecanismos sugeridos pela Nova Gestão Pública (NGP).

Concordando com Junquillo (2002), acredita-se que os pressupostos da NGP podem ser sintetizados em elementos que se apresentam em diferentes modelos de reformas, conforme registrado por Garcia, Adrião e Borghi (2009) são eles: A ideia de que o gasto público é um custo e não um investimento social; a identificação dos servidores públicos como detentores de privilégios e defensores de interesses particulares; a crítica à interferência do Estado nos mercados e a defesa da desregulação do mercado de trabalho.

Neste trabalho, buscou-se averiguar as implicações desse “novo” marco regulatório, para a gestão da escola pública. Para tanto, se toma como objeto de investigação as formas pelas quais os diretores, gestores ou dirigentes escolares, expressões aqui tomadas como sinônimos foram selecionados para exercerem suas atribuições em escolas das redes estaduais e municipais de ensino. Mais especificamente, indaga-se se houve impacto das medidas decorrentes da Lei Complementar n. 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre tais critérios, uma vez que a Lei operacionaliza, dentre outros aspectos considerados na EC-19/98, o princípio da eficiência orientado para a austeridade fiscal dos diferentes níveis de governo condição que pode incidir sobre a organização das carreiras do magistério.

Segundo Araújo *et al* (2015), a LRF resultou de uma opção do governo federal, à época presidido por Fernando Henrique Cardoso⁴, para recomposição das finanças públicas e regulação da atuação dos entes federados em um contexto de ajustes pós Plano Real, “cujos principais reflexos se deram no aumento da carga tributária e na centralização de recursos junto à esfera federal” (ARAÚJO *et al*, 2015, p. 740).

Ferraz (2001) considera que,

A Lei de Responsabilidade Fiscal Lei Complementar 101/00, promulgada em 04 de maio de 2000, cujas disposições, aplicáveis a todas as esferas da federação, estabelecem rígidas e restritivas regras acerca do exercício da atividade financeira, afetando principalmente Estados e Municípios (FERRAZ, 2001, p. 02).

⁴ Orientações não apenas mantidas no período subsequente, mas aprofundadas. Exemplo disso é a Lei das Parcerias público-privadas instituída em 2004.

Não é, pois, estranho que a LRF determine um teto para gasto com pessoal de até 60% do orçamento de estados e municípios, incluindo-se os 4% relativos aos funcionários do legislativo, restrição que tem induzido o aumento da canalização de fundos públicos para o setor privado por meio da terceirização de contratos e de serviços especialmente nas áreas de maior presença de contratação, como é o caso da educação. A esse respeito, pesquisa pioneira, publicada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) indicou que, no período de 2004 a 2006, havia aumentado em 9,8% a participação de pessoas sem vínculo sobre o total de funcionários na administração direta (ADRIÃO, 2009).

A Lei de responsabilidade Fiscal orienta ainda a definição de metas para a gestão pública vinculadas a resultados e a atribuição de responsabilidades por meio de medidas de responsabilização dos gestores públicos (desnecessário lembrar o recente processo de impedimento vivido pela ex presidenta Dilma Roussef ancorado, ao menos formalmente, em tal medida). Na mesma direção e inspirando programas e políticas de *accountability* educacional (CURY, 2012) a LRF incide sobre as políticas educativas orientando debate e em torno de Leis de responsabilidade educacional prevista inclusive no atual PNE (CURY, 2012)⁵

Tendo em vista o acima descrito, o objetivo desta análise é identificar as alterações nos mecanismos de escolha de diretores de escolas públicas nos sistemas de ensino estaduais e municipais considerando possíveis influências provocadas pela vigência da LRF. Para fins do aqui proposto, o período selecionado para a análise considerou dois aspectos: O primeiro refere-se à existência de dados passíveis de serem co-relacionados e o segundo à possibilidade de compará-los em período anterior e posterior à vigência da LRF. Por isso selecionou-se os anos de 1997, ano imediatamente anterior à vigência da Lei e para o qual há dados disponíveis, o ano de 2003, ano no qual a LRF encontrava-se em implantação e os anos de 2011 e 2013, quando a referida lei vigia completamente para todos os entes federados e os dados estavam disponíveis.

As informações foram coletadas por meio de consulta aos microdados originados a partir do questionário respondido pelos diretores escolares em exercício em escolas⁶

⁵ Ver:

<http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/FNE/lei%20de%20responsabilidade%20educacional.pdf>

⁶ Foram excluídas as escolas federais de educação básica por representarem um número muito reduzido e estarem submetidas a normativas nem sempre associadas ao sistema de ensino, como o caso das escolas de aplicação e universidades. Excluiu-se ainda o Distrito Federal por se constituir como ente federado peculiar.

municipais e estaduais, quando da aplicação da prova do SAEB⁷ aos estudantes. O intervalo analisado integra informações disponíveis para os anos de 1997, 2003, 2011 e 2013. Exclui-se da análise os anos de 2005, pois a base apresenta incompatibilidade com os demais anos; e 2007 e 2009, pois os dados se referem exclusivamente aos municípios.

O tratamento dos dados demandou o uso do SPSS⁸, software de análise estatística de dados nas ciências sociais.

A opção pelo inventário de dados relativos aos dois entes federados (estados e municípios) justifica-se por serem estes, em regime de colaboração, os responsáveis pela manutenção de escolas de ensino fundamental e médio, tal “cooperação”, a partir da vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), conta com o protagonismo dos municípios.

Como pano de fundo para análise que se propõe neste trabalho será considerada a literatura sobre o tema (PARO, 2003; MENDONÇA, 2000; DOURADO, 2000; SOUZA, 2007), no intuito de identificar, primeiramente, as formas de escolha de diretores escolares usuais nos sistemas públicos do Brasil para finalmente analisar as alterações e o conteúdo dessas alterações no provimento dos dirigentes escolares, a partir da vigência da LRF.

Sobre a seleção de diretores de escolas públicas no Brasil

Segundo Paro (2003), as formas para escolha de dirigentes de escolas públicas no Brasil podem ser classificadas em três modalidades: **indicação; seleção por meio de concurso público ou formas correlatas de aferição de competência técnica e a eleição**. Derivadas dessas três modalidades, estudos de Dourado (2000), Abdian e Manfio (2013) identificaram também formas mistas de escolha de diretores, como a **seleção seguida de eleição** e a **seleção seguida de indicação**. Essas formas de escolha chamadas de mistas aparecem como alternativas no questionário do SAEB destinado aos

⁷ A prova é aplicada bianualmente e abrange, de maneira amostral, alunos das redes públicas e privadas do país localizadas em áreas urbanas e rurais, matriculados no 5º ano e 9º ano do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio. Além da prova os estudantes também respondem um questionário sobre características socioculturais e econômicas. Professores e diretores também respondem um questionário que visa obter informações sobre o perfil profissional, mecanismos de gestão e infraestrutura da escola. Fonte: <http://www.inep.gov.br>

⁸ Seu nome original era *Statistical Package for the Social Sciences*. Atualmente o software pertence à empresa IBM (International Business Machines) e a parte SPSS do nome completo do software (IBM SPSS) não tem significado.

diretores escolares. A primeira aparece desde 1997 e a segunda aparece, pela primeira vez, no questionário de 2013.

A co-existência de diferentes formas de escolha de diretores nos sistemas de ensino público estadual e municipal no Brasil encontra respaldo na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - Lei 9394/1996, quando, ao tratar sobre o princípio constitucional da gestão democrática, delega aos sistemas de ensino, a definição sobre a forma pela qual seriam escolhidos. A LDB, ao definir no inciso VIII do artigo 3º, “gestão democrática no ensino público na forma da Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996), produz duas limitações que perduram até este momento. A primeira refere-se à previsão da gestão democrática apenas nos estabelecimentos oficiais de ensino, excluindo-se as escolas privadas de qualquer natureza (ADRIÃO E CAMARGO, 2007). A segunda limitação refere-se à transferência, para os sistemas estaduais e municipais de ensino, da responsabilidade pela operacionalização do princípio democrático da educação pública (PARO, 2007).

Contudo, a incorporação da gestão democrática como princípio da educação na Constituição Federal de 1988 significou um avanço dada a formalização de processos de democratização da gestão da Escola então em curso, “uma vez que uma das formas de se procurar garantir mecanismos e instâncias com conteúdos democráticos é consolidá-los legalmente” (ADRIÃO e CAMARGO, 2003, p 29). Vale lembrar que o período analisado não reflete mudanças geradas a partir do previsto no PNE.

Quanto ao conteúdo mais ou menos democrático presente nas formas de escolha de diretores, a literatura da área de modo sucinto aqui indicado considera a eleição como a forma potencialmente mais democrática de escolha dos dirigentes escolares, enquanto que a indicação por gestores ou ocupantes de cargos públicos, expressão do clientelismo, como a menos democrática.

A gestão democrática, para SOUZA (2007, p. 131), é definida:

como um processo político através do qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola (SOUZA, 2007, p. 131).

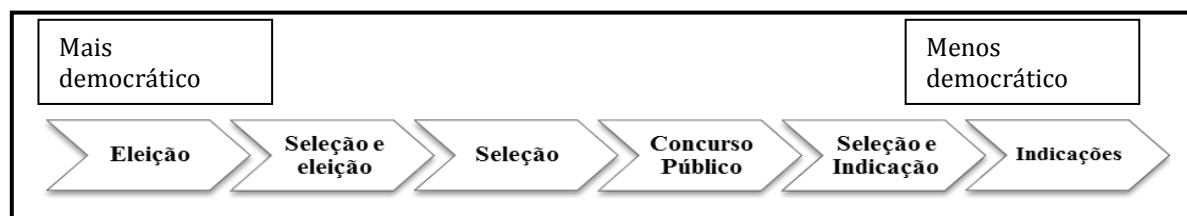
Além da gestão democrática outra concepção de gestão nomeada por Souza (2007) como **convencional** e que se faz presente em escolas “cujos diretores foram indicados, onde não há conselho de escola e de classe, ou onde eles existem, mas não se reuniram mais de uma vez ao ano e onde o projeto pedagógico foi construído sem a participação dos professores, ou mesmo onde ele não existe” (SOUZA, 2007, p. 203).

Além destas, destacamos ainda outra concepção que orienta a gestão escolar e que segue as orientações do gerencialismo⁹ ou da Nova Gestão Pública (NGP), a qual transpõe mecanismos da gestão empresarial para a esfera pública. Trushell (1999) e Shiroma e Campos (2006) destacam que esse modelo de gestão é apresentado no campo educacional como uma estratégia racional para o melhor uso dos recursos públicos. Centra-se na avaliação dos resultados (das unidades escolares e/ou dos estudantes) como parâmetro de desempenho a partir do que pauta índices de produtividade e eficiência das escolas (ADRIÃO *et al*, 2006).

A gestão nomeada **gerencial** pode ser definida, no caso brasileiro, como aquela na qual o dirigente escolar é selecionado por algum mecanismo de aferição da competência “técnica”, permanece na função por tempo determinado pelo sistema de ensino e articula parcerias com a comunidade escolar para o desenvolvimento das atividades educacionais. O projeto pedagógico é elaborado e executado pelo próprio diretor ou por algum agente externo e balizado por avaliações também externas, o conselho escolar assume função fiscalizadora, especialmente de recursos financeiros (DRABACH, 2013).

A figura 01 busca ilustrar o *contínuum* formado pelos processos de seleção de diretores escolares considerando seu conteúdo mais ou menos democrático.

Figura 01: Formas de provimento de dirigentes escolares considerando seu conteúdo democrático.



Fonte: elaborado pelas autoras com base na literatura

⁹ Neste artigo NGP e gerencialismo são tomados como sinônimos (Lima, 2011).

A **eleição** de diretores é considerada pela literatura brasileira um instrumento 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, 2000, p. 89). Para Souza (2007), eleger diretor implica reconhecer que o papel desse sujeito na escola 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 de manifestação da comunidade e uma “forma de controle sobre a burocratização da política escolar” (SOUZA, 2007, p. 174). Segundo Paro (2003), este procedimento é o primeiro passo para a democratização da gestão escolar e da educação. Entretanto é preciso que a ele sejam associados outros mecanismos 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 escolares e a divisão do poder (DOURADO, 2000; SOUZA, 2007; PARO, 2003).

O **concurso público** é defendido por se contrapor ao apadrinhamento político e estar fundamentado na meritocracia. Tendo por parâmetro os processos clientelistas (MENDONÇA, 2000) o concurso pode ser “considerado uma forma avançada, objetiva e imparcial de escolha dos dirigentes” (PARO, 2003, p.19). Ancora-se numa concepção de gestão elaborada a partir das teorias da burocracia que, de acordo com o Souza (2007) repousam

no princípio de que a escola deve se pautar por regras impessoais, gerais, com condutas e comportamentos altamente organizados e rotinizados, sustentando-se em uma divisão hierárquica do trabalho e dos poderes de mando, na qual os papéis de todos os sujeitos estão definidos e esses sujeitos devem agir em conformidade com aquelas regras (SOUZA, 2007, p. 146-147).

Essa concepção de gestão articula-se com os poderes de mando, com a hierarquia e com o domínio de saberes e técnicas que lhes são próprios (SOUZA, 2007). Paro (2003), entretanto, apresenta algumas insuficiências dessa forma de escolha, com destaque para: a) não garante a necessária aptidão para o exercício da função dado que não possibilita a aferição da liderança do candidato diante do pessoal escolar e dos usuários da escola pública; b) 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).

Por último, o concurso público cria uma distorção do seja democrático uma vez que “o diretor pode escolher a escola, mas os professores e a comunidade não podem escolher o diretor” (PARO, 2003, p. 25).

As **indicações** de quaisquer natureza são as formas menos democrática de escolha de diretores escolares, pelas características descritas a seguir: a) os critérios para a escolha de diretores são essencialmente subjetivos, recaem sobre os que merecem confiança pessoal e política; b) Não há regulamentação para admissão e demissão nesta forma de escolha (MENDONÇA, 2000); c) Possui um caráter autoritário uma vez que “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, 2000, p. 83); d) Traz em seu bojo a marca do clientelismo político (PARO, 2003).

A **Seleção**, como forma de escolha de diretores, tem sido formalmente justificada por seu propositores como mecanismo assentado em critérios “técnicos”. Contudo, diferente do concurso público, o diretor escolhido por esse mecanismo não ocupará um cargo de carreira e, à semelhança dos processos eletivos, sua função por tempo determinado é fixada pelo sistema de ensino. Os instrumentos utilizados para seleção são variados, podendo envolver análise de currículo, prova de conhecimentos específicos, defesa de projeto de gestão, apresentação de títulos, etc.

A seleção tem sido associada a outras formas de escolha como, por exemplo, a eleição e a indicação, dando origem às **formas mistas**. Tais formas apresentam-se no questionário do SAEB como “seleção e eleição” e “seleção e indicação”. No primeiro caso, consideram-se os procedimentos que conciliam procedimentos pautados na verificação de conhecimentos específicos (provas, análise de projetos etc.) com procedimentos de avaliação da liderança política do candidato. Já o segundo caso concilia critérios que buscam auferir “conhecimento específico” com alguma forma de indicação pelos gestores do sistema educacional. A seleção combinada com eleição, por envolver a avaliação da atuação política do candidato pela comunidade escolar, está mais próxima do modelo de gestão democrática. Quando combinada com a indicação, por prescindir da participação dos segmentos escolares e desconsiderar a liderança política como aspecto importante na seleção, aproxima-se do que Souza (2007) denomina de modelo convencional de gestão escolar.

Ao longo da série histórica analisada observa-se que houve uma diminuição das formas mais democráticas de escolha de diretores, como a eleição, e uma tendência à valorização de critérios “técnicos” conforme pode ser observado na tabela 1.

Tabela 1: Forma de provimento à função de diretor escolar no Brasil nas redes públicas estaduais e municipais nos anos de 1997, 2003, 2011 e 2013.

Formas de provimento	1997	2003	2011	2013
Concurso Público	3,0%			7,7%
Eleição	35,6%	27,5%	20,5%	20,8%
Seleção	14,2%	21,8%	23,6%	20,9%
Indicações	47,2%	45,5%	47,6%	45,4%
Outras formas		5,3%	8,3%	5,2%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborado pelas autoras com base em Microdados do SAEB disponibilizados pelo INEP.

Em 1997, a alternativa “eleição” resulta da junção das alternativas “eleição por colegiado” e “eleição pela comunidade escolar” presentes no questionário. Nos demais anos estas duas alternativas deixaram de existir nos questionários do SAEB, dando lugar à categoria “eleição” apenas. De modo geral, a proporção de diretores eleitos diminuiu gradualmente, passando de 35,6% em 1997 para 20,8% em 2013.

Nos anos de 1997, 2003 e 2011 a opção pelo procedimento identificado neste trabalho como **seleção** resultou também da junção da “seleção com a eleição. Em 2013 surge ainda uma terceira alternativa “seleção e indicação”. Optou-se por agregar na categoria “seleção” as três possibilidades de respostas. Essa modalidade de escolha de dirigentes em 1997 correspondia a 14,2% das respostas, em 2003 passou para 21,8%, em 2011 chegou a 23,6% e no ano de 2013, 20,9% foram escolhidos por meio de seleção.

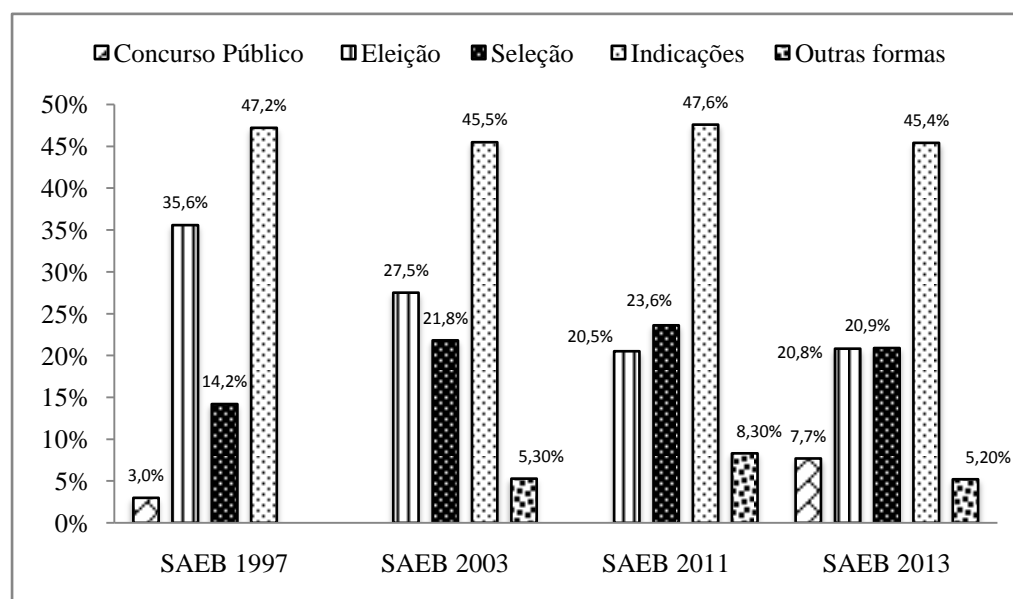
O **concurso público** aparece como alternativa de resposta apenas nos questionários de 1997 e de 2013. Em 1997, o percentual de diretores escolhidos por essa forma foi de 3,3%, Já em 2013 passou para 7,7%.

A **indicação** dos diretores, por parte de agentes públicos ou governantes, expressa-se em 1997 por duas alternativas distintas: “indicação de técnicos” e “indicações de políticos”. Em 2003 e 2011, além destas duas alternativas, tem-se a opção por assinalar “outras indicações”. Já em 2013 o questionário do SAEB permite apenas a opção “indicação”. Aqui também se optou por agregar as diferentes formas de indicação em uma única categoria. A indicação foi o procedimento mais frequentemente adotado

pelos sistemas educativos no período analisado, de modo que é possível afirmar que mais de 45% dos dirigentes escolares em exercício no período **foram indicados** por representantes de esferas do governo.

O gráfico 1 ilustra a frequência nas formas de provimento de diretores no período em estudo.

Gráfico 1: Provimento à função de diretor escolar no Brasil nas redes públicas estaduais e municipais nos anos de 1997, 2003, 2011 e 2013



Fonte: elaborado pelas autoras com base nos microdados do SAEB.

É possível observar no gráfico que as redes públicas estaduais e municipais mantiveram a maior proporção de **diretores indicados** para o exercício de suas funções no período analisado. Enquanto a eleição foi a forma de escolha que mais diminuiu.

Formas de provimento por esfera administrativa estadual e municipal.

Quando às formas de provimento são analisadas separadamente em relação aos sistemas estaduais e municipais, tem-se que os procedimentos baseados em critérios “técnicos”, como o concurso público e a seleção, e em procedimentos democráticos, como as eleições, são mais frequentes nas redes estaduais. Enquanto nas escolas municipais a indicação se apresenta como a forma mais recorrente, conforme observado na Tabela 2.

Tabela 2: Forma de provimento à função de diretor escolar nas redes estaduais e municipais nos anos de 1997, 2003, 2011 e 2013

Formas de provimento	SAEB 1997		SAEB 2003		SAEB 2011		SAEB 2013	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
Concurso Público	2,5%	3,6%					10,7%	5,9%
Eleição	36%	35%	30,1%	23,6%	25,3%	17,5%	26,2%	17,7%
Seleção	15,7%	12,1%	25,6%	16%	37,1%	15,2%	31,4%	14,6%
Indicações	45,7%	49,3%	38,6%	55,6%	25,3%	61,5%	22,8%	58,6%
Outra forma			5,6%	4,9%	12,3%	5,8%	8,6%	3,2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

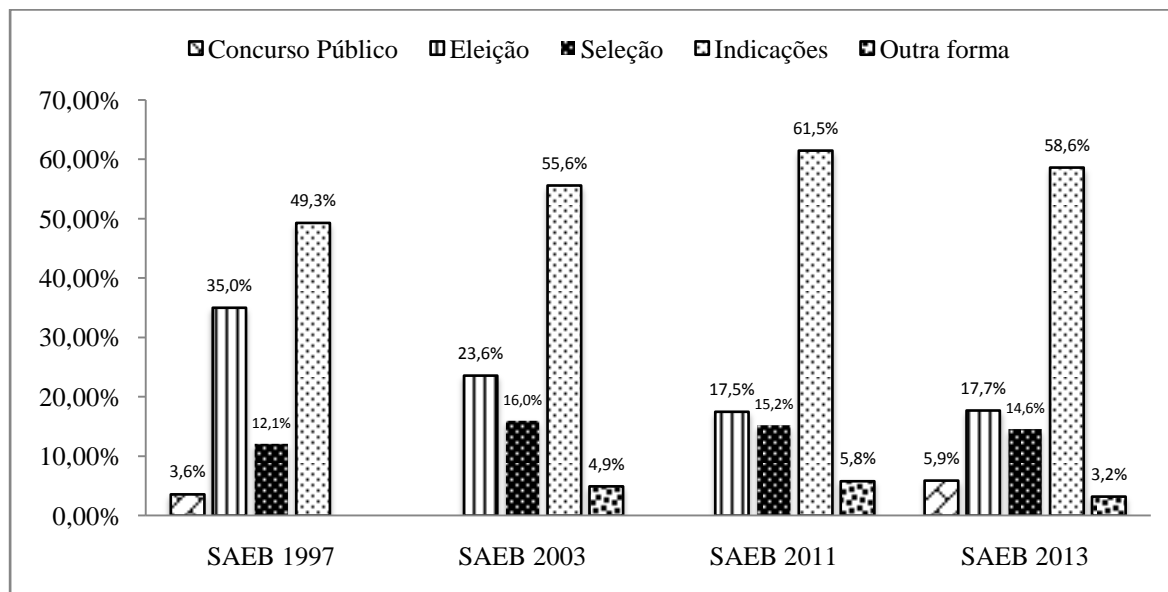
Fonte: elaborado pelas autoras com base em Microdados do SAEB disponibilizados pelo INEP.

Percebe-se não apenas a predominância das indicações como forma de escolha dos dirigentes escolares no Brasil, especialmente nas redes municipais, mas seu aumento desde o início da vigência da LRF, mantendo-se práticas clientelistas que caracterizam o patrimonialismo e que marcam a origem e o funcionamento do Estado brasileiro. De acordo com Mendonça (2000):

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 (MENDONÇA, 2000, p. 88).

Mais diretamente, o gráfico 2 ilustra as formas de provimento dos diretores nas redes municipais e aponta para a diminuição das eleições e o crescimento das indicações. O aumento das indicações, além de ser a expressão do chamado “clientelismo” político, pode estar associado às estratégias para diminuição de gastos públicos. Esse aumento fica evidente em 2011, quando o percentual de selecionados por este mecanismo ultrapassou 60% do total.

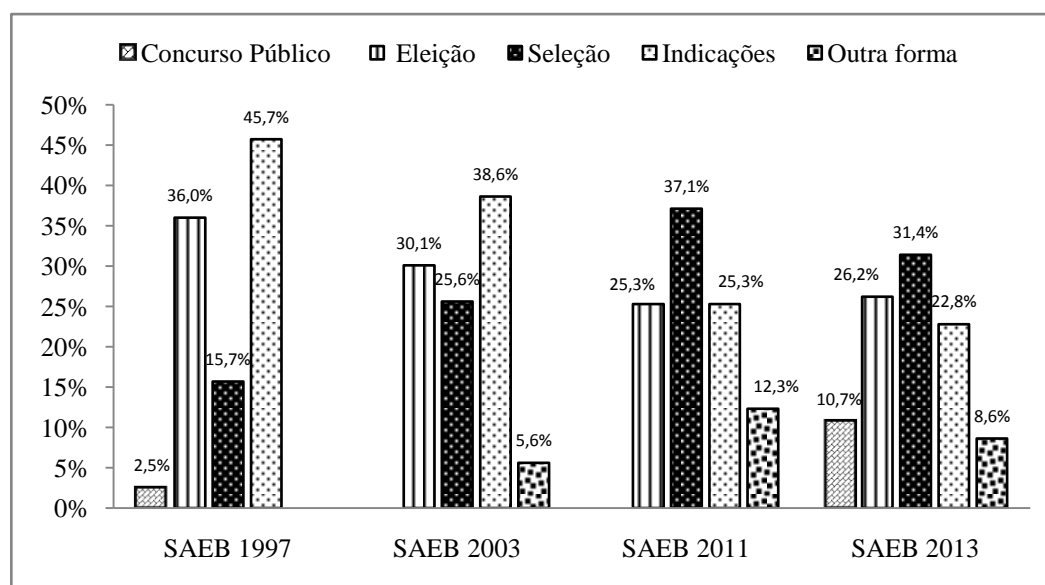
Gráfico 2: Provimento à função de diretor escolar no Brasil nas redes públicas municipais nos anos de 1997, 2003, 2011 e 2013



Fonte: elaborado pelas autoras com base nos microdados do SAEB.

Nas redes estaduais, a seleção e o concurso público são os critérios mais frequentes durante todo o período, contrariamente ao observado nas redes municipais. A indicação diminuiu em 51,1% nas escolas estaduais e a eleição também vem sendo substituída por outros mecanismos, conforme se observa no gráfico 3.

Gráfico 3: Provimento à função de diretor escolar no Brasil nas redes públicas estaduais nos anos de 1997, 2003, 2011 e 2013



Fonte: elaborado pelas autoras com base nos microdados do SAEB.

Em 1997, 45,7% dos diretores de escolas estaduais eram indicados, enquanto em 2013 esse percentual foi reduzido praticamente à metade: 22,8%. Observa-se uma diminuição também no total de diretores eleitos: 36% em 1997 para 25,3% em 2011, tendo aumentado menos de 1% em 2013. O concurso público cresceu de 2,5% em 1997, para 10,7% em 2013. A seleção que em 1997 era praticada em 15,7% das escolas estaduais, aumentou para 37,1% em 2011.

O crescimento da modalidade **seleção**, em especial nas redes estaduais, pode relacionar-se à lógica induzida pela LRF, na medida em que aqui também os diretores selecionados não ocuparão um cargo de carreira e, portanto, não provocarão dispêndio de recursos públicos decorrentes de aposentadorias ou promoções. Entretanto, parece haver também outro elemento colaborando para que esta forma se torne majoritária nas redes estaduais, qual seja: a influência dos princípios da Nova Gestão Pública, que também inspiram a LRF e induzem a escolha de gestores com base em critérios “técnicos” e ou “meritocráticos”, contrapondo-se à gestão democrática associada à eleição.

Para Lima (2014, p. 1076),

Sob influência da Nova Gestão Pública e das suas orientações gerencialistas, as últimas décadas têm revelado crescentes críticas dirigidas à gestão democrática das escolas, sobretudo quanto aos seus elementos eleitorais e seus órgãos colegiados, agora associados a uma irracionalidade em termos de gestão e a uma desresponsabilização e a um déficit de liderança (unipessoal). Os conceitos de eficácia e de eficiência que são predominantemente assumidos por tal concepção evidenciam uma origem econômica e gestonária, de tipo racionalista e técnico-instrumental.

Em síntese, observa-se um aumento, nas redes estaduais, das formas de provimento relacionadas com um modelo de gestão que se aproxima do gerencial, enquanto nas redes municipais parece haver uma permanência de formas de escolha de diretores que se relacionam com modelo de gestão que Souza (2007) chama de convencional.

Considerações finais

Nos anos selecionados e para o Brasil como um todo, a indicação por gestores ou parlamentares de educadores para a ocupação da função de diretores escolares aumentou em 18,8%, enquanto a eleição caiu em 41,6%. Já os procedimentos de seleção e concurso público apresentaram pouca variação.

Há evidências de que os formatos que se tornaram majoritários para escolha de diretores no Brasil, indicação e a seleção, parecem corroborar com um dos mecanismos impostos pela LRF, o da contenção de gastos com pessoal, uma vez que o diretor escolar exercerá a sua função sem ocupar um cargo de carreira e, portanto, minimizando os gastos de estados e municípios.

Nesse sentido, as indicações podem ter se tornado uma estratégia de escolha “interessante” para as redes municipais, que dispõe de menos recursos, pressuposto que se fundamenta na percepção do aumento em 28,2% da prática nessa esfera administrativa, superando, no período, a média nacional de 18,8%. O mecanismo utilizado para essa forma de escolha é a indicação pura e simples, pelo poder executivo e muitas vezes atendendo à solicitação de outros agentes políticos, nem sempre requerendo processo formativo *a priori*, que capacite o profissional indicado para a função. Tal situação, do ponto de vista dos gastos com pessoal, pode representar certa “economia”, na medida em que os diretores ao não fazerem jus à carreira, não se aposentam com os vencimentos recebidos, quando do exercício da função.

Em relação à eleição pode-se observar que, em 1997, o percentual de diretores eleitos era bem maior do que nos demais anos, quando cerca 35,6% dos diretores foram selecionados por este mecanismo. Acredita-se que as discussões acerca da gestão democrática da educação, que se intensificaram a partir dos anos 1980 e garantiram a inserção do princípio da gestão democrática na Constituição Federal de 1988 e na LDB de 1996, tenham impulsionado essa forma de escolha de diretores nos sistemas de ensino naquele momento.

Contudo, quando se observa os anos de 2003, 2011 e 2013 os dados mostram que houve uma diminuição gradativa no número de diretores eleitos, apesar desse momento ser posterior à LDB, quando supostamente os sistemas de ensino estariam se adequando ao princípio da gestão democrática garantido na Lei. Considerando 1997 como referência, houve até 2013, uma diminuição de 41,6% no número de diretores eleitos no Brasil.

Por fim, menciona-se que a LRF pode, contraditoriamente, ter aprofundado o traço clientelista e pouco profissionalizado dos sistemas públicos de ensino no Brasil, especialmente nas redes municipais. Isto porque, ao mesmo tempo em que induz à minimização dos gastos com pessoal e, apesar, de apoiar-se na necessidade do aumento

da eficácia e da eficiência da gestão pública, pouco efeito apresentou sob os processos de seleção.

Além disso, não parece ter estimulado medidas de transparência da gestão pública, condição que poderia potencializar a ampliação de formas mais democráticas de seleção desses profissionais.

Referências

ABDIAN, G. Z.; MANFIO, A. O provimento do cargo de gestor escolar e a qualidade de ensino: análise de publicações nacionais (1990-2005) **RBPAE** – v.26, n.3, p. 477-494, set./dez. 2010.

ADRIÃO, T. Indicações e Reflexões sobre as Relações entre Esferas Públicas e Privadas para a Oferta Educacional no Brasil. **Políticas Educativas**, v. 3, p. 1-1, 2009.

ADRIÃO, T.; BEZERRA, E. P. O setor não lucrativo na gestão da educação pública: corresponsabilidade ou debilidade. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, p. 256-268, maio/ago. 2013.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. Princípios e processos da gestão democrática do ensino: implicações para os Conselhos Escolares. **Chão de Escola**, Curitiba: SISMMAC, v. 2, p. 28-33, outubro de 2003.

ARAUJO, A. H. SANTOS FILHO, J. E.dos; GOMES, F. G. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 739-759, jun. 2015 .

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. **Lei nº 13.005** de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação (PNE) 2014 – 2024

CAMARGO, R. & ADRIÃO, T. Princípios e processos da gestão democrática do ensino: implicações para os conselhos escolares. **Revista Chão de Escola**. n. 2: pp. 28- 33. Curitiba: SISMMAC, 2003.

CURY. C. R. J. Lei de Responsabilidade Educacional. FNE. 2012.

DOURADO, L. F. 2000. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In FERREIRA, N. S.C. (org.). **Gestão democrática: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2000.

DRABACH, N. P. **As mudanças na Concepção de Gestão Pública e sua influência no perfil do gestor e da gestão escolar no Brasil**. UFPR, 251 p. Dissertação de Mestrado em Educação (Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná) Curitiba, 2013.

FERRAZ, L. Lei de responsabilidade fiscal e terceirização de mão-de-obra no serviço público **Revista Diálogo Jurídico**. Ano I – vol. I – n.º. 4 – julho de 2001 – Salvador – Bahia – Brasil

GARCIA, T.; ADRIÃO, T.; BORGHI, R. A Nova Gestão Pública e o contexto brasileiro. In: Angela Maria Martins. (Org.). **Instituições educacionais: políticas, gestão e práticas profissionais**. Santos: ED Universitária Leopoldianum, 2009, v. 1, p. 09-23.

JUNQUILHO, G. S. Nem “burocrata” nem “orgânico”: o gerente “caboclo” e os desafios do plano diretor de reforma do estado no Brasil do real. In: **Encontro de Estudos Organizacionais** – EnEO, II, 2002, Recife. Anais, Recife: EnEO, 2002.

LIMA, L. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, n.º. 129, p. 1067-1083, out.-dez. , 2014.

Lima, L. Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. **Educação: teoria e prática**, Rio Claro – Vol. 21, n. 38, out/dez-2011.

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.

PARO, V. H. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R. P. de O.; ADRIÃO, T. (Orgs). **Gestão financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2007, p.73- 81.

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

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F. La resignificación de la democracia escolar mediante el discurso gerencial: liderazgo, gestión democrática y gestión participativa. In: FELDFEBER, M; OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Políticas educativas y trabajo docente: Nuevas regulaciones, Nuevos sujetos?** Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas, 2006, p. 221-237.

Recebido em Dezembro de 2016

Aprovado em Julho de 2017

Publicado em Setembro de 2017

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

ISSN 1981-1969

Volume 11

Número 8

14 de setembro 2017



O Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao **Jornal de Políticas Educacionais**. Mais informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e pelo periódico.

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação do Núcleo de Políticas Educacionais do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas nas páginas do periódico na internet: <http://revistas.ufpr.br/jpe>.

Indexação:

BBE – Biblioteca Brasileira de Educação (MEC/INEP)
Clase (Base de Datos Bibliográfica de Revistas de Ciencias Sociales y Humanidades)
Diadorim – Diretório de Política de Acesso Aberto das Revistas Científicas Brasileiras (IBICT)
Google Scholar
Index Copernicus
Portal de Periódicos (CAPES)
SER – Sistema Eletrônico de Revistas da Universidade Federal do Paraná (SER/UFPR)
Sumários de Revistas Brasileiras (FUNPEC-RP)
DRJI - Directory of Research Journals Indexing

(Periódico integralmente disponível apenas em via eletrônica)

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Volume 11, número 8 – 2017

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

Comitê Editorial:

Ângelo Ricardo de Souza (UFPR)
Ana Lorena Bruel (UFPR)
Marcos Alexandre Ferraz (UFPR)

Conselho Editorial:

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR), Ângela Hidalgo (UNICENTRO), Cesar Gernomino Tello (Universidad Nacional Tres Febrero, Argentina), Gladys Beatriz Barreyro (USP), Juca Gil (UFRGS), Jefferson Mainardes (UEPG), João Ferreira de Oliveira (UFG), Luiz Souza Júnior (UFPA), Marcos Edgard Bassi (UFSC), Regina

Maria Michelotto (UFPR), Robert Verhine (UFBA), Rosana Cruz (UFPI), Rubens Barbosa Camargo (USP), Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca, Chile), Taís Moura Tavares (UFPR), Theresa Adrião (UNICAMP), Vera Peroni (UFRGS).

Jornal de Políticas Educacionais
Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação
Núcleo de Políticas Educacionais – NuPE/UFPR
Rua Gal. Carneiro, 460 – 4º andar – Sala 407/C
80.060-150 – Curitiba – PR – Brasil
Tel.: 41-3360-5380
jpe@ufpr.br
<http://revistas.ufpr.br/jpe>