

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

A NOMEAÇÃO DO DIRETOR DE ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL E
ESTADUAL DE SÃO PAULO

IGOR FORTES CATTAL PRETA

SÃO PAULO

2018

IGOR FORTES CATTAPRETA

**A NOMEAÇÃO DO DIRETOR DE ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL E
ESTADUAL DE SÃO PAULO**

Trabalho individual de conclusão
apresentado para a Escola de
Administração de Empresas de São
Paulo da Fundação Getúlio Vargas,
como requisito para a obtenção do título
de Mestre em Gestão e Políticas
Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz
Abrucio

SÃO PAULO

2018

RESUMO

O presente trabalho busca apresentar os modelos existentes para a escolha de um diretor de escola pública no Município de São Paulo e no Estado de São Paulo. Além disso, apresentam-se outros modelos apontados pela teoria e faz-se uma análise crítica de suas características.

Palavras-chave: diretor de escola – escolha do gestor – concurso público – nomeação – escolha democrática

A NOMEAÇÃO DO DIRETOR DE ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL E ESTADUAL DE SÃO PAULO

Quando se discute educação, poucas são as áreas nas quais existe consenso. Uma delas é a importância do diretor da escola para a qualidade do ensino (ABRUCIO, 2010, p. 271).

A literatura reconhece que o diretor da escola pública, apesar de estar limitado pelo sistema do serviço público, que lhe concede poucas liberdades, é capaz de potencializar a qualidade do ambiente de ensino do qual é gestor, a depender do bom uso das ferramentas postas a seu dispor. Assim, a escolha do melhor profissional possível para o cargo torna-se um desafio significativo a fim de melhorar o ensino (público).

O presente artigo tem por objetivo apresentar os dois modelos para a escolha dos diretores nas duas redes que prestam o serviço educacional público na Cidade de São Paulo: o concurso público, nas escolas estaduais, e o concurso de acesso, nas municipais. Além disso, serão apresentados outros modelos existentes no país e será feita uma comparação crítica entre eles.

Este objetivo deriva da pergunta “qual é o melhor modelo para a escolha de um diretor de escola?” e surgiu de uma entrevista de campo com funcionário da Secretaria Municipal de Ensino de São Paulo, feita em outra pesquisa, que identificou uma dificuldade em escolher diretores para as escolas, por falta de interessados, uma vez que “os professores não estariam dispostos a abrir mão do tempo diferenciado para aposentadoria especial”.

Das qualidades desejadas para um diretor de escola pública

Reconhecida a importância do diretor da escola, é necessário questionar as qualidades desejadas para o profissional. A literatura sobre gestão estabelece inúmeras características ótimas para um profissional em posição de liderança, valores que são variáveis a depender do tipo de cultura que permeia a organização.

Especificamente para a posição de diretor de escola, LÜCK (2009) aponta que o profissional deve ter em mente um conjunto de fatores para o correto desempenho da gestão escolar. São eles:

“i) liderança profissional; ii) visão e metas compartilhadas pelos agentes educativos; iii) ambiente de aprendizagem; iv) concentração no processo ensino-aprendizagem; v) ensino estruturado com propósitos claramente definidos; vi) expectativas elevadas; vii) reforço positivo de atitudes; viii) monitoramento do progresso; ix) direitos e deveres dos alunos; x) parceria família-escola; xi) organização orientada à aprendizagem” (pp. 28-29).

Da mesma maneira, ABRÚCIO (2010) aponta quatro competências necessárias para um diretor de escola: *“o relacionamento interpessoal com a comunidade interna, em especial com os professores e alunos; a capacidade de ganhar confiança e atrair a comunidade externa, principalmente os pais; e habilidades em gestão”* (p. 252).

Com estas premissas, a existência de valores desejados para o cargo de diretor de escola, retoma-se a pergunta de pesquisa do presente artigo sobre qual seria o melhor mecanismo de seleção de pessoas com essas características. Estas características desejadas não são dados técnicos objetivos e demandam avaliação por parte daqueles que fazem as seleções.

Nos tópicos a seguir, são descritos os principais mecanismos de escolha de um diretor de escola, destacados os do Município e do Estado de São Paulo.

Concurso público

O concurso público é uma das formas de provimento para cargo público efetivo. Previsto no artigo 37, II, da Constituição Federal de 1998¹, os teóricos do direito costumam afirmar que o concurso público é um princípio fundante da ordem jurídica, como procedimento de seleção de profissionais.

Como princípio, significa que a escolha de um profissional para um cargo público efetivo demanda um procedimento público, imparcial e isonômico. Assim, qualquer escolha que não seja precedida destes fundamentos, está maculada por vício de inconstitucionalidade.

Como procedimento, é um concurso entre postulantes a cargo público, no qual a seleção dos candidatos é feita por meio de provas ou de provas e avaliação de títulos, a

¹ BRASIL, 1988.

depende da natureza do cargo. Neste caso, todo o regramento do certame está definido em lei específica para cada uma das carreiras que compõem o funcionalismo público.

Aprovado em concurso público, após o período de estágio probatório, o servidor público passa a ser estável no cargo e somente pode perdê-lo na forma do artigo 40, §1º, da Constituição (BRASIL, 1988): por sentença judicial transitada em julgado, por procedimento administrativo com ampla defesa e por procedimento de avaliação periódica de desempenho, assegurada a ampla defesa ao servidor.

Nomeação de dirigente

A nomeação para função pública, por sua vez, é outra forma de provimento de cargo público, prevista no citado artigo 37, II (BRASIL, 1988). Para essas hipóteses, que também demandam previsão em lei específica, a nomeação para o cargo público é livre para o gestor público competente.

A lei, contudo, somente pode declarar de livre nomeação aqueles cargos com atribuições de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V²). Em contrapartida, as pessoas nomeadas para esse tipo de cargo, denominado de cargo em confiança, podem ser destituídas a qualquer tempo, de acordo com a vontade daquele que as nomeou.

Este tipo de provimento pode recair sobre dois tipos de pessoas: a nomeação para uma função de confiança, hipótese em que é designado um servidor de carreira para determinada função, e a nomeação para cargo em confiança, hipótese em que é designada uma pessoa sem vínculo prévio com o Estado.

A gestão democrática do ensino

Nos termos do artigo 208 da Constituição Federal³, um dos princípios que rege o ensino é a gestão democrática do ensino público, na forma da lei. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional complementa a previsão constitucional ao estabelecer a participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto pedagógico, bem como prevê a participação da comunidade em conselhos escolares⁴. Por conta deste arcabouço legal:

“emerge o entendimento de que professores, equipe técnico-pedagógica, funcionários, alunos, pais, comunidade, todos, não

² BRASIL, 1988.

³ BRASIL, 1988.

⁴ BRASIL, 1996, art. 14.

apenas fazem parte do ambiente cultural, mas formam e constroem, pelo seu modo de agir, em vista do que, de sua interação dependem a identidade da escola na comunidade, o seu papel na mesma e os resultados” (LÜCK, 2000, p. 16).

Este princípio regente do ensino público permite que pense a existência de outros meios de nomeação de dirigente de escola, além do concurso público e da nomeação direta pelo gestor. A literatura reconhece a existência de outros mecanismos também usuais: a escolha pelo gestor, após a formação de uma lista tríplice, e a escolha por eleição direta na comunidade escolar (SCHNECKENENBERG, 2009, p. 123).

A escolha de uma lista tríplice combina a livre nomeação pelo gestor com uma fase de validação prévia do escolhido: a votação por um universo definido em lei. Este pode ser tanto os profissionais da escola, como também a comunidade escolar.

A eleição direta, por fim, é aquela que vincula a nomeação do diretor à vontade manifestada pelos eleitores. Os eleitores, a forma de votação e a periodicidade desta dependerão do ato que definirá este meio como o de escolha do diretor de escola.

Breves apontamentos da literatura

Cada um desses sistemas é objeto de críticas e de ponderações.

O modelo de livre nomeação do diretor normalmente é criticado pela ingerência política na escolha do ocupante do cargo, uma vez que a lógica clientelista influenciaria a escolha. Por conta disso, a pesquisa de SCHNECKENENBERG (2009) identificou desconforto dos gestores públicos responsáveis pela indicação dos diretores de escola, motivo pelo qual, em suas entrevistas, buscaram justificar a escolha pela adoção de critérios técnicos e objetivos.

Já a escolha do diretor da escola por concurso público é uma forma democrática de escolha, tendo como paradigma o candidato. Por outro lado, nem a comunidade nem a escola participam do processo, de modo que teóricos o classificam como antidemocrático para a comunidade (PADILHA, 1998). Ademais, por ser um critério estritamente objetivo, é possível que o diretor não tenha compromisso com os interesses locais dos usuários, afastando a gestão democrática ainda mais da escola.

Ambos os modelos, por sua vez, são criticados por não apresentarem solução adequada para a melhor forma de identificar qual candidato possui as aptidões desejadas para o cargo. No caso do concurso público, dificilmente uma prova será apta a identificar as qualidades gerenciais do candidato, visto que, normalmente, são avaliadas

as competências técnicas. Já no caso da livre nomeação, nem mesmo estas competências são necessariamente declaradas no ato da escolha, visto que basta a vontade do gestor público para a designação.

O modelo de escolha do diretor por eleições diretas é aquele que reforça o caráter democrático da gestão do ensino público, mas que passa pela necessidade de reorganização ou de adequação de algumas normas do sistema educacional. Não basta, portanto, que o diretor seja eleito pela comunidade; é necessária a concessão de autonomia para as escolas, no sentido de que elas possam alocar recursos, a fim de que a eleição de determinada pessoa represente a eleição de um projeto pedagógico. Esta questão é especialmente importante para que a eleição não seja um momento de briga de poder por projetos pessoais (ou de grupos de interesse), que não necessariamente coincidem com a busca pela melhor qualidade de ensino.

A carreira do diretor estadual

Como dito anteriormente, no âmbito do Estado de São Paulo, optou-se por prover o cargo de diretor de escola por meio de concurso público (SÃO PAULO, 1997). Este certame será realizado por meio de provas e avaliação de títulos.

Para concorrer ao cargo, o candidato necessita possuir licenciatura plena em Pedagogia ou pós-graduação na área de Educação e ter, no mínimo, oito anos de efetivo exercício de magistério⁵. Aprovado, o candidato passará a integrar o quadro do magistério do Estado, na classe de suporte pedagógico.

Da análise da Lei Estadual de regência da carreira, verifica-se que não é exigida do candidato nenhuma aptidão especial para concorrer ao cargo. Justamente por isso, a Secretaria da Educação do Estado São Paulo editou uma resolução com a definição do perfil de profissional de Diretor de Escola desejado, com vista a promoção de uma educação básica, inclusiva, democrática e de qualidade; a definição das competências e habilidades a serem desenvolvidas pelo Diretor de Escola; a sistematização das capacidades e conhecimentos da carreira; bem como a seleção de bibliografia mínima para o concurso de Diretor de Escola⁶.

O cargo de diretor municipal

⁵ SÃO PAULO, 1997, Anexo III.

⁶ SE, 2016.

De forma semelhante ao modelo estadual, o Município de São Paulo, optou por selecionar os diretores de escola por concurso de provas e títulos, com o diferencial de se tratar de concurso de acesso. Esta modalidade de certame é aquela que se destina aos titulares da própria carreira do magistério municipal que possuam os requisitos legais, quais sejam, licenciatura plena em Pedagogia e três anos de experiência no magistério⁷.

Além desses requisitos, a legislação municipal, assim como a estadual, não exige quaisquer outros requisitos dos candidatos ao cargo de diretor de escola. O Decreto Municipal que regulamenta a lei e explicita as funções do diretor de escola, menciona que basta ao referido profissional ser titular efetivo do cargo correspondente⁸.

Experiências diárias

O presente estudo teve a oportunidade de entrevistar dois professores, um estadual e um municipal. Essas pessoas, apesar de terem sido escolhidas sem o rigor metodológico necessário para a produção de danos generalizáveis para a formulação de um modelo de gestão, elas forneceram, com base em uma entrevista aberta, situações práticas que puderam ser comparadas com os pressupostos da teoria.

O professor estadual relatou que a sua escola passou por uma mudança recente de gestão, inclusive com significativa mudança no paradigma até então vigente. O primeiro diretor, apesar de ser uma pessoa extremamente dedicada à sua função, entendia que todos os projetos deveriam ser feitos com verbas públicas. Assim, apesar de a associação de pais e mestres local ter interesse e condições financeiras de realizar, com verba própria, benfeitorias na escola, o diretor não aceitava a participação. Por conta disso, a escola apresentava diversas áreas degradadas, até mesmo porque o diretor pensava que “se o aluno danificou o equipamento, deve conviver com as consequências de seus atos”.

A nova diretora, por sua vez, possui uma visão diferente sobre a captação de recursos junto da comunidade. Ela aceitou a ajuda e, com isso, diversos equipamentos foram reparados, o que, na opinião do entrevistado, mostrou-se um ganho para a escola.

Essa mudança da gestão, com um olhar crítico, não decorreu de nenhuma participação da comunidade. O primeiro gestor foi pessoa aprovada em concurso público e que escolheu aquela unidade de ensino como sua lotação. Além disso, sua saída foi fruto de mero acaso, visto que o profissional veio a falecer. A nova gestora

⁷ SÃO PAULO, 2007.

⁸ SÃO PAULO, 2013.

selecionada para a unidade também foi profissional aprovado em concurso público sem a participação da comunidade, ou seja, o fato de ser pessoa que apoia a realização de benfeitorias na escola com verbas da associação de pais e mestres foi, novamente, fruto de mero acaso, apesar de ser interesse da comunidade.

Já o relato do professor municipal, trouxe questão semelhante. Segundo ele, a escola na qual laborou por longos anos, foi dirigida por profissional de longa data e que, por isso, era muito respeitado pela comunidade, por conhecer as dificuldades daquela área. Com sua aposentadoria, dois novos gestores ficaram pouco tempo na direção e, por conta disso, pouco fizeram para conhecer as peculiaridades locais, sendo que nenhum novo projeto foi por eles desenvolvido até o presente momento.

Análise crítica dos modelos

Uma comparação entre os sistemas de escolha de diretor de escola no âmbito do Município de São Paulo e do Estado de São Paulo mostra que ambos se apegam aos procedimentos burocráticos para a escolha do titular do cargo.

No tocante ao estímulo à assunção do cargo de diretor, preocupação do entrevistado que deu origem ao presente artigo, o modelo estadual fornece melhores respostas. Enquanto no municipal concede-se um salário diferenciado ao funcionário público que opta por prestar o concurso e assumir o cargo de direção (mas, em contrapartida, perde-se o direito à contagem diferenciada do tempo de aposentadoria), no estadual, o oferecimento de um emprego público àquela pessoa que não tem nenhum é um estímulo suficientemente forte no país que, em 2014, possuía 11,9% da mão-de-obra empregada pelo setor público (OCDE, 2017)⁹.

Quanto a este aspecto, também os modelos da livre nomeação pelo gestor, como o modelo democrático, também não forneceriam respostas à preocupação esboçada na pergunta de origem do presente artigo, salvo se o nomeado ou o eleito fossem pessoas sem prévia vinculação com o Poder Público.

Do ponto de vista da democracia na escolha do diretor, tanto o sistema municipal como o estadual se revelam não democráticos, pois não possuem qualquer traço de participação da comunidade na escolha do diretor, de forma que se reconhece o aspecto democrático apenas em relação ao candidato, que concorre em um procedimento isonômico com os demais postulantes ao cargo. O modelo de livre

⁹ Em termos comparativos, o Brasil está muito perto da média mundial dos países da OCDE que possuíam, em 2014, 12% dos trabalhadores empregados pelos governos.

nomeação para a função pública seria ainda mais viciado neste aspecto, visto que a legitimidade democrática do diretor seria decorrente da daquele que o nomeou. Dessa forma, apenas o modelo democrático atenderia ao pressuposto da gestão democrática do ensino.

No tocante à remoção do diretor, ambos os modelos se mostram não democráticos. Neles, o diretor é funcionário público estável e que, nos termos do regramento do seu cargo, pode apenas ser removido de unidades, por interesse público. Caso se optasse por um modelo de livre nomeação, seria possível à comunidade escolar mobilizar-se para demandar do gestor público a remoção de determinado diretor da escola. Contudo, como o mecanismo de *accountability* principal no Brasil é o voto, o não atendimento da demanda social pode não acarretar em nenhuma punição política ao gestor, uma vez que a definição de um voto passa por diversos crivos, além dessa resposta à demanda pública.

Caso se utilizasse um modelo de eleição do diretor, o voto seria, possivelmente, também o mecanismo de *accountability*, mas sentido de modo mais direto pelo diretor, quando buscar sua reeleição para o cargo.

Quanto à análise da possibilidade de adaptação a mecanismos democráticos, verifica-se que o modelo da livre escolha é mais fácil de ser adaptado a mecanismos democráticos, com a criação de uma fase prévia à escolha do diretor com participação da comunidade (como já ocorre nos modelos em que se elabora uma lista tríplice prévia à nomeação). Já o modelo do concurso público é mais rígido, como tendem a ser os mecanismos burocráticos, e mudanças em seu caráter demandariam ampla reforma estrutural, inclusive com a necessidade de se respeitar a situação funcional dos atuais ocupantes do cargo de diretor de escola.

Quanto à seleção das características desejadas para o diretor, cada um dos modelos mostra-se imperfeito. Os da escolha por concurso público e da livre nomeação, como já exposto, não oferecem boa resposta para a identificação do profissional com o perfil desejado. Já o modelo da eleição transfere o critério de escolha para critérios particulares de cada um dos votantes: enquanto alguns certamente votariam naquele que apresenta o perfil desejado para a gestão, outros votariam no candidato carismático, por exemplo.

Conclusão

Independentemente do modelo que se adote, pesquisa de campo feita com alguns profissionais da área revela que a mera escolha do gestor não é suficiente para garantir boa gestão, mas é necessário que sejam atribuídos ao gestor mecanismos para desempenhar seu papel. Segundo funcionário da Secretaria de Ensino: “eu trabalho tanto na rede municipal como na estadual; a gente vê a diferença entre as escolas; nas municipais, onde o diretor dispõe de recurso financeiro para desembolso direto (PTRF), os equipamentos são muito melhores em comparação com os estaduais, que estão abandonados”.

Além dessa premissa, esses mecanismos devem ser orientados pelo pressuposto da gestão democrática do ensino. O envolvimento da comunidade local na escolha das políticas adotadas contribui para legitimar a gestão da escola (PARO, 2010). Ademais, se reconhece à educação um papel muito maior do que a simples transmissão de conhecimentos: é necessário que a escola desenvolva no educando um modo de pensar crítico, de modo a torná-lo um cidadão pleno. Assim, mecanismos democráticos de gestão seriam aptos para contribuir com este objetivo da escola.

Por este motivo, poderia ser um ganho para as escolas municipais se a escolha do gestor também fosse precedida de participação democrática. Essa alteração, contudo, passa por uma grande reforma dos modelos estadual e municipal de escolha do diretor da escola e pela abertura da Administração Pública aos novos paradigmas.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz (2010). “Gestão escolar e qualidade da Educação: um estudo sobre dez escolas paulistas”. In: “Estudos & Pesquisas Educacionais”. N. 1. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2010, pp. 241-274.

BRASIL (1988). Constituição Federal de 1988. Consulta em 29 de setembro de 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

_____ (1996). Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Consulta em 29 de setembro de 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm.

LÜCK, Heloísa (2000). “Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à formação de seus gestores”. In: “Em Aberto”. V. 17, n. 72. Brasília: INEP, fev/jun 2000, pp. 11-33.

_____ (2009). “Dimensões da gestão escolar e suas competências”. Curitiba: Positivo, 2009.

OCDE (2017). Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. “Government at a Glance. Latin America and the Caribbean 2017. Country Fact Sheet. Brazil”. Consulta em 29 de setembro de 2018. Disponível em <http://www.oecd.org/gov/lac-brazil.pdf>.

PADILHA, Paulo Roberto (1998). “Diretores escolares e gestão democrática da escola”. In: “Salto para o futuro. Construindo a escola cidadã. Projeto político-pedagógico”. Brasília: MEC, pp. 67-78.

PARO, Vitor Henrique (2010). “A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor da escola”. In: Educação e Pesquisa. Vol. 36. N. 3. São Paulo: USP, set./dez. 2010, pp. 764-778.

SÃO PAULO (1997). Lei Estadual 836 de 1997. Consulta em 29 de setembro de 2018. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/lise/legislacaocenp/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20836%20DE%201997.pdf>.

_____ (2007). Lei Municipal 14.660 de 26 de dezembro de 2007. Consulta em 29 de setembro de 2018. Disponível em <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L14660.pdf>.

_____ (2013). Decreto Municipal 54.453 de 10 de outubro de 2013. Consulta em 29 de setembro de 2018. Disponível em <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/decretos/D54453.pdf>.

SCHNECKENENBERG, Marisa (2009). “Democratização da gestão e atuação do diretor de escola municipal”. In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Vol. 25. N. 1. Porto Alegre: ANPAE, jan./abr. 2009, pp. 115-137.

SE (2016). Resolução SE 56 de 14 de outubro de 2016 da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. Consulta em 29 de setembro de 2018. Disponível em: http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/56_16.HTM.