

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS - UFSCar  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO- PPGE**

**SELEÇÃO DE SUPERVISOR E DIRETOR ESCOLAR NO  
MUNICÍPIO DE PIRACICABA: racionalidades  
burocráticas ou tendências patrimonialistas?**

**São Carlos/SP  
2008**

**DENISE FUJIHARA PICCOLI**

**SELEÇÃO DE SUPERVISOR E DIRETOR ESCOLAR NO  
MUNICÍPIO DE PIRACICABA: racionalidades  
burocráticas ou tendências patrimonialistas?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Educação, Área de Fundamentos da Educação,  
como pré-requisito para a obtenção do Título de Mestre,  
sob orientação do Prof. Dr. Celso Luiz Aparecido Conti.

São Carlos/SP  
2008

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

P591sp

Piccoli, Denise Fujihara.

Seleção de supervisor e diretor escolar no município de Piracicaba : racionalidades burocráticas ou tendências patrimonialistas? / Denise Fujihara Piccoli. -- São Carlos : UFSCar, 2008.

196 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2008.

1. Gestão educacional. 2. Municipalização de ensino. 3. Seleção de supervisor de escola. 4. Seleção de diretor de escola. 5. Patrimonialismo. I. Título.

CDD: 371.2 (20<sup>a</sup>)

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Celso Luiz Aparecido Conti

Profª Drª Sandra Aparecida Riscal

Profª Drª Maria Aparecida Segatto Muranaka



The image shows three handwritten signatures, each written on a horizontal line. The top signature is a cursive signature that appears to be 'Celso Luiz Aparecido Conti'. The middle signature is a shorter, more stylized signature that appears to be 'Sandra Riscal'. The bottom signature is a cursive signature that appears to be 'Maria Aparecida Segatto Muranaka'.

## LISTA DE SIGLAS

APEOESP- Associação dos Professores do Estado de São Paulo

AFUSE- Associação dos Funcionários da Secretaria da Educação

CEPEC – Centro Polivalente de Educação e Cultura.

CIE - Centro de Informações Educacionais.

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas.

CPP – Centro do Professorado Paulista

EC – Emenda Constitucional.

EM – Escola Municipal.

EMEF – Escola Municipal de Ensino Fundamental.

EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil.

FG- Função Gratificada.

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

HTPC – Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

LC – Lei Complementar.

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

MARE- Ministério da Administração e da Reforma do Estado.

MDB – Movimento Democrático Brasileiro.

MEC – Ministério da Educação e Cultura.

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

PDT – Partido Democrata Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Projeto de Lei.

PL- Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP- Partido Progressista

PPB- Partido Progressista Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde

SEADE- Sistema Estadual de Análise de Dados.

SEESP- Secretaria de Estado da Educação de São Paulo.

SME- Secretaria Municipal de Educação.

SME – Sistema Municipal de Ensino

UNICAMP- Universidade Estadual de Campinas.

UNIMEP – Universidade Metodista de Piracicaba.

USP – Universidade de São Paulo.

## LISTA DE TABELAS.

<b>Tabela 01</b> - Matrícula inicial do Ensino Fundamental Público Regular Estado de São Paulo.	84
<b>Tabela 02</b> - Matrícula inicial do Ensino Fundamental Público Regular - 1ª a 8ª séries Estado de São Paulo	85
<b>Tabela 03</b> - Secretaria Municipal de Educação Ensino Fundamental – Número de escolas.	92
<b>Tabela 04</b> - Seleção de diretor de escola - comissão de seleção	138
<b>Tabela 05</b> - Seleção de supervisor de escola – comissão de seleção	138

## LISTA DE GRÁFICOS.

<b>Gráfico 01</b> - Evolução da municipalização do Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série em Piracicaba/SP - 1997-2006. Número de alunos matriculados	90
<b>Gráfico 02</b> - Preenchimento de Emprego e Funções da Secretaria Municipal de Educação de Piracicaba/SP - Ensino Fundamental (1999-2006)	108
<b>Gráfico 03</b> - Favorecimento ao candidato na eleição de diretor escolar	145
<b>Gráfico 04</b> - A seleção do diretor de escola dever ocorrer por meio de qual modalidade?	148
<b>Gráfico 05</b> - Critérios utilizados na escolha do candidato por ordem de importância.	154
<b>Gráfico 06</b> - Motivo da vacância na função gratificada de supervisor escolar e de diretor de escola do ensino fundamental (1999-2006).	159
<b>Gráfico 07</b> - Destino dos ocupantes das funções gratificadas de supervisor e de diretor de escola	160
<b>Gráfico 08</b> - Tempo de permanência na função gratificada de supervisor escolar de ensino fundamental (1999-2006).	161
<b>Gráfico 09</b> - Tempo de permanência na função gratificada de diretor escolar de ensino fundamental (1999-2006)	162

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01-</b>	Sujeitos entrevistados	21
<b>Quadro 02-</b>	Modalidades de seleção adotadas 1999-2006	110
<b>Quadro 03-</b>	Tempo de permanência na função gratificada por parte de diretores eleitos	125
<b>Quadro 04-</b>	Opinião dos entrevistados sobre a adoção da entrevista com uma comissão para a seleção dos ocupantes da FG.	141
<b>Quadro 05-</b>	Opinião dos entrevistados acerca da eleição de diretores escolares	148
<b>Quadro 06-</b>	Opinião dos entrevistados acerca do concurso público	149
<b>Quadro 07-</b>	Critérios utilizados pelos eleitores entrevistados para escolher o diretor escolar	155

## ***Agradecimentos.***

*Um professor já disse que embora um estudo constitua o resultado de um esforço solitário, é também fruto de um esforço coletivo. Dessa maneira, registro aqui todo o meu agradecimento e carinho por vocês que participam(ram) da minha vida e me permitem(iram) fazer parte da de vocês.*

*Aos meus pais, Vicente e Rosa, por tudo.*

*Às Prof<sup>as</sup> Dr<sup>as</sup> Maria Aparecida Segatto Muranaka, Sandra Aparecida Riscal, Maria Rosa Rodrigues Martins de Camargo e ao Prof. Dr. Celso Luiz Aparecido Conti.*

*Sinto-me especialmente grata à Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Segatto pela sabedoria compartilhada desde minha graduação. Suas sugestões e críticas no exame de qualificação em muito contribuíram para o resultado final deste estudo.*

*À Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Sandra Riscal por suas indagações, responsáveis pelas minhas constantes inquietações desde a entrevista de seleção para o ingresso no mestrado até o exame de qualificação e composição final deste trabalho.*

*À Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Rosa Martins de Camargo, 'minha eterna orientadora' e grande incentivadora de meus 'vãos acadêmicos'. A finalização desta etapa é a consequência de seus incentivos.*

*E ao Prof. Dr. Celso Luiz Aparecido Conti, pela compreensão com a qual orientou este estudo permitindo meu aprendizado.*

*Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da área de Fundamentos da Educação.*

*Aos amigos que encontrei nesta caminhada e que compartilharam os dias de estudos, as intermináveis discussões, os momentos de angústia e as expectativas do cotidiano, cultivando uma amizade que o tempo amadureceu. Carla, Fabiana, Renata e Surlei, obrigada por se fazerem presentes no meu dia-a-dia.*

*Às pessoas que de alguma maneira estiveram envolvidas no processo de preenchimento das funções gratificadas e cujos depoimentos e informações, gentilmente concedidos, foram fundamentais para a concretização deste estudo.*

*As coisas. Que tristes são as coisas consideradas sem ênfase.*

*Carlos Drummond de Andrade*

## RESUMO

---

A presente dissertação buscou analisar a seleção de supervisor e diretor escolar implementada após a municipalização do ensino fundamental em meados da década de 1990. Para tanto, tomou-se como base empírica as ações desenvolvidas em um município paulista no período de 1999 a 2006. Destaca-se, ainda, a progressiva alteração no recrutamento destes servidores públicos no quadro do magistério, tendo em vista que no estado de São Paulo isto se materializa por meio de concurso de provas e títulos. O objetivo central foi compreender como que neste município se organizou a seleção de supervisores e diretores de escola. Para tanto, recorreu-se a um conjunto de sujeitos que participaram, de algum modo, destas escolhas e que por isso puderam fornecer as informações essenciais para o desenvolvimento deste estudo. Procurou-se entender em que medida as seleções de servidores públicos para atuarem no campo educacional refletiram a impessoalidade, o conhecimento profissional do candidato e o cumprimento às normas abstratas estabelecidas ou reafirmaram os princípios de uma cultura política baseada nos laços do patrimonialismo e do clientelismo, marcas da formação do Estado Brasileiro.

**Palavras- Chave:** municipalização do ensino fundamental; seleção de supervisor e diretor de escola; patrimonialismo; gestão educacional.

## ABSTRACT

---

This dissertation searched to analyze be the selection of a school principal a supervisor that was implemented after the fundamental teaching municipalization in the 90's. Therefore, it was taken as empiric base the developed actions in a city from São Paulo state from 1999 to 2006. To emphasize the progressive alternation in the recruitment of these public servants, there's a public contest of tests and titles made in São Paulo. The objective was to understand how the city organized to select supervisors and school pricipals, and how it was happened. Therefore, a group of people had participated somehow of these choices could supply the essential information for the study development. For uderstanding the measured of these selections it was based in impersonal, candidate's professional knowledge and the execution of the abstract norms established or reaffirmed the beginnings a political culture based in patrimonialism and in clientelism, characteristics of the brazilian state.

**Words-Key:** municipalization of the fundamental teaching; supervisor's and school principal; patrimonialism; education management.

## SUMÁRIO

---

<b>INTRODUÇÃO</b>	12
<b>1. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E INDICATIVOS DO ESTUDO</b>	17
<b>2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS MODALIDADES DE SELEÇÃO ADOTADAS PARA A OCUPAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO.</b>	28
2.1 Estado brasileiro: apontamentos acerca da administração pública	28
2.1.2 Notas sobre o provimento ao cargo de supervisor e de diretor escolar no estado de São Paulo	40
2.2 Modalidades de seleção para o preenchimento de cargos, empregos e funções	45
2.2.1 Concurso público de provas e títulos .	46
2.2.2 Indicação	49
2.2.3 Eleição	52
2.4 Modalidade de seleção mista	58
<b>3. AS REFORMAS EDUCACIONAIS NA DÉCADA DE 1990.</b>	63
3.1 Cenário para a municipalização do ensino fundamental	63
3.2 O FUNDEF	72
3.2.1 As reformas educacionais paulista: entre o discurso e a prática.	80
3.3 Piracicaba: caracterização do espaço empírico	86
3.3.1- Secretaria Municipal de Educação	92
<b>4. RECRUTAMENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL.</b>	97
4.1 Cargo, emprego e função: breves considerações.	97
4.1.1- Emprego e função: a opção do município	102
4.2 Modalidades de seleção adotadas no ensino fundamental para o preenchimento das funções: um breve relato	106
4.2.1 Modalidades de seleção adotadas para o preenchimento das funções de supervisor escolar e diretor de escola em três momentos: marcos legais.	109
4.2.1.1 – Período: 1998-2000	110
4.2.1.2 – Período: 2001-2004	115
4.2.1.3 - Período: 2005-2006	125
4.3 Entrelaçando fatos e relatos: a voz dos entrevistados acerca do processo seletivo materializado.	134
4.3.1 Organização e materialização das modalidades de seleção adotadas	135
4.3.2 Critérios utilizados na seleção dos ocupantes das funções gratificadas	149
4.3.3 Função gratificada	159

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	168
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	173
<b>APÊNDICE</b>	
Apêndice I – Questionário – Processo eleitoral nas escolas	186
Apêndice II -Roteiro das entrevistas	194

## INTRODUÇÃO

Os anos de 1990 foram marcados, no Brasil, por um conjunto de medidas que alteraria o padrão de intervenção do Estado nas áreas sociais, em decorrência da concretização das propostas para a reforma que veio no bojo dessa década. No âmbito dessa reforma, que prima por superar suas crises, podemos situar as principais ações de descentralização das políticas sociais. Na educação, a mudança materializou-se na municipalização do ensino fundamental com o conseqüente rearranjo nos papéis dos entes federados, no que tange às suas responsabilidades para com os diferentes níveis de ensino.

Nesse contexto, nos municípios brasileiros, progressivamente, houve a ampliação do atendimento ao ensino fundamental, fato que acarretou, entre outros, na normatização legal para o ingresso aos cargos, aos empregos ou às funções fundamentais para o funcionamento de tal nível de ensino, com a conseqüente definição de um vínculo de trabalho para os “novos” servidores públicos recrutados, visto que, com a Reforma do Estado, o regime jurídico único foi suprimido.

Neste estudo, entendemos por servidor público as pessoas que, em sentido amplo, “prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos” (DI PIETRO, 1996, p. 354). Abranger-se-ão, portanto, servidores públicos submetidos ao regime estatutário, empregados públicos contratados sob o regime da legislação trabalhista (CLT) e servidores temporários contratados por tempo determinado e que exercem funções.

O estado de São Paulo, apresentando o sistema educacional mais estadualizado do país, teve, como aliada para a municipalização do ensino fundamental, a ação conjunta do governo estadual e do governo federal<sup>1</sup>. A singularidade verificada na rede paulista está no contexto dos últimos anos, já que, ainda em 1995, e, portanto, antecipando-se à legislação federal, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (SEE/SP) desenvolveu um projeto de reorganização, caminhando em direção à municipalização do ensino fundamental. Tal projeto, mais tarde,

---

<sup>1</sup> Foram importantes, para a municipalização do ensino fundamental, o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para o atendimento do Ensino Fundamental (Decreto Estadual – SP - 40.673/96) e o Programa de Reorganização da Rede Pública Estadual (Decreto Estadual – SEE/SP - 40.510/95).

recebeu o reforço da Lei Federal 9424/96, que dispõe sobre o fundo de manutenção e de desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério (FUNDEF).

Dessa maneira, os municípios paulistas motivados pelo FUNDEF assumiram a responsabilidade pela condução do ensino fundamental, fato que acarretou importantes alterações no perfil de atendimento e a conseqüente adoção de diferentes modalidades de seleção para o ingresso no magistério público, uma vez que no estado de São Paulo o provimento aos cargos da educação ocorre por meio de concursos públicos de provas e de avaliação de títulos.

Nesse contexto, é possível observar um progressivo desmantelamento do ordenamento legal-racional, no que tange à seleção de servidores públicos para atuarem no campo educacional, instituído no estado de São Paulo. Ressalvamos, ainda, a possibilidade de os municípios reproduzirem e consentirem a emersão de práticas patrimoniais, historicamente enraizadas no Brasil; quadro que constitui o pano de fundo deste estudo.

É nessa perspectiva que este estudo se apresenta como uma possibilidade de recompor a história recente trilhada por um município de porte médio do interior paulista, que assumiu as séries iniciais do ensino fundamental, integrando-as ao sistema municipal de ensino. Por meio deste estudo, foi possível constatar as relações que se estabelecem no sistema municipal de educação, quando da definição para o recrutamento dos servidores públicos. O estudo direcionou-se de modo mais específico ao recrutamento dos servidores públicos atuantes no ensino fundamental, especificamente para a supervisão e para a direção escolar, no período de 1999 a 2006, constituindo o nosso objeto de estudo.

Nessa direção, focalizam-se dois eixos básicos - as modalidades de seleção adotadas e o vínculo estabelecido entre servidores e administração municipal na área da educação, desdobrados em alguns itens - analisados à luz do arcabouço teórico weberiano, principalmente as idéias de Max Weber sobre dominação (1971, 2004). De certo modo, esse estudo direciona-se às discussões travadas no meio acadêmico acerca dos divergentes posicionamentos em torno da municipalização do ensino, ou seja, à possibilidade de participação, ou não, nos processos decisórios.

Nesses termos, o objetivo central deste estudo é compreender como, no município de Piracicaba/SP, se organizou a seleção de supervisores e diretores de escola atuantes na Secretaria Municipal de Educação, buscando compreender em que medida tal seleção reflete a impessoalidade, o conhecimento profissional do candidato e o cumprimento de normas

burocráticas legais-rationais ou reafirma os laços patrimoniais entranhados na história brasileira e sua possível emersão com o advento da municipalização do ensino fundamental.

Para tanto, dois levantamentos foram fundamentais à pesquisa. No primeiro, de caráter bibliográfico, consultamos a literatura referente ao tema, na qual foi possível constatar uma variedade de estudos sobre a eleição de diretores, tema que ganhou espaço nas discussões e apontou vantagens e desvantagens dessa modalidade no desenvolvimento do trabalho educacional. A partir da revisão bibliográfica, é possível observar que a temática relativa à seleção de diretores escolares foi, e ainda é, abordada de modo crítico por diversos autores<sup>2</sup>.

O segundo levantamento, de caráter empírico, contemplou consultas e análises às legislações e normatizações, principalmente municipais, sobre o objeto de estudo, obtidas nas instâncias executiva e legislativa, nas escolas municipais e na biblioteca municipal, a partir das quais foram privilegiados alguns documentos: projetos de lei enviados pelo executivo à Câmara Municipal de Vereadores e o seu processo de tramitação; leis e decretos municipais; ementas e circulares emitidas pela Secretaria Municipal de Educação; textos acerca da I Conferência Municipal de Educação; Diários Oficiais do Município.

Foram utilizados, ainda, dois instrumentos para a coleta de dados junto aos envolvidos no processo de seleção de servidores públicos municipais para ocuparem a função de supervisor e de diretor de escola: um questionário fechado e entrevistas semi-estruturadas com membros da comissão de seleção, eleitores representativos de cada unidade escolar, secretário municipal de educação e ocupantes das funções gratificadas de supervisor e de diretor de escola. As entrevistas concedidas foram gravadas, com a aquiescência dos entrevistados, para posterior transcrição e análise, permitindo um exame cuidadoso dos dados obtidos.

O trabalho divide-se basicamente em quatro seções. Na primeira Seção, apontam-se os procedimentos metodológicos utilizados e alguns indicativos do estudo. Na segunda Seção, há uma sucinta exposição acerca do Estado brasileiro e da constituição da administração pública, recorrendo aos estudos de Fernando Uricoechea (1978), Maria Sylvia Franco (1997), Raymundo Faoro (2001) e Sérgio Buarque de Holanda (1995); em seguida, algumas anotações sobre a seleção de supervisores e de diretores de escola no estado de São Paulo e, finalmente,

---

<sup>2</sup> Dentre autores que analisam essa temática podemos citar Eliana Heemann (1987), Luiz Fernandez Dourado (1993, 2003, 2006), Jamil Cury (1986), Moacyr Góes (1992), João Batista Oliveira e Simon Schwartzman (2002), Romualdo Oliveira e Afrânio Catani (1993) e Vitor Paro (1994, 2001, 2003).

apresentamos as modalidades de seleção freqüentemente adotadas para o recrutamento de pessoas para ocupar o serviço público.

A terceira Seção remete aos principais pontos da Reforma do Estado que fundamentaram as alterações efetivadas no ensino fundamental, retratando as implicações visualizadas na municipalização desse nível de ensino, ocorridas pela regulamentação do FUNDEF. Nesta Seção, ainda, procuramos descrever o espaço empírico deste trabalho, caracterizando a Secretaria Municipal de Educação.

Na quarta Seção, focalizamos os aspectos legais que permearam o recrutamento dos servidores, especificamente supervisor e diretor de escola, apontando as discrepâncias que se fizeram presentes. Representa, ainda, a tentativa de análise, a partir de fontes documentais e de depoimentos, das informações que nos permitiram compreender, na medida do possível, a seleção adotada pelo município e sua materialização; nessa análise foi possível detectar em seus meandros, à luz de aportes teóricos, a permanência de elementos patrimoniais e legais-rationais.

Este estudo não pretende apresentar uma resposta definitiva sobre a seleção mais exímia dos profissionais da educação, dada a complexidade das relações sociais e profissionais que se estabelecem. Apenas procura apontar os caminhos e os descaminhos que se trilharam em um município, que, descumprindo a legislação federal, ainda não possui um plano de carreira e estatuto do magistério público municipal e que, mesmo procurando apresentar modalidades diferenciadas de seleção, não se fez diferenciar de tantos outros municípios.

Desse modo, apesar de o município ter adotado modalidades de seleção diferenciadas<sup>3</sup> e estabelecido a designação do professor aprovado<sup>4</sup> à função de supervisor ou de diretor de escola<sup>5</sup>, a política local, perpetuando a herança patrimonial lusitana, permitiu a adoção paralela de outra modalidade na seleção de supervisores e de diretores de escola, e a emersão de valores calcados na tradição, materializando-se na pouca distinção entre o pessoal e o impessoal, o particular e o universal. Não obstante, poucos esforços no sentido de aprimorar essa situação têm sido realizados no município como pudemos averiguar.

---

<sup>3</sup> Apresentação de uma proposta de trabalho e entrevista com uma comissão previamente selecionada (1999- 2001 e 2005-2006), acrescendo, em um curto período (2003 e 2004), a eleição do diretor na unidade escolar.

<sup>4</sup> Trata-se de uma seleção interna, da qual somente os professores pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino podem participar.

<sup>5</sup> Acreditamos que a adoção dessas medidas, provavelmente, abrandaria as discussões acerca das conseqüências que a estabilidade, proporcionada pelo concurso público de provas, adotado para o ingresso aos cargos de supervisor e diretor de escola, traria como entrave, conforme apontam Paro e Oliveira, entre outros.

Nessa perspectiva, esperamos que este estudo, esta leitura, possa, ao menos, contribuir para uma reflexão, mantendo permanente o debate em torno deste tema; esperamos também fornecer subsídios para a implementação de políticas públicas educacionais que rompam com influências de políticas partidárias e de grupos locais que impossibilitam uma municipalização de ensino constituinte de processos participativos.

Por fim, não é demais lembrar que a escolha de um objeto de estudo é sempre subjetiva; neste caso, esse objeto constituiu mais que uma simples escolha, constituiu a razão do meu ingresso no mestrado. Ao buscar compreendê-lo, alguns caminhos precisaram ser trilhados em uma tentativa de recompor uma história aparentemente apagada, por descuido ou por intencionalidade, de alguns documentos escritos, porém não da memória de quem participou e ajudou a traçá-la. Desse modo, os registros escritos foram considerados e, quando não mais os tínhamos, recorreremos as pessoas que puderam nos relatar as experiências por elas vivenciadas, de modo a preencher lacunas nas normatizações.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E INDICATIVOS DO ESTUDO.

Para a realização deste estudo, dois levantamentos constituíram esteio fundamental. No primeiro, de caráter bibliográfico, consultamos a literatura pertinente ao tema, na qual foi possível constatar uma variedade de estudos acerca, principalmente, da eleição de diretores e que polarizaram as discussões nas décadas de 1980 e 1990. Tais estudos apontaram vantagens e desvantagens, decorrentes dessa modalidade de seleção, para o desenvolvimento do trabalho na escola, uma vez que a eleição foi considerada a modalidade capaz de garantir a democratização, entendida como a participação de todos nas ações e nas decisões vivenciadas no interior da escola, superando as mazelas historicamente arraigadas. Destaca-se, na literatura sobre a educação nacional, a escassez de estudos sobre a seleção de supervisores escolares.

O segundo, de caráter empírico, contemplou consultas e análises às legislações e às normatizações, principalmente municipais, sobre o objeto de estudo, obtidas nas instâncias executiva (Secretaria Municipal de Educação) e legislativa (Câmara Municipal dos Vereadores: biblioteca jurídica, departamento do legislativo e setor de protocolo), nas escolas municipais e na biblioteca municipal.

Nesse sentido, para a realização das análises, foram privilegiados os seguintes documentos: a) projetos de lei enviados pelo Executivo à Câmara Municipal de Vereadores, as emendas propostas durante a tramitação desses projetos e sua redação final; b) decretos municipais, regulamentando as seleções internas (período de 1999 – 2001) e constituindo a comissão de seleção (1999-2006); c) ementas e circulares, regulamentando as seleções internas (2002 – 2006); d) legislação referente a designação para função gratificada aos atuantes na supervisão e na direção escolar; e) texto síntese e diretrizes aprovadas na I Conferência Municipal de Educação; f) Diários Oficiais do Município (1998-2006); g) comunicados e ofícios enviados às escolas municipais.

Além disso, dois instrumentos para a coleta de dados, junto aos envolvidos no processo de seleção de servidores públicos municipais que atuavam nas funções, foram utilizados: questionário fechado, contendo 11 perguntas, e entrevistas semi-estruturadas<sup>6</sup>. A ausência de alguns registros escritos sobre a eleição de diretores escolares, algumas vezes ocasionada pela

---

<sup>6</sup> O questionário aplicado nos eleitores encontra-se no apêndice I. Os roteiros, semi-estruturados, das entrevistas no apêndice II.

despreocupação em se manter o registro histórico do fato, outras vezes pela pouca importância dada aos documentos e aos fatos, de modo a naturalizar a perda ou o apagamento da história, levou-nos, inicialmente, a resgatar essa modalidade de seleção por meio da aplicação de questionários. Dessa maneira, aspectos da organização, a ocorrência da eleição, a representação dos membros da comissão de eleição e suas atribuições, foram-nos relatados pelos envolvidos no processo.

Algumas cópias de documentos da época pesquisada estavam em posse do secretário municipal de educação (gestão 2001- 2004) que os cedeu para a realização do estudo. Diante desse fato, é possível observarmos que a ausência de documentos nos arquivos da Secretaria Municipal de Educação, sobre o processo de eleição, pode ter sido ocasionada pelo descuido ou pelo desinteresse da atual administração municipal em manter informações acerca dessa modalidade de seleção adotada ou, ainda, como decorrência de ações de administrações anteriores, que mantêm, sob sua tutela, documentos públicos.

Por meio dos 41 questionários aplicados<sup>7</sup> aos professores e aos funcionários que participaram do processo de seleção<sup>8</sup>, foram obtidos dados básicos referentes à organização da eleição de diretores, a possíveis interferências externas, a critérios que fundamentaram a escolha do eleitor, a mudanças na escola após a eleição e opiniões sobre qual modalidade deveria ser utilizada na seleção de diretores escolares.

Como desconhecíamos os eleitores e não foram encontrados registros escritos (listas de presença) sobre as pessoas que participaram, as escolas em que ocorreram as eleições foram contatadas, a fim de reconstruirmos o quadro de funcionários daquela época. Tendo em vista que muitos se removeram da unidade escolar em que trabalhavam, devido à ampliação do atendimento ao ensino fundamental pelo município, mapeamos os possíveis eleitores em seus atuais locais de trabalho, para, em seguida, aplicarmos os questionários pessoalmente, de modo a evitar alguma interferência nas respostas e a garantir aos respondentes o anonimato.

---

<sup>7</sup> Os questionários foram respondidos por 28 professores do ensino fundamental e 13 funcionários das escolas onde ocorreram as eleições.

<sup>8</sup> Não havia necessidade de os professores e funcionários votarem. Embora esse acontecimento tenha restringido o universo de respondente, permitiu-nos manter o anonimato das pessoas que participaram da pesquisa de maneira mais eficaz, já que os diretores eleitos não tinham um conhecimento exato sobre as pessoas que votaram e os registros escritos sobre o período (como a lista de presença) não foram encontrados na SME e nas escolas com diretores eleitos.

Já em relação aos pais e à comunidade do bairro, a ausência de registros impossibilitou-nos identificá-los. Aos questionários somou-se a realização de entrevistas com eleitores representativos de cada unidade escolar, selecionados aleatoriamente, visando a captar as reações e as informações indicativas da situação analisada que a aplicação dos questionários não foi capaz de identificar.

A escolha dos sujeitos entrevistados ocorreu com base na inserção que tiveram no processo de recrutamento dos supervisores e dos diretores de escola, tendo em vista a nossa intenção de compreender como ele se materializava.

Nessa perspectiva, consideramos relevante entrevistar os membros da comissão de seleção que tinham a incumbência de analisar as propostas de trabalho, de entrevistar e de escolher os candidatos que ocupariam as funções gratificadas; um membro da comissão de eleição, por ter participado das eleições nas escolas, além de ter organizado, junto com os demais membros da comissão, o processo eleitoral<sup>9</sup>; os eleitores que acompanharam e estiveram presentes no dia da eleição; e os secretários municipais de educação.

Além desses, ao considerarmos a vinculação do servidor público a administração pública como algo subjacente ao processo de seleção, pareceu-nos importante entrevistar o representante do setor de recursos humanos do município e os ocupantes das funções gratificadas. Os últimos, além de nos informarem sobre o processo seletivo ao qual se submeteram, também poderiam relatar as relações que se estabeleceram entre eles e a Secretaria Municipal de Educação.

As entrevistas, com um total de 22 sujeitos, foram realizadas individualmente, obedecendo a seguinte seqüência: membros da comissão de seleção<sup>10</sup>; eleitores representativos de cada unidade escolar; ocupantes das funções de supervisor e diretor de escola; responsável pelo setor de recursos humanos da prefeitura do município de Piracicaba; secretário municipal da educação (2001-2004).

Cabe destacar que o atual secretário municipal de educação (gestão 2005-2008), embora tenha aceitado, após várias tentativas, conversar sobre alguns pontos da seleção de diretor e de

---

<sup>9</sup> Compreendendo a definição do edital, o contato com a escola e os bairros circunscritos a ela, a providência de documentos e de materiais necessários, a fiscalização, a apuração dos votos etc.

<sup>10</sup> Participaram da comissão de seleção os secretários municipais de educação e os representantes de: especialistas em educação externos ao sistema municipal de educação, Diretoria de Ensino, Secretaria Municipal de Educação, sociedade civil, departamento de ensino fundamental da SME, Conselho Municipal de Educação, conselho de escola, diretores de ensino fundamental, professores coordenadores de ensino fundamental, professores de ensino fundamental, Sindicato dos Trabalhadores Municipais de Piracicaba e região. Cabe destacar que essa representação variou de uma comissão para outra.

supervisor de escola, não nos permitiu gravar seu relato; também se negou a responder, por escrito, as questões referentes ao assunto, enviadas à Secretaria Municipal de Educação por solicitação/ orientação da secretária de gabinete

Desse universo, foram criteriosamente selecionadas amostras intencionais, para que pudessemos ter uma visão geral dos processos de seleção, que combinaram:

**a) Amostra de ocupantes das funções gratificadas de supervisor e de diretor de escola:** diferentes modalidades de seleção pelas quais foram escolhidos; seleção em diferentes períodos e, portanto, por comissões distintas;

**b) Amostra da comissão de eleição:** comissão de eleição que participou do processo;

**c) Amostra da comissão de seleção:** comissão de seleção que participou, distinguindo a modalidade de seleção adotada; segmento que representou, tendo em vista que a diferença apresentada na composição das comissões de seleção nomeadas nos levou a agrupá-lo em quatro itens:

*1 – Representantes da Secretaria Municipal de Educação:* secretário municipal de educação, representante da Secretaria Municipal de Educação e representante do Departamento de Ensino Fundamental;

*2- Representantes dos Especialistas em Educação Externos ao Sistema Municipal de Educação:* representante de Universidades, atuantes na área da educação; representante da Diretoria Regional de Ensino;

*3- Representantes da Sociedade Civil:* representante do Conselho Municipal de Educação, representante do conselho de escola, representante do sindicato dos trabalhadores municipais de Piracicaba e região;

*4- Representantes das Unidades Escolares Municipais:* representante dos diretores de escola, representante dos coordenadores pedagógicos, representante dos professores de ensino fundamental; representante de secretário de escola ou de escriturário de escola.

Nesse sentido, foram entrevistados os seguintes sujeitos:

<b>Quadro 01 : Sujeitos Entrevistados</b>					
			<b>Identificação dos entrevistados adotada no estudo.</b>	<b>Ano em que participou da comissão de seleção.</b>	<b>Modalidade de seleção que participou</b>
<b>MEMBROS DA COMISSÃO DE SELEÇÃO</b>	10 membros representativos da Comissão de Seleção <sup>11</sup> .	03 representantes dos Especialistas em educação externos ao SME.	Membro da Comissão de Seleção A. MCS- A	1º semestre de 2005	Análise da prop. de trabalho e entrevista
			Membro da Comissão de Seleção C. MCS-C	2º semestre de 2005	Análise da prop. de trabalho e entrevista.
			Membro da Comissão de Seleção F. MCS-F	Desde 2001	Análise da prop. de trabalho e entrevista. Entrevista + eleição
	A amostra corresponde a 20,41% do total de membros da comissão.	02 representantes da SME (supervisor de escola).	Membro da Comissão de Seleção I. MCS-I	Desde 2004	Análise da prop. de trabalho e entrevista. Entrevista + eleição
			Membro da Comissão de Seleção e eleição. MCSE	Desde 2000	Análise da prop. de trabalho e entrevista. Entrevista + eleição
	05 representantes das unidades escolares (01 diretor, 01 coordenador pedagógico, 02 professores e 01 funcionário).	Membro da Comissão de Seleção B. MCS- B	1º semestre de 2006	Análise da prop. de trabalho e entrevista.	
		Membro da Comissão de Seleção D. MCS- D	2º semestre de 2003	Análise da prop. de trabalho e entrevista.	
		Membro da Comissão de Seleção E. MCS- E	2º semestre de 2003	Análise da prop. de trabalho e entrevista. Entrevista + eleição	
		Membro da Comissão de Seleção G. MCS- G	2º semestre de 2004	Análise da prop. de trabalho e entrevista. Entrevista + eleição	
			Membro da Comissão de Seleção H. MCS- H	Desde 2005.	Análise da prop. de trabalho e entrevista.
<b>MEMBRO DA COMISSÃO DE ELEIÇÃO</b>	01 membro da comissão de eleição.	Participante de 03 processos eleitorais nas escolas no período de 2003 a 2004. MCSE			
<b>OCUPANTES DE FUNÇÕES</b>	06 professores de ensino fundamental (1ª a 4ª série) da SME ocupantes de funções gratificadas de Supervisor ou Diretor de escola.  A amostra corresponde a 18,18% do total de ocupantes de FG no ano de 2006.	<b>Função</b>	<b>Identificação dos entrevistados adotada no estudo.</b>	<b>Modalidade de seleção que foi submetido para ocupar a função gratificada.</b>	
		Ocupante da função de diretor (2001 – 2005) e supervisor de escola (2006) .	Ocupante de função gratificada <sup>a</sup> OFG - A	Entrevistado por uma comissão.	
		Ocupante da função de diretor (2005-2006) e supervisor escolar (2006)	Ocupante de função gratificada B. OFG - B	Entrevistado por uma comissão.	
		Ocupante da função de diretor (2006) e supervisor escolar (2007)	Ocupante de função gratificada C. OFG- C	Entrevistado por uma comissão.	
		Ocupante da função de diretor (desde 2004) .	Ocupante de função gratificada D. OFG-D	Entrevistado por uma comissão e eleito na escola.	
		Ocupante da função de diretor (1999- 2004) e supervisor de escola (desde 2005)	Ocupante de função gratificada E. OFG- E	Entrevistado por uma comissão para a função de diretor de escola e indicado para a função de supervisor de escola.	
		Ocupante da função de diretor (desde 2005)	Ocupante de função gratificada F . OFG- F	Indicado.	

<sup>11</sup> Destaca-se que alguns membros da comissão de seleção participaram de mais de um processo seletivo de supervisor e/ou diretor de escola.

<b>ELEITORES.</b>	04 eleitores representativos de cada escola em que ocorreu a eleição.	<b>Identificação dos entrevistados adotada no estudo.</b>	<b>Ano em que ocorreu a eleição na UE.</b>
		Eleitor A	2003
		Eleitor B	2004
		Eleitor C	2004
		Eleitor D	2004
<b>REPRESENTANTE DO SETOR DE RECURSOS HUMANOS DA PREFEITURA</b>	01 representante do setor de Recursos Humanos da Prefeitura do Município de Piracicaba. (REPRESENTANTE DO RH)		
<b>SECRETARIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO</b>	Secretário Municipal de Educação 2001 – 2004.		

As entrevistas concedidas foram gravadas, com a aquiescência dos entrevistados, para posteriores transcrições e análise, de modo a permitir um exame cuidadoso da situação de interesse. A utilização de letras para identificar/nomear os entrevistados pareceu-nos adequada, considerando a necessidade de garantir o anonimato dos sujeitos.

De acordo com Menga Ludke e Marli André (1986), a entrevista semi-estruturada desenrola-se a partir de um esquema básico, porém não aplicado rigidamente, admitindo, ao entrevistador, realizar as adaptações necessárias, constituindo, dessa maneira, um dos instrumentos básicos para a coleta de dados, ao criar a interação entre o entrevistador e o entrevistado, que permita captar a informação desejada, além de correções e de esclarecimentos, quando necessários.

Das entrevistas, procuramos extrair os elementos mais significativos dos discursos, aqueles que nos fornecessem informações sobre o objeto estudado e suas conseqüências, ao mesmo tempo em que nos permitisse apreender, dos participantes, seus posicionamentos.

Em função da dinâmica profissional e pessoal dos participantes selecionados para as entrevistas, estas se realizaram em diferentes lugares, desse modo, algumas ocorreram em locais de trabalho e outras, em residências. As entrevistas variavam quanto ao tempo de duração, entre quinze e sessenta minutos, em razão, presumimos, da característica de cada entrevistado, ao discorrer sobre os temas, e do envolvimento de cada um na seleção dos servidores.

### **O estudo.**

A reforma do Estado em meados da década de 1990, trouxe, entre outras medidas, mudanças substanciais na educação escolar pública. Tomados como os responsáveis pela condução do ensino fundamental e em cumprimento às determinações legais (Constituição

Federal de 1988, LDB 9.394/96), ocorreu nos municípios uma reorganização visando atender essas mudanças, dentre as quais, destacamos o recrutamento dos servidores públicos sob a ótica da modalidade de seleção adotada e a normatização legal para a criação e o acesso aos empregos e funções que este nível de ensino necessitaria.

Como já dito anteriormente, o estado de São Paulo detém a maior parte do ensino fundamental em sua rede pública e teve como aliado para a concretização da municipalização a ação conjunta do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município e o Programa de Reorganização da Rede Pública Estadual, além da própria legislação federal, por meio da Emenda Constitucional nº 14.

Com a municipalização do ensino fundamental, houve importantes alterações no processo de preenchimento dos cargos, empregos ou funções que passou a materializar-se de forma diferente da prevista pelo Estatuto do Magistério de São Paulo (Lei Complementar 444, de 27 de dezembro de 1985), ao estabelecer que a seleção a cargos públicos seja feita por meio do concurso público de provas e títulos<sup>12</sup>. Embora, na prática, observa-se a existência de docentes exercendo a função de diretor de escola sem terem se submetidos a concursos públicos de provas e títulos, sendo convencionalmente denominados “designados”.

Consideramos que a modalidade de seleção adotada para o ingresso no serviço público, bem como a condução e os critérios empregados no processo, inclusive jurídicos, são reveladores da gestão educacional e que, de certa maneira, pode repercutir no desenvolvimento do trabalho, nas unidades escolares, já que não podemos pensar a gestão da escola, tão discutida nas últimas décadas, como um processo apartado da política educacional que a integra.

Em especial, em um Estado como o brasileiro, desenhado e moldado a partir do modelo patrimonial de apropriação da esfera pública pela privada (Faoro, 2001; Franco, 1997; Uricoechea, 1978) e cujo reflexo se fez sentir nas relações estabelecidas, pensar a gestão da escola e sua democratização, vai além da unidade escolar. Consideramos, ainda, que a modalidade adotada para a seleção pode influenciar a maneira como se desenvolverá a gestão da escola, porém não irá determiná-la.

Para tanto e tendo como foco um município do interior paulista, buscamos neste estudo compreender e refletir sobre o processo de seleção do diretor e do supervisor de escola. A escolha

---

<sup>12</sup> Estudos realizados por Costa e Dourado (1998) e mais tarde por Mendonça (2000) apontam que essa modalidade para o provimento de cargos de diretor de escola era adotada somente pelo Estado de São Paulo e sua capital.

por estes dois profissionais da educação decorre do posicionamento de ambos na estrutura hierárquica do sistema de ensino ao qual pertencem, fato que nos poderia revelar as relações que se travam e que podem refletir na materialização, no caso do município estudado, do preenchimento das funções.

O diretor escolar constitui uma figura central no funcionamento da escola e se situa, como já nos disse JOSÉ MISAEL VALE (1982, p. 37-44), “numa posição estratégica, como *pino de ligação* entre a execução propriamente dita e os níveis organizacionais superiores [...]”, sendo o diretor “foco de tensões e conflitos que podem reduzir muito sua contribuição a favor dos objetivos da escola” (grifos do autor).

Nesse sentido, podemos destacar que é este profissional que na escola ocupa o posto mais alto na hierarquia, não ocorrendo, contudo, o mesmo no sistema de ensino. Dessa maneira, o diretor permanece numa “situação de conflito” (Vale, 1982), ao trabalhar como interlocutor das diretrizes dos sistemas de ensino e moderador de conflitos gerados nas escolas por possíveis imposições.

Tal fato, de certa maneira, justificaria a constante alteração e variadas modalidades para o preenchimento deste cargo, emprego ou função nos entes federados, refletindo muitas vezes os interesses de determinados grupos, bem como a preocupação de estudiosos que se debruçaram sobre o tema, procurando desvendar empiricamente seus limites, avanços e conseqüências para a educação brasileira.

No debate que se estabelece acerca da gestão democrática, a modalidade de seleção a partir da qual se escolhe o diretor de escola vem ocupando primordial relevância, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo sido a adoção da eleição de diretores vista, antecipadamente e temerariamente, como a bandeira para a democratização da escola.

Já a supervisão escolar configura um posto hierarquicamente superior, que ultrapassa os limites das unidades escolares enquanto local de trabalho, sendo desejado por aqueles que objetivam ascender profissionalmente. Visto comumente como o ‘fiscal’ do órgão superior, disposto a moldar a escola segundo os ditames estabelecidos por quem ocupa o poder e “reduzindo-se, muitas vezes de educador a capataz, concentra sua atenção no cumprimento das determinações que lhe chegam, sem questionar a validade e o propósito” (SILVA JUNIOR, 1993, p. 40). Embora busque um novo papel, a supervisão escolar, ao alocar-se próxima dos órgãos superiores, pode nos revelar, de maneira mais nítida, as relações que se travam nos sistemas de

ensino e que possivelmente se concretizam no momento em que a modalidade de seleção e o ingresso ao serviço público são instituídos.

Buscando elementos teóricos para analisar o processo de preenchimento das funções efetivado no município estudado recorreremos aos estudos de Max Weber sobre dominação. Para Weber (2004) o conceito de *dominação* significa a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo e não toda possibilidade de exercício de influência e poder sobre as pessoas, logo, o conceito de dominação refere-se somente aos casos de exercício de poder em que uma pessoa obedece e se submete a uma ordem específica e legitimada.

Quando esta dominação é exercida sobre um grande número de pessoas, existe um conjunto de funcionários que constituem o quadro administrativo da dominação.

Segundo Weber,

Toda dominação de uma pluralidade de pessoas requer normalmente um quadro de pessoas (quadro administrativo), isto é, a probabilidade (normalmente) confiável de que haja uma ação dirigida especialmente à execução de disposições gerais e de ordens concretas, por parte de pessoas identificáveis com cuja obediência se pode contar. Esse quadro administrativo pode estar vinculado à obediência ao senhor (ou aos senhores) por costume ou de modo puramente afetivo, ou por interesses materiais ou por motivos ideais. A natureza desses motivos determina em amplo grau o tipo de dominação [...]. Mas nem o costume ou a situação de interesses, nem os motivos puramente afetivos ou racionais referentes a valores da vinculação poderiam constituir fundamentos confiáveis de uma dominação. Normalmente, junta-se a esses fatores outro elemento: a crença na legitimidade.

[...] Dependendo da natureza da legitimidade pretendida diferem o tipo de obediência e do quadro administrativo destinada a garanti-la, bem como o caráter do exercício de dominação. (WEBER, 2004, p. 139)

A dominação, segundo Weber, é justificada e, portanto, legitimada, mediante três tipos ideais de dominação: a) de caráter legal-racional; b) de caráter tradicional; c) de caráter carismática.

Neste estudo, o contraponto está na dominação legítima tradicional, de um lado e legal racional, de outro. Na primeira, a dominação se fundamenta na fidelidade pessoal, cujo poder legitima-se pela tradição. O “superior” é determinado segundo regras tradicionais e a obediência a ele é atribuída pela tradição. Deste tipo de dominação deriva o patrimonialismo que se inspira no poder doméstico, nos ‘caprichos’ do senhor, implicando na ausência da divisão nítida entre público e privado. Como consequência, o recrutamento dos servidores dá-se segundo a confiança

pessoal, parentesco ou amizade. Isto é, o quadro administrativo tradicional não depende da competência.

O segundo tipo de dominação, contrariamente, baseia-se na crença de legitimidade das ordens e das regras estatuídas racionalmente. A obediência dá-se a uma ordem impessoal e objetiva; há uma separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração. O domínio legal mais puro é exercido por meio de um quadro administrativo burocrático composto por funcionários profissionais, em detrimento de amadores, livres e assalariados cujos procedimentos e atribuições são regulamentados por leis. O quadro administrativo é recrutado por meios impessoais, considerando o conhecimento especializado do funcionário que é aferido por meio de exames e cujos procedimentos são regulamentados por leis.

A administração burocrática significa a dominação pelo conhecimento, distinguindo-se, dessa maneira, da dominação tradicional. Ao considerar a dominação burocrática do ponto de vista social, Weber aponta que ela significa

dominação da impessoalidade formalista: *sine ira et studio*, sem ódio e paixão, e, portanto, sem ‘amor’ e ‘entusiasmo’, sob a pressão de simples conceitos de dever, sem considerações pessoais, de modo formalmente igual para ‘cada qual’, isto é, cada qual dos interessados que efetivamente se encontram em situação igual – é assim que o funcionário ideal exerce seu cargo. (WEBER, 2004, p. 147)

Para Weber (2004) a administração burocrática moderna é a forma mais racional de exercício da dominação pois nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento decorrente da precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade, isto ocorre devido à premissa de que as tarefas são exercidas por meios de regras impessoais. Importante assinalar que neste estudo empregaremos o termo burocracia no sentido da dominação legal racional, fundamentada na separação entre as esferas pública (*res pública*) e privada (*res privada*), no predomínio das leis em detrimento de vontades arbitrárias de um ou alguns, permitindo, desse modo, que atitudes impessoais e abstratas fundamentem as relações sociais e resguarde as pessoas de possíveis arbitrariedades.

Já a dominação carismática baseia-se na veneração extracotidiana da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de determinada pessoa e das ordens por ela reveladas (Weber, 2004). Weber denomina carisma a qualidade pessoal considerada extracotidiana e em virtude da qual é atribuído a uma pessoa poderes ou qualidades sobrenaturais e sobre-humanos ou então é

considerada como exemplar e/ou como enviada de Deus, e que por seus atributos atrai seguidores que o obedecem por terem fé em suas qualidades e em sua pessoa. O reconhecimento do carisma é realizado pelos adeptos e consolidado em virtude de provas (originalmente milagres), cuja falta faz desaparecer a autoridade carismática. O quadro administrativo do senhor carismático não constitui um grupo de funcionários profissionais e é selecionado segundo qualidades carismáticas.

Cabe lembrar que os tipos de dominação são colocados por Weber como ideais, uma vez que eles nunca, em sentido típico ideal puro, existiram historicamente. Os tipos ideais constituem conceitos construídos que servem como instrumento para se analisar a realidade a fim de esclarecer o conteúdo empírico, não sendo, portanto, a própria realidade. Nesta perspectiva, o “ideal” representa o lógico e não o exemplar, o dever ser.

Dessa maneira, podemos dizer que a dominação existente na realidade constitui uma combinação, um amálgama dos tipos de dominação conceitualizados, embora um deles tenda a prevalecer. Conforme já nos ensinou WEBER (2004, p. 141-142) “nem de longe se cogita aqui sugerir que toda a realidade histórica pode ser ‘encaixada’ no esquema conceitual desenvolvido”.

## **A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS MODALIDADES DE SELEÇÃO ADOTADAS PARA A OCUPAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO.**

Nesta seção procuraremos apresentar, ainda que sumariamente, algumas anotações acerca da administração pública brasileira. Para tanto recorreremos aos estudos de Fernando Uricoechea (1978), Maria Sylvia Franco (1997), Raymundo Faoro (2001) e Sérgio Buarque de Holanda (1995). Além disso, procuraremos ilustrar, historicamente, como ocorreu o ingresso ao cargo de supervisor e de diretor de escola no estado de São Paulo até findar no estabelecimento do concurso público de provas e títulos como o conhecemos atualmente. Por fim, apresentaremos as modalidades de seleção, comumente, adotadas no recrutamento de servidores públicos.

### **2.1- Estado brasileiro: apontamentos acerca da administração pública.**

Herdeiro da coroa lusitana, o Estado brasileiro teve sua formação política moldada a partir do e pelo modelo português de governar, no qual ele é tido como propriedade privada do rei, cujas marcas se fazem sentir ainda hoje. Ao examinarmos esta formação, é possível compreender as relações com características patrimonialistas que ainda tendem a aparecer no nosso cotidiano, principalmente no recrutamento dos servidores públicos, mesmo após o estabelecimento de ações voltadas para a criação de um ordenamento legal racional que pudesse substituir as práticas existentes.

A península ibérica formou, plasmou e constituiu a sociedade sob o império da guerra [...] no topo da sociedade, um rei, o chefe da guerra, general em campanha, conduz um povo de guerreiros, soldados obedientes. [...] A Coroa conseguiu formar, desde o golpe da reconquista, imenso patrimônio rural cuja propriedade se confundia com o domínio da casa real, aplicado o produto nas necessidades coletivas ou pessoais, sob as circunstâncias que distinguem mal o bem público do bem particular privativo do príncipe. [...] A propriedade do rei se confunde nos seus aspectos público e particular. Rendas e despesas se aplicam, sem discriminação normativa prévia, nos gastos de família ou em obras e serviços de utilidade geral. O rei, na verdade, era senhor de tudo. (FAORO, 2001, p. 05- 11).

No Estado patrimonial como o de Portugal - “patrimonial e não feudal o mundo português” (FAORO, 2001, p. 22) - o rei estava acima de tudo e de todos os súditos, e a economia era gerida como empreendimento pessoal, com servidores cultivados sob a tutela patriarcal, configurando uma extensão da casa do senhor.

O percurso político brasileiro foi interpretado por Faoro (2001) no modelo de estamento burocrático que não assume o caráter de burocracia no sentido moderno, adotando deste apenas seus aspectos formais e apropriando-se dos cargos por privilégios ou concessões do senhor. Para Faoro é impossível explicar a formação política brasileira a partir da tipologia da classe social definida pela posição do indivíduo dentro do sistema produtivo. Na formação do Estado brasileiro, tal como na metrópole lusitana, os servidores viam-se presos patriarcalmente ao príncipe, o Estado configurou-se como a extensão de sua casa e de suas relações.

O estamento burocrático encontra-se diretamente ligado ao poder, configurando o governo de uma minoria, dos privilegiados, no qual o rei e sua nobreza governam e usufruem o patrimônio público como se privado fosse, sendo o estado encarado como uma extensão da família real (Faoro, 2001). O resultado foi a apropriação da esfera pública pela privada e o predomínio de vontades particulares em detrimento de uma ordenação impessoal.

O conceito de patrimonialismo em Weber refere-se à dominação na qual o espaço público é despojado, uma vez que este é apropriado como esfera privada pelo senhor. O “superior” é determinado segundo regras tradicionais e a obediência não ocorre em função de regras ou normas estatuídas, mas da pessoa indicada pela tradição, “o dominador não é um ‘superior’ mas senhor pessoal; seu quadro administrativo não se compõe primariamente de ‘funcionários’ mas de servidores pessoais [...]” (WEBER, 2004, p.148). O quadro administrativo é formado por servidores do senhor, de modo que a ele estão relacionados por parentesco, amizade ou gratidão.

No tipo mais puro desta dominação é impossível criar um direito ou novos princípios administrativos por meio de estatutos, já que tais criações somente se legitimam com a pretensão de sempre terem existido (tradição) ou pela sabedoria do senhor, prevalecendo o seu arbítrio “onde age conforme seu prazer, sua simpatia ou antipatia e de acordo com pontos de vista puramente pessoais” (WEBER, 2006, p. 131).

Resumidamente, pode-se compreender o patrimonialismo como uma forma de organização social baseada no patrimônio, inspirada no poder doméstico, calcada na satisfação pessoal, sujeita aos ‘caprichos’ do senhor, ausente de divisão nítida entre público e privado, pautada em considerações pessoais. Como consequência, o recrutamento dos servidores dá-se segundo a confiança e o julgamento pessoal, o parentesco ou a amizade. Logo, ao quadro administrativo desta dominação em seu tipo puro faltam: a) competência fixa segundo regras objetivas; b) a hierarquia racional fixa; c) a nomeação regulada por contrato livre e ascenso

regulado; d) a formação profissional, como norma; e) salário fixo e, ainda mais freqüentemente, pago em dinheiro (WEBER, 2004, p. 149).

Já a dominação racional baseia-se na crença de legitimidade das ordens e das regras estatuídas racionalmente e do direito de mando daquele que, sob essas ordens, foi nomeado para exercer esta dominação. A obediência dá-se, neste sentido, não à pessoa, mas à uma ordem impessoal e objetiva, o próprio indivíduo detentor desta dominação está sujeito a uma ordem impessoal que orienta suas ações, imposições e regras. O domínio legal mais puro é o exercido por meio de um quadro administrativo burocrático formado por funcionários recrutados entre os qualificados profissionalmente de modo a garantir a efetivação dos regulamentos.

A chegada da família real e da corte ao Brasil perpetuou e consolidou o modo português de administrar, caracterizado por ausência de normas gerais, concessões, distribuição de cargos etc, nas palavras de Uricoechea:

Numa perspectiva administrativa, o impacto mais imediato da transferência da Corte e da burocracia real para o Brasil [...] foi o crescimento fantástico do aparato estatal. [...] os benefícios concedidos nos primeiros anos de administração real em solo brasileiro foram mais numerosos do que todos aqueles distribuídos durante o período dinástico [...] a transferência maciça da Corte e da burocracia metropolitana para o Rio de Janeiro representou um aumento fantástico no aparelho central de governo e uma aguda acentuação das dispensas patrimoniais de benefícios para um imenso grupo de favoritos reais e dependentes pessoais [...] A cidade do Rio de Janeiro [...] viu-se repentinamente obrigada a acomodar mil funcionários reais e outro tanto de favoritos. Esse repentino e intenso processo de prebendalização dos cargos públicos, que caracterizou os primeiros momentos do novo Estado brasileiro, estava destinado a deter temporariamente qualquer processo significativo de racionalização burocrática. A típica indistinção patrimonial entre administração pública e administração do patrimônio real continuou (URICOECHEA, 1978, p. 91-92).

HOLANDA afirma que o Estado não pode ser entendido como “uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas”; para ele, “não existe, entre o círculo familiar e o Estado, uma gradação, mas antes uma descontinuidade e até uma oposição” (1995, p. 141)

Para Holanda (1995), o Estado só surge da transgressão da ordem doméstica e familiar, pela qual o indivíduo se faz cidadão contribuinte, eleitor, elegível, recrutável e responsável, ante as leis da cidade, com um triunfo do geral sobre o particular, assim a ordem familiar deve ser abolida. Todavia, a herança lusitana configurou o tipo da família patriarcal, dessa forma, não era

fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreender a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público.

Uricoechea (1978) aponta que o desenvolvimento do aparato administrativo brasileiro no século XIX deu-se fundamentalmente sobre razões localizadas, atendendo a razões imediatas, com uma legislação pragmática, personalista e casuística. O prebendalismo unido ao estabelecimento de uma legislação adequada às necessidades imediatas produziu um sistema que Uricoechea denominou de patrimonialismo burocrático, ou seja, um construto híbrido, baseado em dois princípios reguladores opostos: a autoridade racional e a tradicional.

O processo de prebendalização dificultou o processo de racionalização da burocracia e, conseqüentemente, o surgimento de um aparato administrativo legal-racional. Ainda segundo Uricoechea (1978), o Estado brasileiro não possuía recursos humanos e materiais suficientes para administrar a colônia e, posteriormente, o país independente, dessa forma, fazia-se necessário o recurso ao poder privado.

Foi somente no setor fiscal que algumas características racionalizadoras puderam ser encontradas, já que atendiam a interesses governamentais, constituindo uma ação de caráter objetivo, impessoal, abstrata e eficiente para a cobrança em todos os níveis do Estado. (Uricoechea, 1978)

Mais tarde, durante a Regência, alguns elementos de racionalização com uma concepção administrativa burocrática são introduzidos com o sigilo administrativo e a substituição da figura do imperador nos documentos oficiais (despersonalização), tornando-os mais impessoais e abstratos (Uricoechea, 1978), podendo ser resultante da influência estrangeira ou devido ao próprio momento histórico pelo qual o Brasil estava passando, já que o regente não era o rei, mas legislava em nome dele.

Na segunda metade do século XIX, a tentativa de estabelecer uma administração burocrática, visando a uma normatização e o fim das improvisações, resultante das novas relações econômicas cafeeiras que produziram os novos homens de negócio, encontrou sérios entraves no sistema patrimonial. Localiza-se nesse período a necessidade de racionalizar a administração pública, tornado-a impessoal e eficiente, uma vez que a mesma encontrava-se desgastada devido à crise na economia européia que se estendeu até o Brasil, levando-o a um estado de penúria e a precisão de prover tesouro público, o que motivou a burocratização do aparelho fiscal, como aponta Maria Sylvia de Carvalho Franco (1997).

A partir de 1840, segundo Franco (1997), em relação à discriminação das rendas públicas, consolidou-se um governo centralizador que se mostrou desfavorável para as províncias e para os municípios. Para garantir o poder do governo central foi montado, ao lado do uso da força física, um aparelho administrativo que concentrou as rendas pecuniárias da administração e dispôs de um exercício despersonalizado das funções públicas. A organização do quadro administrativo, conforme aponta a autora, fundava-se formalmente no princípio burocrático de obediência a um poder público abstratamente definido, legitimado e expresso por normas racionalmente criadas e legalmente estatuídas, mas o funcionamento do sistema esbarrava no comportamento do servidor público, que caminhava em direção oposta da definida pelo poder central.

Essa tendência de burocratização do aparelho administrativo encontrou seus limites nas administrações locais, nas quais o servidor público via-se mergulhado em situações concretas e orientava-se pelos interesses locais, influências imediatas e consuetudinárias. Isso mostra o quanto as normas que disciplinavam os objetivos do Estado haviam penetrado precariamente na consciência da população e dos servidores, que se orientavam mais pelos vínculos que o prendiam à sua localidade, que pela lealdade com o seu empregador.

[...] o princípio que legitimava o exercício *efetivo* do poder público, assentava-se, antes na autoridade do passado, nos usos e costumes sancionados através de seu próprio reconhecimento contínuo e antigo e por meio da orientação habitual da conduta para o conformismo, do que na determinação, pelo governo, de submeter as situações concretas a um controle racional que previsse e fixasse de maneira geral os meios eficientes tendo em vista *finalidades perseguidas no futuro*. (FRANCO, 1997, p. 125)

Além disso, Franco (1997) aponta que a escassez de recursos nos municípios também constituiu um obstáculo à burocratização, uma vez que a solução encontrada foi a aplicação de recursos privados (dos cidadãos e do funcionário público) nos serviços públicos, que acabou por fundamentar a extensão do controle pessoal a todo patrimônio do Estado, descaracterizando as medidas peculiares da ordem burocrática. Por tudo isso, a pobreza inicial contribuiu para que a vida privada se prolongasse sobre a vida pública, ou seja, a administração do Estado se fez por meio de uma aliança entre a propriedade privada e o patrimônio público, justapondo autoridade oficial e influência pessoal e constituindo um entrave para a burocratização da administração.

Esse amálgama entre o público e o privado, e sua demarcação pouco nítida, foram sentidos também na constituição do quadro administrativo dado predominantemente pela

indicação. Nesse sentido, Franco (1997) aponta que a diferenciação rudimentar entre o serviço público e a propriedade privada permitiu a extensão do poder originário do cargo público para proveito próprio que se manifestou nos favoritismos à parentela e aos amigos. Assim, o recrutamento dos servidores baseava-se na confiança pessoal, nos apadrinhamentos, na influência das famílias, em detrimento da qualificação ou do mérito.

Aos privilégios somou-se a completa carência de profissionais capazes de garantir os rigores de suas atribuições e de ordenações que tivessem o caráter abstrato e geral, uma vez que a decisão de cada caso concreto orientava-se pelos valores ou pela situação de interesse a que os agentes do governo estavam vinculados.

Nesta perspectiva, não havia qualquer homogeneização entre os casos, fato que também constituiu um obstáculo à burocratização do aparato administrativo, mesmo no aparelho fiscal, cuja eficiência tinha a ver com a idéia de um fundo público com caráter objetivo e impessoal que exigiria uma estrutura administrativa eficiente. O esforço de burocratizar a administração, tornando-a impessoal, abstrata e especializando as funções dos servidores públicos, esbarrou e encontrou entrave na própria atitude destes que se configuraram como funcionários “patrimoniais”.

Desse modo, a escassez de funcionários qualificados e a fidelidade aos valores próximos ao grupo retardaram a separação entre a autoridade oficial e influência pessoal.

Para o funcionário ‘patrimonial’, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas dos cidadãos (HOLANDA, 1995, p. 146).

Com o advento da República, novas figuras surgem no campo político, sem que houvesse significativa redução dessas práticas existentes na administração. Victor Nunes Leal (1976) aponta, em estudo sobre o poder local dos coronéis, que as realizações públicas do chefe municipal, concretizadas por meio de seu prestígio e empenho político ou contribuições pessoais e de seus amigos, possibilitavam sua permanência na liderança política. Caracterizava-se, dessa maneira, o uso de recursos particulares na esfera pública, acabando por acarretar, na maioria das vezes, em um pensamento, por parte do político local, de que ele era o proprietário do espaço público e que por isso poderia usufruir desse espaço como bem quisesse.

De acordo com Leal (1976), ocorriam favores pessoais que iam desde os mínimos obséquios como emprestar dinheiro ou providenciar médico, até arranjar emprego público, atitudes que acabavam por prejudicar e desorganizar a administração municipal, já que os indicados nem sempre tinham qualificação para responder pela função que ocupavam na administração. Esses favores, realizados pelos chefes locais, contavam com o apoio e respeito das autoridades estaduais e federais, desde que amigos. Com isso, o mandatário local escolhia também os funcionários estaduais e federais que trabalhariam no município, devido à sua influência nas eleições, fato que deixava o governo estadual e federal na sua dependência.

O patrimonialismo das estruturas políticas locais sobreviveu e manifesta-se de maneira curiosa. Se uma pessoa vem a ocupar um posto de comando na organização político-administrativa, não é raro presenciar-se a ascensão de grande número de pessoas da ‘terra dele’. Não só parentes de todos os graus, mas também amigos de infância, antigos colegas de trabalho, vizinhos, parentes e amigos desses vizinhos ocupam cargos de ‘responsabilidade’ ou de ‘confiança’ em torno do novo potentado. O chamado familiarismo e outras formas de nepotismo podem ser classificados como aspectos do patrimonialismo. Já que este se baseia em relações de lealdade e confiança pessoal, é óbvia a vantagem que traz a preferência dispensada a parentes, amigos e conhecidos, expostos ao controle da mesma estrutura local. (LEAL, 1976, Nota 45, p. 43).

Historicamente, no Brasil, o poder econômico tem sua gênese na propriedade rural. Os senhores de terra dispunham da proximidade e dependência de pequenos proprietários e agregados que reconheciam o seu poderio. A essa importância econômica segue-se a política, com a influência do coronel na administração municipal manifestada pela perseguição ao adversário e favorecimento aos amigos.

Assim, “resvala muitas vezes para a zona confusa que medeia o legal e o ilícito [...], mas a solidariedade partidária passa sobre todos os pecados uma esponja regeneradora” (LEAL, 1976 p. 39) configurando o filhotismo que, se por um lado, “convoca muitos agregados para a ‘gamela’ municipal” e se utiliza “do dinheiro, dos bens e dos serviços do governo municipal nas batalhas eleitorais, fato que contribui para a desorganização municipal”, por outro, mantém relações pouco, ou raramente, cordiais com seus inimigos. (LEAL, 1976, p. 39)

Segundo Leal (1976), o coronelismo é uma manifestação de poder privado enfraquecido que coexistiu com o regime representativo e encontrou sua base de sustentação na estrutura agrária do país, caracterizando-se, sobretudo, pela troca de proveitos e favores que vai desde o coronel até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos.

Havia, portanto, uma reciprocidade. De um lado, os coronéis controlavam os votos e, de outro lado, a oligarquia estadual controlava a política e tinha o poder de distribuição de recursos e favores. Neste sentido, “sem a liderança do “coronel” – firmada na estrutura agrária do país - , o governo não se sentiria obrigado a um tratamento de reciprocidade, e sem essa reciprocidade a liderança do “coronel” ficaria sensivelmente diminuída” (LEAL, 1976, p. 43).

Com a abolição da escravatura e a proclamação da república, novos traços foram impressos e a dimensão eleitoral passou a ganhar importância, já que a extensão do voto aos trabalhadores rurais contribuiu para o aumento da influência dos donos de terras que guiaram essa ‘nova’ massa de eleitores. O regime representativo e a questão eleitoral, até então considerados de pouca importância para a Coroa, passam a ganhar relevo.

Nesse contexto, generalizou-se a prática política entre coronéis e os chefes locais que conduziam os votos de um lado, e o governo estadual que mantinha o poder e os benefícios a serem concedidos, de outro. A força eleitoral do coronel na condução das eleições era reconhecida, para tanto contava com os “votos de cabresto”, manipulação dos votos pelos chefes locais. O governo estadual, por sua vez, reconhecendo a importância eleitoral do coronel, estabeleceu o compromisso com esse, cuja essência consistia

[...] da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais, da parte da situação estadual, carta-branca ao chefe local governista em todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar. (LEAL, 1976, p. 50)

Nesse sentido,

O bem e o mal, que os chefes locais estão em condições de fazer aos seus jurisdicionados, não poderiam assumir as proporções habituais sem o apoio da situação política estadual para uma e outra coisa. Em primeiro lugar, grande cópia de favores pessoais depende fundamentalmente, quando não exclusivamente, das autoridades estaduais. Com o chefe local - quando amigo- é que se entende o governo do Estado em tudo quanto respeite aos interesses do município. Os próprios funcionários estaduais, que servem no lugar, são escolhidos por sua indicação. Professores primários, coletor, funcionários da coleta, serventários da justiça, promotor público [...] para tantos os cargos a indicação ou aprovação do chefe local costuma ser praxe.[...] A influência do chefe local nas nomeações atinge os próprios cargos federais[...] e os cargos das autarquias[...] (LEAL, 1976, p. 44)

O termo “coronelismo” se incorporou no vocabulário brasileiro na primeira república para designar as particularidades da política do interior quando o aparelhamento do Estado já se encontrava suficientemente desenvolvido para conter a rebeldia do poder privado. Apesar de compreender um fenômeno republicano, diversos elementos que o compõem podem ser observados no período Colonial e Imperial (Leal, 1976). O poder dos coronéis consolidou um compromisso entre governo local e estadual marcado pela barganha, nomeações de funcionários, favoritismos que acabou criando uma imagem negativa do poder local e ganhando concretude nas tramas das relações de poder.

O coronelismo, do modo como descrito, não resistiu às mudanças ocorridas no país, constituindo-se como um fenômeno datado. Atualmente, mesmo com pequenas limitações, a autonomia municipal permite ao poder executivo traçar planos para a administração de acordo com suas necessidades.

Contudo, o coronelismo penetrou na mentalidade das pessoas que, permissivas, naturalizaram e internalizaram algumas ações. Exemplo disso são alguns governantes que alteram o desenvolvimento das políticas públicas ao sabor de suas conveniências particulares ou de conveniências políticas. Dessa maneira, torna-se possível encontrarmos alguns resquícios do coronelismo que se manifestam em suas características de mandonismo e clientelismo, ainda que este assumam novas roupagens.

O clientelismo relaciona-se à dependência das pessoas aos patrões, da clientela à patronagem que domina econômica, social e politicamente, materializada na troca de favores, na lealdade, na obediência e na obtenção de vantagens para ambos os lados, já que a relação clientelística não é unilateral, ainda que se estabeleça uma troca entre desiguais. Ao incorporar essa relação, o cliente também passa a exigir uma série de vantagens, envolvendo concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, em troca de apoio político, sobretudo, na forma de voto.

Já o mandonismo comporta presença local de estruturas personalizadas de poder, configurado no ‘mandão’, no chefe, naquele que, em virtude do controle, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal.

Assim foi se constituindo o Estado brasileiro, no qual predominavam as vontades particulares em detrimento das ordenações impessoais, e cujo reflexo se fazia sentir na constituição do quadro de servidores públicos selecionado a partir muito mais da confiança

pessoal, amizade e interesses que do conhecimento, passando longe, dessa maneira, dos ditames de uma ordenação impessoal e abstrata no sentido weberiano. Assim, o servidor pôde até adquirir características burocráticas, como resultado da divisão de funções, mas não se constituiu como servidor burocrático, como observa Sérgio Buarque de Holanda:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade compreenderem a distinção entre os domínios do privado e do público. [...]. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático.[...]

No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade (HOLANDA, 1995, p. 146).

A escassez de recursos dos governos locais também levou à confusão entre poderes públicos e particulares, inclusive com o investimento de recursos particulares nos serviços públicos, que resultou na extensão do controle pessoal a todo patrimônio do Estado. Desse modo, a administração pública se fez por meio de favores e privilégios de quem a sustentava com recursos particulares e que se considerando dono do cargo, destinava-o a quem bem entendesse.

A autoridade que legitimava o poder público fundamentava-se em costumes prebendários e clientelistas. Os servidores públicos, recrutados em sua maioria segundo a confiança pessoal, o apadrinhamento, resolviam as situações de maneira casuística e longe de qualquer fixação de regras gerais, uma vez que muitos sequer conheciam a legislação que normatizava suas funções (Franco, 1997).

Com tal atitude, os servidores demonstravam um distanciamento do funcionário burocrático moderno definido por Weber (2004), que inclui obediência às obrigações objetivas do cargo, competência em suas funções, qualificação profissional, submissão a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço. Com isso, a burocracia não teria alcançado uma característica legal- racional, de impessoalidade, de qualificação para o exercício do cargo e de separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração e entre patrimônio público e patrimônio privado.

Dessa maneira, a tentativa de burocratização do Estado atendendo a nova ordem e impondo uma racionalidade técnica decorrente das mudanças pelas quais o Estado Brasileiro estava passando, com uma modernização do aparelho estatal e reforma administrativa, encontrou mais uma vez dificuldade devido à herança patrimonial recebida de Portugal, que se adaptou no país, apesar do avanço que apresentou.

A criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), em 1938, durante o período getulista, representou a profissionalização do funcionalismo público, a racionalização e reorganização da administração pública no Brasil. Reporta-se a esse período, o atendimento a algumas reivindicações dos trabalhadores como, por exemplo, a jornada de oito horas de trabalho, as férias, a promulgação da CLT, em 1943, sintetizando toda política trabalhista de Vargas.

Segundo Tânia Margarete Mezzomo Keinert (2007), a Revista do Serviço Público (RSP) aponta, em suas publicações, a influência que o DASP exercia nas administrações regionais levando estas a se pautarem nas normas da administração geral adotadas pelo serviço público federal. Afirma Keinert (2007) que o Departamento é visto como fundamental na transformação do Estado Brasileiro, sendo seu trabalho considerado pilar do campo de conhecimento em administração pública no Brasil.

Cabe ainda destacar com Keinert que a Administração Pública brasileira se transformou ao longo do tempo. Nessa perspectiva, a partir da década de 1930, o paradigma do público como estatal constituiu o referencial dos estudos em administração pública no Brasil. Esse paradigma apresentava formas de organização burocrática, inspiradas nas teorias de Taylor e Fayol, e características tecnicista, unicista e autoritária (Keinert, 2007). Nesse período, foi possível observar no serviço público uma preocupação com a implementação de carreiras profissionais no serviço público, constituídas por um funcionalismo especializado nos moldes weberianos e protegido de interferências externas.

Na década de 1990, um novo consenso começa a delinear-se no campo da administração pública e a noção de “público” passa a ser mais abrangente que a de estatal, constituindo um novo paradigma denominado, por Keinert, de “público como interesse público”. Dessa maneira, a partir da década de 1990, há a emergência de uma administração mais flexível, na qual a sociedade participa e assume responsabilidades na gestão do espaço público em busca de melhores resultados em termos de eficiência e eficácia. No setor social, as parcerias se tornaram essenciais,

já as discussões em torno do funcionalismo público se direcionam para a qualidade do serviço público, e as terceirizações passam a ser discutidas (Keinert, 2007).

Por fim, cabe-nos apontar que tais medidas propostas na administração pública brasileira, das quais a descentralização e o funcionalismo público são exemplos, merecem atenção, uma vez que podem permitir a emersão de elementos patrimoniais e clientelistas.

Dessa maneira, embora não possamos negar que o Brasil avançou na modernização e burocratização do Estado, esse, todavia, não conseguiu obter êxito na completa anulação das formas de dominação não racionais existentes, “nesse sentido, mais que um estado patrimonial puro consideram-se os traços, as atitudes e os valores da dominação tradicional que subsistiram no Estado brasileiro” (MENDONÇA, 2000, p. 433), mesmo que adaptados, e que também se fizeram sentir no campo educacional.

Constata-se que o Estado brasileiro traz como marca a miscelânea entre o poder privado e o poder público, sendo confusa a distinção entre ambos, retardando a instalação de uma ordem legal-racional e contribuindo para que as características patrimoniais, oriundas do colonizador lusitano, soassem fortemente no Brasil. Dessa maneira, a burocratização legal-racional configurou-se como uma tentativa de instauração sem promover rupturas, preservando tanto quanto possível os elementos ‘não racionais’.

Em suma, a apropriação da esfera pública pela esfera privada é uma marca das instituições brasileiras (Faoro, 2001; Franco, 1997; Uricoechea, 1978; Holanda, 1995). O Estado e o quadro administrativo foram moldados segundo interesses particulares, em que os laços clientelistas se fizeram e, ainda, se fazem sentir.

Implementada e organizada por este Estado, a educação escolar pública permitiu a permanência de elementos de caráter patrimonial presentes desde a formação do Estado brasileiro e que ainda tendem a aparecer no nosso cotidiano, principalmente na seleção dos servidores públicos, mesmo após o estabelecimento de ações voltadas para a criação de um ordenamento legal racional que pudesse substituir as práticas existentes. Tais práticas podem se evidenciar no momento em que ocorreu o processo de municipalização do ensino fundamental em meados da década de 1990, incentivado pela criação do FUNDEF, quando esse nível de ensino passou a ser oferecido nos municípios.

### **2.1.2 Notas sobre o provimento ao cargo de supervisor e de diretor escolar no estado de São Paulo.**

Particularmente, o estado de São Paulo, beneficiado pelas novas forças produtivas alavancadas com a ascensão da lavoura cafeeira e diante do Ato Adicional de 1834, no qual o governo central delegou às províncias a responsabilidade de promover a educação, se eximindo da incumbência de organizar um sistema de educação nacional, tentou criar uma estrutura pública de ensino capaz de atender as aspirações da sociedade que se constituía.

Nessa perspectiva, houve o estabelecimento de uma organização administrativa e pedagógica, que acarretou na adoção de procedimentos padronizados, uniformização das atividades, criação dos grupos escolares e estabelecimento da função de inspeção e controle, numa tentativa de criar um aparato administrativo racional, constituído por profissionais da educação com formação compatível com as atribuições que desempenhariam. Todavia, a nomeação de profissionais da educação, desarticulada de qualquer interferência não constituiria algo simples.

Para Riscal e Gandini (2007) no estado paulista pode se observar a intenção do governo em estabelecer os elementos para a criação de um ordenamento legal, capaz de substituir as práticas locais de caráter patrimonial. Para tanto, no final do século XIX, se pode averiguar o intuito do governo paulista em estabelecer um sistema de ensino que seria o responsável pela criação, manutenção e organização das escolas do estado.

Segundo Riscal e Gandini (2007)

No final do período imperial e início do período republicano, o processo de institucionalização do sistema de ensino que era lento e irregular torna-se um projeto de construção de um aparato administrativo racional para São Paulo.

[...] A freqüente improvisação e ensaios que caracterizavam as instituições políticas deveriam ser substituídos por uma organização político-administrativa permanente, que teria por base um ordenamento legal e racional, implantada e fiscalizada por um aparato administrativo de caráter técnico e impessoal.

Fazia-se necessário estabelecer procedimentos de padronização institucional, por meio de uniformização da organização e estabelecimento de funções de inspeção, encarregada de garantir a efetiva aplicação, nos municípios e distritos, das normas estabelecidas para a regulamentação do ensino.

[...] Os problemas a serem enfrentados diziam respeito também a substituição dos critérios relacionados ao mandonismo local. (RISCAL E GANDINI, 2007, p.113-114)

A criação dos grupos escolares implicou na organização do ensino que se pautou no uso de métodos, na organização de classes seriadas, nos conteúdos distribuídos em séries anuais e

ministrados por professores encarregados de um grande número de alunos. Esse novo desenho proposto fez emergir o controle e a coordenação da escola, materializados na inspeção e administração escolar com o intuito de implementar e fazer funcionar esta nova organização.

O grupo escolar, reunião de quatro a dez escolas preliminares, possibilitou a emergência da figura do diretor escolar, escolhido entre os professores da escola, preferencialmente normalista ou formado pela escola complementar com dois anos de exercício efetivo nos grupos escolares ou estabelecimento equivalente, e nomeado pelo governo, conforme aponta Cortina (1999), baseando-se nos estudos de Tabacchi.

A criação do cargo de diretor de grupo escolar surgiu da necessidade de se manter presente um elemento que garantisse a reforma educacional e exercesse influência sobre os professores que, por terem experiência consolidada, eram resistentes às mudanças propostas, com a tarefa de fiscalizar e coordenar o ensino conforme a organização das escolas modelos de São Paulo sob os cuidados das Escolas Normais (Guiraldelli, 1995; Cortina, 1999). Além disso, ao se tornar a escola primária uma organização mais complexa, era necessário o estabelecimento da divisão do trabalho.

Nessa perspectiva, Marcílio (2005) afirma que a criação do grupo escolar possibilitou o início da profissionalização do magistério, competindo ao diretor escolar um papel central na estrutura hierárquica, já que a este se reservou a atribuição de fiscalizar, organizar, coordenar, dirigir o ensino primário.

Em 1912, menciona Cortina (1999), o decreto nº 2225/12 altera a exigência para o provimento do cargo de diretor, restringindo-a apenas ao diplomado pela escola normal, com dois anos de exercício em escola modelo ou grupo escolar.

Posteriormente, a Reforma da Instrução Pública, em 1920, determina a criação, pela Lei Estadual nº 1750, da Faculdade de Educação do Estado de São Paulo, na qual se previa o Curso de Administradores Escolares. A partir desta legislação, a preferência para a nomeação da direção do grupo escolar, ginásio e escola normal e inspeção de ensino incidiu sobre o professor formado pela Faculdade. Contudo, isso se efetivou somente nos anos posteriores, pois a criação desta ocorreu em 1934, e a exigência de curso superior para prover ao cargo de diretor foi requerida somente na década de sessenta.

A reforma da educação pública de 1920 reorganizou o ensino paulista, representando, segundo Marcílio (2005, p. 141) “um esforço especial no sentido de dar instrução primária a

todos”. Nesta reforma foram criadas as Delegacias Regionais de Ensino, com o objetivo de promover uma “maior racionalidade e eficiência à gestão da educação” (MARCÍLIO, 2005, p. 141). Além de aumentar para trinta e cinco o número de inspetores escolares que seriam, assim como os delegados regionais de ensino, nomeados pelo governo.

Esse movimento de renovação educacional intensificou-se a partir da década de 1930, quando a questão da educação passa a ser reconhecida nacionalmente. Desse modo, em novembro de 1930 foi criado, na esfera federal, o Ministério de Educação e Saúde, e em 1931, na esfera estadual, a Secretaria de Estado dos Negócios do Interior foi transformada em Secretaria de Estado dos Negócios da Educação e da Saúde Pública.

Em 1933, conforme relata Cortina (1999), fundamentando-se em Tabacchi, foi regulamentada, pelo decreto nº 5.804, a carreira do magistério público paulista, especificando-se os cargos e a modalidade adotada para o seu provimento. Pelo decreto, os cargos de Delegado de Ensino e de Diretor de Grupo Escolar foram providos mediante livre escolha do governo, caracterizando-se como cargos de confiança, com a exigência, para esse último, de ser professor com experiência mínima de 400 dias de docência.

Para os cargos de inspetor de escola e de docente, o provimento adotado foi o concurso público. Dessa maneira, ao primeiro cargo mencionado reservou-se o concurso de provas mediante uma banca designada pela Diretoria Geral de Ensino, sendo que a nomeação ao cargo recairia, preferencialmente, sob o candidato que tivesse ocupado o cargo de diretor de grupo escolar e apresentasse trabalho publicado de valor para a educação. Já o docente seria nomeado por concurso de títulos e as notas obtidas na disciplina de administração escolar seriam incluídas na contagem de pontos (Tabacchi *apud* Cortina, 1999).

Posteriormente, uma nova alteração foi proposta na gestão de Fernando de Azevedo como Diretor Geral da Instrução Pública de São Paulo. Dessa maneira, instituiu-se o Código de Educação do Estado (Decreto nº 5884/33), que reestruturou todo o sistema de ensino: passou-se a exigir concurso público de títulos e provas para provimento do cargo de Diretor do Grupo Escolar, mantendo a exigência de 400 dias de experiência docente.

O concurso consistia no sorteio de um assunto, dentre os vinte publicados no edital, a partir do qual o candidato deveria realizar a prova escrita. Além disso, era necessária a apresentação de um relatório acerca das atividades desenvolvidas no magistério com documentos comprobatórios. Os diplomados pelo curso de diretores do Instituto de Educação foram dispensados da prova

(Cortina, 1999), fato que descaracterizava o concurso e permitiria a ocorrência de favorecimentos pessoais.

Para o provimento de inspetores de ensino, poderiam se candidatar diretores de grupos escolares com quatrocentos dias de exercício no cargo, que seriam submetidos a um concurso que consistia na apresentação de duas teses: uma de livre escolha do candidato, outra sorteada no momento. Além disso, ocorria a arguição pela banca designada pelo Diretor Geral do Departamento sobre a tese de livre escolha. A cada três vagas, a terceira se destinaria ao diplomado pelo Curso de Inspetores Escolares da Escola de Professores do Instituto de Educação com quatrocentos dias de exercício na direção de grupo escolar.

A Constituição Federal de 1934 tornou obrigatório o concurso público para o provimento de cargos no magistério e incumbiu os estados de fiscalizar e regulamentar as instituições de ensino (Ghiraldelli, 1995, p. 45). Em São Paulo, a criação do Grupo Escolar Rural, em 1938, previu o concurso de provas e títulos para provimento do cargo de diretor para esse novo tipo de escola, cuja exigência pautou-se na necessidade de o candidato ter experiência em escolas de zona rural e tivesse participado de cursos de especialização (Cortina, 1999)

Em 1941, efetivou-se o concurso de provas e títulos para o provimento ao cargo de Diretor de Grupo Escolar, que versaria sobre questões de didática e administração, podendo dele participar professores com 400 dias de magistério, auxiliares de diretor de Grupo Escolar, secretários e auxiliares de Delegacias Regionais de Ensino que tivessem dois anos de exercício nos cargos e, pelo menos, um de docência (Tabacchi *apud* Cortina, 1999).

A Constituição Federal de 1946 reafirma o princípio presente na Constituição de 1934 no qual estabelece a exigência de concurso de títulos e provas para o preenchimento do cargo no magistério (Romanelli, 1998). Nessa perspectiva, surgiu, segundo Cortina, em 1946, no estado de São Paulo, em caráter efetivo o cargo de diretor escolar, cujo acesso se efetivaria por meio de uma prova de personalidade e uma prova sobre a cultura geral e especializada.

Gradativamente, a necessidade de possuir o diploma com as habilitações específicas para o cargo que pretendesse ocupar foi se estabelecendo como requisito para os concursos de provas e títulos, refletindo a exigência de uma qualificação específica.

Em 1968, a licenciatura em pedagogia com habilitação em Administração Escolar passou a ser exigida para o provimento ao cargo de diretor escolar (Lei Federal 5540/68). Nesse ano, no estado de São Paulo, foi aprovado, em 28 de outubro de 1968, o Estatuto dos Funcionários

Públicos Civis (lei nº 10.261), que determina no artigo 14, que “a nomeação para cargo público de provimento de cargo efetivo será precedida de concurso público de provas ou provas de títulos”.

A lei 5.692, de 11 de agosto de 1971, determinou a obrigatoriedade de cada sistema de ensino elaborar um estatuto que estruturasse a carreira do magistério. O primeiro Estatuto do Magistério Paulista (lei complementar nº 114) , de 13 de novembro de 1974, mencionou, pela primeira vez, o cargo de supervisor pedagógico, anteriormente denominado inspetor escolar.

Em 1978, com a instituição do novo Estatuto para o Magistério Paulista (lei complementar nº 201), o supervisor pedagógico passa a ser denominado supervisor de ensino, novamente provido “em caráter efetivo, mediante nomeação precedida de concurso público de provas e títulos” (artigo 12, inciso I, lei complementar 201), respeitando os seguintes requisitos: habilitação específica de grau superior, correspondente à licenciatura plena e experiência mínima de 6 (seis) anos de carreira do magistério, dos quais pelo menos 3 (três) anos no exercício de cargo de especialista de educação (artigo 11, inciso IX).

Para o provimento de diretor de escola a lei complementar nº 201 estabelece que poderão se candidatar ao cargo “em caráter efetivo, mediante nomeação ou acesso procedidos de concurso público de provas e títulos” (artigo 12, inciso II) professores com “habilitação específica de grau superior, correspondente à licenciatura plena e experiência docente de no mínimo 3 (três) anos no magistério oficial de 1º e/ou 2º graus do Estado de São Paulo” (artigo 11, inciso III). O parágrafo único ainda menciona que “as habilitações específicas a que se refere este artigo serão definidas pelo Conselho Estadual de Educação, observadas as normas baixadas pelo Conselho Federal de Educação”.

Em 1978, segundo Rus Perez (1994), foi realizado um concurso para diretor de escola, interrompido desde 1971 tendo em vista que neste período todos os concursos para ingresso ao cargo do magistério foram suspensos face às novas qualificações exigidas pela lei 5692, no qual foram aprovados 2.694 candidatos de um total de 11.554 inscritos.

No início de 1981, a Secretaria Estadual de Educação promoveu o primeiro concurso público de provas e títulos para o provimento ao cargo de supervisor de ensino a fim de atender a demanda do sistema estadual de ensino, nomeando 671 supervisores de ensino.

Em 1985, a lei complementar nº 444, de 27 de dezembro, estabelece novamente, para o cargo de diretor de escola e de supervisor de ensino, a adoção do concurso público de provas e de

provas de títulos (art. 11, inciso II, anexo I), respeitando os seguintes requisitos para o cargo de diretor de escola: licenciatura plena em pedagogia com habilitação específica em administração escolar<sup>13</sup>, ter, no mínimo, 5 (cinco) anos de exercício em função docente e/ou de especialista de educação de 1º e/ou 2º graus, no caso de ingresso, e ter 3 (três) anos de efetivo exercício no cargo de docente e/ou especialista do magistério público oficial de 1º e/ou 2º graus da Secretaria de Estado da Educação do estado de São Paulo, no caso de acesso.

Para concorrer ao cargo de supervisor de ensino era necessário o cumprimento dos seguintes requisitos: licenciatura plena em pedagogia com habilitação específica em inspeção ou supervisão escolar, ter, no mínimo, 6 (seis) anos de exercício no magistério público oficial de 1º e/ou 2º graus da Secretaria de Estado da Educação do Estado de São Paulo, dos quais, pelo menos, 3 (três) anos no exercício de cargo ou de função de especialista de educação no magistério público oficial de 1º e/ou 2º graus da Secretaria de Estado da Educação do estado de São Paulo.

Observa-se, ao longo desses anos, uma tentativa em adotar um padrão de organização baseado na impessoalidade, em normas gerais que representassem um avanço e a superação do modo patrimonialista reinante, configurado no recrutamento de servidores com conhecimento na área da educação para o provimento dos cargos, por meio de concurso.

## **2.2 Modalidades de seleção adotadas para o provimento de servidores públicos.**

Há muito, é responsabilidade dos órgãos competentes adotarem uma modalidade de seleção para o recrutamento da pessoa que ocupará o serviço público, revestindo-se de grande importância pois “da boa escolha das pessoas a quem se confiam as funções públicas depende em sua maior parte o bom andamento da Administração [...]” (GIRIODI *apud* Cretella Júnior, 1999, p.457). As modalidades de seleção mais conhecidas e utilizadas por diferentes países, ao longo do tempo, no recrutamento do servidor público podem ser classificadas em: concurso público de provas e títulos, livre nomeação (absoluta e relativa), arrendamento e eleição (Cretella Junior, 1999).

---

<sup>13</sup> Atualmente os concursos públicos realizados no estado de São Paulo para o provimento de cargos de supervisor de ensino e diretor de escola não estão exigindo a habilitação específica, dessa forma, basta que o candidato seja graduado em pedagogia plena ou seja pós-graduado (lato ou strito sensu) em educação na área de atuação.

No campo educacional, podemos identificar algumas modalidades de seleção adotadas para o acesso ao cargo, emprego ou função<sup>14</sup> dos profissionais da educação. Embora estudos realizados sobre esse tema<sup>15</sup> tenham enfatizado a questão da seleção do diretor escolar, as modalidades de provimento não se limitam ou constituem privilégio para a escolha desse profissional da educação, podendo ser, portanto, estendidas ao supervisor escolar.

### 2.2.1 Concurso público de provas e títulos

Entendemos por concurso público o processo pelo qual os candidatos se submetem a uma prova escrita com o intuito de aferir seu conhecimento profissional. O concurso de títulos compõe uma fase do concurso de provas e títulos e consiste na apresentação, pelo candidato, de documentos (diplomas, cursos etc) que se relacionam com a natureza do cargo ou emprego pleiteado.

A Constituição Federal de 1988 determina a obrigatoriedade do concurso público para a investidura ao cargo e emprego público, prevendo uma exceção para os cargos em comissão, conforme podemos observar:

Art. 37 [...]

II- a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, **ressalvadas as nomeações para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração** (Constituição Federal de 1988, grifos nosso).

A adoção do concurso é apontada como uma alternativa para o combate às práticas patrimoniais presentes nas indicações políticas que historicamente vinham ocorrendo no

<sup>14</sup> A Emenda Constitucional nº 19, de 05/06/1998, suprime a exigência do regime jurídico único, assim permite abarcar no serviço público tanto servidores públicos vinculados sob o regime estatutário (cargo público), quanto servidores públicos sob o regime da legislação trabalhista – CLT (emprego público).

A Constituição Federal emprega os vocábulos cargo, emprego e função para designar realidades diferentes que existem paralelamente na Administração (DI PIETRO, 1996), assim os servidores públicos ocupam cargos ou empregos ou exercem função.

<sup>15</sup> Podemos observar nestes estudos a adoção de diferentes classificações para as modalidades de escolha de diretores escolares. Zobot (1984) nomeia três modalidades: indicação de “alguém que detém mandato político”; “processo estruturado dentro do plano de carreira”; e “votação, para determinado prazo, pela comunidade escolar”. Já Luiz Fernandes Dourado (2003) aponta cinco formas: livre indicação pelos poderes públicos; carreira; concurso público; indicação a partir de lista triplíce ou sêxtupla; e eleição de diretores. Mendonça (2000), em seu estudo, aponta quatro formas: indicação; concurso público de provas e títulos; eleição; e seleção em 2 etapas. Paro (2003) sintetiza estas formas apresentando-as em três categorias: “livre nomeação por autoridade do Estado”, ou seja, nomeação; concurso; e eleição.

preenchimento dos cargos e empregos públicos brasileiros e que, conseqüentemente, se fizeram sentir no campo educacional. A defesa ao concurso baseia-se fundamentalmente na possibilidade de uma seleção pautada em critérios racionais, assumindo características abstratas e impessoais, considerando, dessa forma, o conhecimento do candidato que é aferido na prova escrita, ou seja, “os escolhidos o são pelos seus próprios méritos” (MENDONÇA, 2000, p. 190).

O concurso público encontra defensores particularmente nos sistemas como o do Estado de São Paulo (Paro, 2003), no qual, há muito, é adotado como provimento de cargos e empregos, constituindo um progresso em relação à indicação política. O concurso público é visto como uma contribuição importante à democratização da educação ao permitir igualdade de condições de acesso aos candidatos que se enquadrem nos requisitos exigidos, já que possibilita um tratamento igual e elimina possíveis interferências subjetivas.

Contudo, este posicionamento é contestado por PARO (2003, p. 25) que assevera ser democrático somente para o diretor nomeado que “escolhe a escola, mas nem a escola nem a comunidade podem escolher o diretor”, não devendo ainda tomar a igualdade de oportunidades dos candidatos com a democracia que se deve exigir na gestão da escola.

Para Paro (2003) e Dourado (1991) o concurso público constitui uma modalidade capaz de selecionar os mais aptos ao serviço público, sendo, inclusive, defendido para o ingresso na carreira docente como ponto de partida para o acesso do professor no sistema de ensino, não devendo, contudo, ocorrer o mesmo para a escolha do diretor. Nas palavras de PARO (2003, p. 21) “não se trata, portanto, de questionar a realização de concurso, já que este tem provado ser o recurso mais adequado para prover o preenchimento de cargos em que se fazem exigências de competência técnica específica”.

Essa modalidade de seleção vem recebendo uma série de críticas negativas. Dentre elas, destaca-se a que considera o concurso público valorizador da competência técnica em detrimento da capacidade de liderança, necessária para conduzir os processos políticos, do candidato, sendo esta, para PARO (2003, p. 21) “a principal insuficiência que se aponta no concurso público” [...] já que “ele não se presta à aferição da liderança do candidato diante do pessoal escolar e dos usuários da escola pública.”

Para Paro (2003) todo professor concursado deve ter acesso à direção escolar após um período de experiência no magistério, por isso a sua formação deve considerar as questões mais amplas relacionadas à escola pública.

A estabilidade adquirida decorrente do concurso, também é criticada, já que, segundo Paro

[...] a estabilidade quase vitalícia do cargo concorre para determinar o descompromisso do diretor com objetivos educacionais articulados com os interesses dos usuários e induz à negligência para com formas democráticas de gestão (PARO, 2003, p. 24).

Cabe, contudo, destacar que a vitaliciedade adquirida pode tomar proporções contrárias à mencionada por Paro, uma vez que é esta vitaliciedade no cargo que permite ao seu ocupante uma independência em relação a possíveis influências políticas. Possibilita, ainda, ao diretor justificar suas ações pautando-se nas normas legais instituídas que prevê, como exemplo, a gestão democrática, pois a ele cabe obedecer às ordens legalmente instituídas, não devendo fidelidade pessoal a nenhum “senhor”.

O mesmo, contudo, não ocorre com o ocupante de cargo comissionado ou função de confiança, já que a sua permanência neste posto, estando atrelada aos interesses de quem o indicou, muitas vezes não permite o desenvolvimento de um trabalho diferente do estabelecido e esperado por quem lhe concedeu a função de confiança ou o cargo comissionado.

Uma outra questão apontada por Oliveira (1993) baseia-se na preocupação de que diante da escolha de um mau diretor, tanto pelo concurso, quanto pela eleição, essa última modalidade de seleção possibilita, após a cessação do mandato, o repensar a escolha, enquanto que com o concurso a situação só se altera por aposentadoria ou remoção.

Apesar das críticas que recebeu, o provimento por concurso vem se propagando entre os entes federados. Desse modo, essa modalidade de seleção, antes restrita ao Estado de São Paulo e sua capital, tende a aumentar quantitativamente, ainda que tímida e algumas vezes transitoriamente, no recrutamento de supervisores escolar e de diretores de escola. Ao mesmo tempo, há uma diminuição na totalidade de profissionais recrutados por meio dessa modalidade no estado paulista uma vez que, com a municipalização, cada município passou a conduzir o ensino fundamental e a estabelecer uma modalidade, dentre as existentes, para o recrutamento de seus servidores.

O concurso público aproxima o cargo de diretor escolar da figura de funcionário burocrático moderno apontada por Weber, permitindo uma maior aproximação com a dominação burocrática na sua forma mais pura, ou seja, aquela exercida por um quadro administrativo burocrático, configurando uma dominação pela impessoalidade, *sine ira et studio*, sem ódio e

paixão, sem considerações pessoais e com o recrutamento dos profissionalmente mais qualificados, “qualificação verificada mediante prova e certificada por diploma [...]” (WEBER, 2004, p. 144). A esse cabe obedecer às ordens legalmente instituídas, não devendo fidelidade pessoal a nenhum senhor.

É de se destacar que o concurso público põe em evidência um caráter meritocrático, fato que significa um grande avanço, principalmente quando recordamos a maneira histórica de recrutar os servidores públicos, marcados pelo clientelismo e favoritismos, e pensarmos nos possíveis desdobramentos que a modalidade de seleção adotada pode acarretar nas escolas.

Segundo Victor Nunes Leal, o poder local que os coronéis exerciam nos municípios, possibilitou a ocorrência de favores pessoais, configurados nas barganhas, nomeações de funcionários públicos, favoritismos e concessões, que acabavam, junto a outros fatores, por desorganizar a administração pública. Nessa linha, o município foi considerado como espaço onde as regras se restringem ao campo da confiança pessoal, de interesses particulares, do patrimonialismo.

É essa perspectiva que nos leva a pensar até que ponto a municipalização do ensino fundamental pode ser considerada um avanço ou retrocesso ao menos no que se refere ao recrutamento de seus profissionais da educação.

### **2.2.2 Indicação**

Entendemos por indicação o processo pelo qual o recrutamento do servidor público ocorre por meio da livre nomeação por quem detém o poder e, portanto, exerce influência. Nesse sentido, a indicação baseia-se na prerrogativa do detentor do poder em indicar alguém para um cargo comissionado ou função de confiança no serviço público.

Considerado como um meio para premiar amigos, parentes ou conquistar aliados, o processo de provimento por indicação nem sempre se preocupou com a qualificação para o exercício do serviço público, cabendo à autoridade local determinar os habilitados ao serviço, imperando “a habilitação política para o exercício da função” (MENDONÇA, 2000, p.179). Configura-se, dessa maneira, um distanciamento da ordenação impessoal e abstrata, permeando, portanto, favoritismos pessoais, privilégios, trocas de favores decorrentes das raízes patrimoniais da formação do Estado brasileiro.

Pode-se afirmar com Faoro (2001) que a formação do Estado brasileiro esteve condicionada ao modelo português, no qual o rei era superior a tudo e a todos; logo, o Estado se configurou como uma extensão da casa do senhor.

Cabe lembrar, com Mendonça (2000), que a indicação dos servidores públicos prevaleceu como prática durante décadas e que na educação tende a materializar-se, ainda hoje, na indicação de diretores escolares, constituindo essa a segunda modalidade de seleção mais adotada no Brasil<sup>16</sup>.

Oliveira e Schwartzman (2002) apontam que a modalidade adotada para a escolha dos diretores das escolas públicas brasileiras se diversifica<sup>17</sup>: nas escolas municipais 73,6% dos diretores foram selecionados por meio da nomeação política (indicação); 13,2% por eleição, 9,4% por concurso público, e 3,8% por meio de uma modalidade mista (prova e eleição). Já nas escolas estaduais os percentuais são representados por 26%, 41,8%, 17,6%, e 6,6% respectivamente.

Nos anos de 1990, Dourado e Costa (1998), visando o delineamento das modalidades mais usuais de gestão, no cenário educacional brasileiro, de modo a mapear as alterações processadas no âmbito das experiências estaduais e nos municípios das capitais brasileiras<sup>18</sup>, conduziram uma pesquisa<sup>19</sup> sobre a escolha dos dirigentes escolares. Os autores constataram que a modalidade mista é adotada em 37,7% dos entes federados, seguida pela eleição direta em 31,3%, livre indicação por parte da autoridade (22,9%), a entrevista com a apresentação do currículo do candidato (2,1%) e o concurso público (2,1%), sendo essa última a modalidade característica do estado de São Paulo.

A educação escolar pública implementada e patrocinada por este Estado sofreu os impactos de caráter patrimonial presente desde sua formação e cujo reflexo também se fez sentir no recrutamento do quadro de servidores, de modo que os detentores do poder do momento pudessem assentar e exercer sua influência, constituindo a escola, o local no qual poderia agregar

---

<sup>16</sup> As informações obtidas por Mendonça se referem às modalidades adotadas pelos sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios das capitais por região do Brasil, num total de 53 entes federativos. Predomina nestes a eleição como modalidade (53%), seguido da indicação (34%), modalidade mista - seleção e eleição - (10%) e concurso público (3%).

<sup>17</sup> A pesquisa realizada por Oliveira e Schwartzman em 2001 envolveu 148 escolas municipais, estaduais e particulares situadas em 51 municípios de 23 estados brasileiros, apresentando, aproximadamente, dois municípios por unidade da Federação.

<sup>18</sup> Este estudo envolveu 53 Secretarias sendo: 26 Secretarias Estaduais de Educação, 26 Secretarias Municipais de Educação e o Distrito Federal.

<sup>19</sup> A referida pesquisa integra o programa de *Pesquisa Política e Gestão da Educação no Brasil*, da ANPAE (Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação).

aliados. Para Mendonça (2000,p. 181) “ter um diretor como aliado e dependente político é ter a possibilidade de deter o controle de uma instituição que atende diretamente parte significativa da população por meio de um contato direto”.

Dourado (1993), analisando a indicação dos diretores no município de Goiânia /GO, constatou que:

[...] as escolas eram a expressão viva da interferência externa, pois, a contratação, lotação e modulação de professores e funcionários eram definidos a revelia da SME [...] os cargos de direção e vice-direção das escolas da rede, eram os mais cotados pelos vereadores, por se constituírem em canais de cooptação e manipulação da comunidade escolar. O diretor configura-se como o grande ausente das questões pedagógicas, reduzindo sua atuação à interlocução e defesa dos interesses daqueles que o indicaram a função (DOURADO, 1993, p. 82).

Não é em vão que algumas medidas são tomadas para que essa situação não se altere e a escolha dos profissionais da educação, como os diretores escolares, continue sendo realizada por meio de indicações. Mendonça (2000) relata a realidade de Palmas/TO, na qual os impedimentos à implantação da eleição direta nas escolas do município estão atrelados aos interesses de políticos (deputados e vereadores).

Paro (2003) menciona que alguns estados (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) que optaram pelo processo eleitoral para a escolha de diretores escolares tiveram a iniciativa barrada por governos que entraram com Ações de Inconstitucionalidade, já que cargos em comissão e função de confiança são de livre nomeação e exoneração conforme determina a Constituição Federal de 1988 no inciso II artigo 37. Com esta atitude, os governos demonstraram nitidamente o interesse em proteger e manter seus favorecimentos aos aliados, utilizando o bem público em benefício de interesses de grupos particulares. Configurando a prática do ‘para os amigos, tudo; para os inimigos, a lei’.

Operando dessa maneira, vereadores, deputados, prefeitos, entre outros estão interessados em manter a influência na escolha dos servidores públicos para continuarem sendo favorecidos na barganha.

A indicação, como modalidade de seleção para o provimento, caracteriza-se como benesses oferecidas em troca de apoio, incidindo nos favorecimentos a parentes, amigos e aliados políticos, faltando-lhe um ordenamento pessoal e objetivo, sendo, por isso, muito criticada e

condenada por todos os interessados na gestão democrática da escola pública, já que ao adotar critérios subjetivos e pessoais para a admissão, a exoneração caminhará no mesmo sentido. O ‘favorecido’ tende a atender e a ser leal aos interesses da pessoa que o indicou, visando, sobretudo, garantir a sua permanência no posto. Nesse sentido, a indicação aproxima-se dos ordenamentos patrimoniais.

### 2.2.3 Eleição

Entendemos por eleição, a modalidade de seleção que prevê a manifestação da vontade dos segmentos da comunidade escolar na escolha do profissional da educação por meio do sufrágio.

Na década de 1980, a questão da redemocratização da escola ganhou espaço nos debates educacionais. Resultado das lutas travadas durante o processo constituinte, o princípio da gestão democrática do ensino público, consagrado no artigo 206, inciso VI da Constituição Federal e reafirmado no artigo 3º, inciso VIII da LDB 9394/96, vem, ao menos legalmente, fundamentando a gestão escolar, ainda que somente no ensino público, implementada no país nos últimos anos.

Cabe recordar, com Adrião e Camargo (2001), que a introdução do princípio de gestão democrática na Constituição de Federal de 1988 resultou de conflitos entre duas posições expressas por setores da sociedade civil com representatividade no legislativo. Um setor posicionou-se numa gestão da educação em que pais, alunos e comunidade local pudessem participar da definição das políticas educacionais. Para esse setor formar cidadãos para a sociedade participativa e igualitária pressuporia vivências democráticas no cotidiano escolar, herdadas de mecanismos participativos presentes nas escolas e nos sistemas de ensino.

Um outro setor, ligado aos interesses privados do campo educacional, apenas aceitava uma participação que se limitava à possibilidade de famílias e educadores contribuírem na implantação de medidas anteriormente decididas.

No texto que comporia o anteprojeto de Constituição, a comissão de sistematização incorporou o conceito de gestão democrática, todavia sua formulação foi alterada no plenário por uma emenda coletiva apoiada pelos setores conservadores. Diante disto, acrescentou-se, na redação da Carta Magna, o adjetivo ‘público’ à palavra ensino, restringindo a gestão democrática ao ensino público. Além disso, “ao aprovar a redação ‘gestão democrática no ensino público, na

forma de lei' (art. 206, inciso VI) a Constituição Federal de 1988 delegou para a legislação complementar (no caso, a LDB/96) a sua aplicabilidade" (Adrião e Camargo, 2001).

Essa inovação, já que a Constituição Federal de 1988 é a primeira a introduzir o princípio de gestão democrática, mesmo que somente no ensino público, está relacionada ao contexto político em que foi promulgada, de retorno à democracia, de lutas populares e sociais, sintetizando, dessa forma, as contradições do movimento nacional voltado para a redemocratização do país e luta contra a fase ditatorial (1964 – 1985) pela qual o Brasil passou.

A própria substituição do termo 'administração' por 'gestão' reflete esse anseio de democratização – não apenas, mas também – na educação assumindo uma conotação de trabalho coletivo, participação nos momentos decisórios. O que se percebe é um entendimento por parte dos pesquisadores da área, com algumas ressalvas, de que a gestão implicaria a participação e, com isso, o trabalho coletivo, valorizando a comunidade escolar, enquanto que a administração estaria ligada à técnica, carregando em seu bojo as práticas da administração empresarial que durante muito tempo estiveram presentes na escola.

Segundo Riscal (2007)

Em sua origem, o termo administração tinha um sentido eminentemente político, significando a administração da coisa pública. [...] o mesmo processo que possibilitou o desenvolvimento do capitalismo desenvolveu o conceito de administração como organização funcional das corporações privadas, redimensionando seu significado político para o campo do planejamento e desenvolvimento de atividades adequadas para [...] acumulação do capital privada. A organização moderna [...] levou ao estabelecimento de estruturas de direito e administração baseadas no racionalismo técnico, orientado por regras formais e impessoais. A administração privada ganhou sua maior expressão na concepção *taylorista* de administração científica. Aqui, a nova concepção de administração se apresenta em toda sua magnitude, revelando que o seu objetivo fundamental é constituir um novo tipo de organização voltada para a elevação da produtividade [...] No campo da administração pública brasileira, o termo "gestão" parece ter adquirido um caráter mais popular pela intermediação dos movimentos sociais, em particular os autonomistas, que no final do período militar, nos anos 70 e 80, empregavam-no com significado de governo coletivo. (RISCAL, 2007, p. 64 e 65)

Parece-nos que concorre com esse período histórico, a necessidade de contrapor e pensar a administração da escola, até então, marcada pela administração empresarial e que, de certa maneira, manifestou-se, entre outras, na adoção de funções administrativas, ênfase na parcelarização das tarefas, separação das especialidades. Nesse período, surgiram, na educação brasileira, os cargos técnicos supostamente destinados a apoiar/fiscalizar os docentes - "estes

autoproclamados proletariados do sistema escolar” (SILVA JUNIOR, 1993) - nas suas atribuições, ou seja, os especialistas em supervisão escolar e orientação escolar.

Todavia, cabe lembrarmos que, atualmente, a expressão “gestão democrática” no campo educacional apesar de conhecida e aclamada, tem se prestado a muitos significados, tornando-se uma expressão presente em vários discursos.

Para Riscal (2007), a partir das reformas educacionais do governo Fernando H. Cardoso, a concepção de gestão tem se apresentado destituída de um significado democrático para ser concebida em termos empresariais, a partir das quais impera a lógica da produtividade mercantil.

A crítica à administração centralizada, tecnicista, autoritária foi feita. Em detrimento a ela e numa busca incessante para combatê-la, contrapôs-se no início dos anos 80, a gestão democrática e seus mecanismos para sua concretização que, desde então, são contemplados na literatura especializada, destacando os estudos sobre os colegiados, a autonomia da escola, a participação e a escolha de dirigentes escolares. Contudo, à escolha de diretores escolares foi atribuída grande importância, chegando erroneamente a ser confundida e com a gestão democrática que passou a ser reduzida a instituição de eleições para diretor escolar (Mendonça, 2000).

Os movimentos em defesa da eleição de diretores escolares inspiraram-se e buscaram sua justificativa na necessidade de democratização do país. Nesse período lutava-se pela eleição direta de diretor de escola e para presidente da república (Dourado, 1993), numa tentativa de romper com a tradição brasileira de indicação para o recrutamento dos servidores públicos. Aplicava-se, como nos diz Góes

[...] a teoria Leninista da “curvatura da vara”: Se o estado autoritário acabara com eleições, agora, as liberdades democráticas iam promover a “eleição em todos os níveis”. Vergava-se a vara na posição contrária à sua curva, assim, no futuro a vara chegará à posição retilínea. No momento, estamos vivendo o momento de vergar a vara em posição contrária. Assim, a escola pública mobiliza-se, em todo país, para promover suas eleições [...] (GÓES, 1992, p. 87)

O processo de redemocratização do país a partir dos anos 1980 favoreceu a implementação de experiências democráticas na gestão da escola e experiências de escolha de diretores pela eleição foram encontradas nos estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Goiás

e Mato Grosso bem como o Distrito Federal e os municípios de Goiânia (Paro, 2003), Teresina/PI, Rio de Janeiro e Porto Alegre/RS (Mendonça, 2000).

O princípio de gestão democrática do ensino público na Constituição Federal de 1988 e as experiências concretizadas em vários entes federativos provavelmente colaboraram para que a eleição de diretores fosse estabelecida em algumas Constituições Estaduais. Conforme afirmam Oliveira e Catani (1993) a eleição de diretores foi incluída nas constituições de dez Estados brasileiros<sup>20</sup>.

Tomada como bandeira para a democratização da escola, o recrutamento de servidores públicos da educação por meio da eleição foi visto como uma alternativa para combater o patrimonialismo presente na indicação, ao mesmo tempo em que possibilitaria a participação da comunidade escolar. Apesar de toda discussão que promoveu a eleição de diretores escolares não logrou anular as práticas clientelistas presentes na escola, ganhando novos contornos como aponta Paro:

[...] por um lado, em alguns sistemas continuaram a existir brechas para a penetração da influência do agente político na nomeação do diretor; por outro as práticas clientelistas passaram a fazer parte também do interior da própria escola, quer no processo de eleição do diretor, quer durante o exercício de seu mandato.

Certa permanência da influência político-partidária verificou-se especialmente nos sistemas em que a escolha se deu por lista tríplice, com a escolha definitiva de um dos três nomes ficando por conta do Poder Executivo (PARO, 2003, p. 96).

Dourado (1993) afirma que as cenas de clientelismo retornam, em alguns casos, à escola na qual a relação vereador-diretor indicado é substituída com eficácia pela “dobradinha” diretor e presidente de associação de moradores. Para Paro (2001), as eleições de diretores escolares tiveram um importante papel na redução da influência de políticos na indicação dos diretores, todavia, isso não significou que o clientelismo deixou de exercer influência na escola, não atribuindo as causas deste comportamento às eleições, já que essas causas são remanescentes de uma cultura tradicionalista que só a prática democrática poderá superar.

---

<sup>20</sup> Espírito Santo (artigo 177), Rio de Janeiro (artigo 305, XII), Rio Grande do Norte (artigo 135, VI), Ceará (artigo 220), Santa Catarina (artigo 162, VI), Mato Grosso (artigo 237, IV), Rio Grande do Sul (artigo 213, § 1º), Paraná (artigo 178, VII), Amazonas (artigo 199, II, b) e Pará (artigo 278, III, b). (OLIVEIRA e CATANI, 1993, p. 71).

Os argumentos mais fervorosos a favor da eleição giram em torno de seu caráter democrático, da possibilidade de maior participação de todos os envolvidos com a educação, da capacidade de analisar a qualidade de liderança do candidato “dificilmente avaliada por outros mecanismos” (MAIA, 1984, p. 52), do tempo determinado em que o diretor eleito terá para exercer sua função, além da premissa de que a direção da escola, ao ser legitimada pela comunidade escolar, atenderia as suas reivindicações e não se preocuparia em atender aos ditames de quem o indicou.

Nesse sentido, PARO (2001, p. 71) aponta que, com a eleição, o diretor escolar assume um novo papel, já que ao ser legitimado democraticamente pelo voto de seus comandados, passou a “ver com maior cuidado as solicitações de professores, funcionários, alunos e pais”.

Para MENDONÇA (2000, p. 410) a eleição de diretores “é o processo que melhor materializou a luta contra o clientelismo e o autoritarismo na administração da educação”, sendo inclusive considerada como “o principal mecanismo adotado por vários sistemas de ensino como iniciativa de democratização da gestão”.

Contudo, à eleição foi atribuída um excesso de otimismo que não encontrou respaldo no cotidiano escolar, como podemos observar nas análises, entre outros, de Dourado (1993) sobre a eleição em Goiânia/GO, Brito (2002) e Catanante (1999) sobre a eleição no estado de Mato Grosso do Sul, nas quais apontam que os diretores escolares não modificaram substancialmente sua postura. Assim “as eleições se caracterizaram mais pela introdução do mecanismo de eleição para escolher e nomear diretores do que efetiva democratização da gestão” (BRITO, 2002, p. 93).

Outros estudos, como o de Heemann (1987), relatam que a eleição possibilitou superar a centralização de poder nos diretores escolares, contudo o poder de decisão concentrou-se nos professores e especialistas, excluindo, dessa maneira, outros segmentos. Silva (2003) em estudo acerca da eleição no município de Ponta Grossa, aponta a presença de ranços eleitoreiros e práticas clientelistas durante a votação.

É, ainda, Mendonça que nos lembra que os governos possuem uma política pública bem definida e que não abrirão mão da execução desta política por eles traçada, sendo, portanto, lícito pensar que mesmo com o processo de eleição para diretor de escola, “o governo espera e exige desse eleito o cumprimento de seu programa e a lealdade incondicional à sua administração central” (MENDONÇA, 1987, p. 60), principalmente quando o vínculo de trabalho dá-se sob o regime de cargo comissionado ou de confiança. Configura-se, desse modo, uma contradição

propor o processo eleitoral e manter o diretor eleito como ocupante de cargo de confiança, já que conforme aponta o autor “a demissão de um diretor eleito precisará também passar pelo crivo da comunidade que o elegeu, sob pena de tornar a eleição um processo inconsistente [...]” (MENDONÇA, 1987, p. 61)

Cabe recordar das Ações de Inconstitucionalidade<sup>21</sup> interpostas pelo poder executivo, sob a alegação de que a eleição de diretores subtraía do executivo a prerrogativa de nomear os ocupantes dos cargos comissionados.

Se por um lado, essas ações aparecem como um cumprimento à legalidade, por outro, e este nos soa mais forte, apresentam o caráter patrimonial, no qual o cargo é uma posse que será destinada a quem o ocupante do poder executivo bem entender.

O processo de eleição aproxima o diretor de escola da figura de líder carismático definido por Weber (2004) uma vez que a comunidade escolar deposita no diretor eleito sua confiança, devido normalmente aos atributos pessoais do eleito, ao seu carisma a partir dos quais passa a ser reconhecido como autoridade.

É necessário destacar, ainda, que a eleição de diretores escolares não ocorre de maneira semelhante em todos os entes federados que a adotaram como modalidade de seleção. Assim, podemos encontrar diferentes exigências quanto aos pré-requisitos para a inscrição dos candidatos, que aparecem arrolados seguindo critérios de formação acadêmica (habilitações), tempo de serviço no magistério, ao nível de ensino que atua, entre outros<sup>22</sup>.

Outro aspecto que diferencia processo de eleição refere se à maneira como esta modalidade foi organizada, considerando: a) eleição uninominal ou de lista plurinominal para a

<sup>21</sup> Para maiores informações sobre este assunto ver PARO, Vitor H. Eleição de diretores escolares: a escola pública experimenta a democracia. São Paulo: Xamã, 2003. Ana Lagoa também relata esse episódio referindo-se sobretudo ao Estado de Santa Catarina, em: Lagoa, Ana. O jogo de gato e rato na eleição de diretor. Nova Escola, São Paulo, maio 1992. p. 10-17.

<sup>22</sup> Mendonça (2000, p. 213-221) apresenta uma descrição dos pré-requisitos exigidos, nacionalmente, para a inscrição de candidatos à direção escolar.

É de se destacar as discussões em torno da necessidade ou não da habilitação em administração escolar para o exercício da direção de escola que passou a ser obrigatória a partir da promulgação da lei 5.692/71, fundamentada na suposta competência técnica que esta habilitação propiciaria. Na década de 1980, a exigência dessa habilitação passou a ser fortemente questionada e atualmente esta exigência, segundo Mendonça, perdeu significado, ao mesmo tempo em que a formação docente e a vinculação à carreira docente ganharam espaço nos sistemas de ensino.

Acreditamos, contudo, que a total negação do diretor autoritário e centralizador, somada ao repúdio do período ditatorial e a supervalorização da liderança política dos candidatos, têm contribuído para a desconsideração e desvalorização de um conhecimento específico, obtido na habilitação em administração escolar dos cursos de pedagogia, que embasaria a formação do diretor de escola. Não podemos perder de vista que a escola constitui um campo específico que necessita de um conhecimento para ser administrada, caso contrário, a escola pode deixar de cumprir a função que lhe é própria. Trata-se, portanto, de conhecer as teorias da administração, inclusive as empresariais, até mesmo para saber o que não se deve por em prática na escola; incluindo a necessidade do entendimento sobre gestão democrática para que mal entendidos sobre este tema não permeiem as relações nas escolas e interfiram no desenvolvimento de seu trabalho.

escolha pelo poder executivo, b) exigência ou não de um quorum mínimo para a legitimação do processo, c) lista de eleitores, considerando alternativas como a eleição por meio de um colégio eleitoral restrito ao Conselho de Escola, por meio de voto proporcional dos setores envolvidos ou por meio do voto universal, d) articulação ou não do cargo de diretor eleito com uma carreira do magistério, e) duração do mandato e recondução para novos mandatos (Paro, 1994).

Talvez o maior êxito da adoção da eleição para o provimento de diretor escolar tenha sido a participação proporcionada à comunidade escolar na escolha de quem ocuparia a direção da escola, conforme já nos disse PARO (2003, p. 26) “a defesa da eleição como critério para a escolha de diretores escolares está fundamentada em seu caráter democrático”, considerando, ainda, a especificidade da eleição de diretores que deve privilegiar, primordialmente, a ampliação de espaços participativos.

Todavia, nunca é demais lembrar que a democratização da escola perpassa o acesso da população à escola e a participação na escolha dos diretores escolares, implicando, sobretudo, na participação nas tomadas de decisões da escola visando à qualidade da educação. É necessário ressaltar que o processo eleitoral sozinho não acaba com os males da educação, sendo, portanto, errônea, a vinculação da eleição de diretores com a democratização da educação.

Cabe lembrar ainda que o processo eleitoral para a escolha de servidores públicos não tem se limitado apenas ao diretor de escola, bastando, para tanto, que o poder público responsável o institucionalize como ocorre em Aracaju/SE, conforme aponta Mendonça (2000), no qual a eleição constitui a modalidade de seleção para diretor, em conjunto com o vice-diretor e secretário escolar.

Contudo, essa prática não deve ser estendida para o recrutamento dos servidores públicos, desconsiderando suas atribuições e responsabilidades, já que tal medida, se aceita, pode levar a não realização de concursos públicos para o provimento ao serviço público em geral, conforme alertou Oliveira, esse fato poderia, lamentavelmente, acarretar em uma ocupação arbitrária do serviço público.

#### **2.2.4 Modalidade de seleção mista**

Chamaremos de modalidade de seleção mista, o processo que combina duas ou mais formas de provimento para escolha dos ocupantes aos cargos ou funções, e que, conseqüentemente, se desdobram em duas ou mais etapas. Nesse sentido, podemos considerar

como modalidade mista: eleição com concurso público; apresentação de currículo e entrevista; eleição e indicação; eleição e prova escrita; apresentação de currículo e proposta de trabalho e entrevista; apresentação de currículo e proposta de trabalho, entrevista e eleição, entre outras.

Parece-nos que adoção da modalidade de seleção mista reflete, ao menos, dois pontos antagônicos identificáveis a partir da qual foi adotada: a) preocupação em superar a dicotomia entre competência técnica e capacidade de liderança dos candidatos, permitindo, ainda, a eliminação de interferências subjetivas e pessoais na indicação dos ocupantes dos cargos, empregos ou funções, b) permanecer exercendo alguma influência na escolha dos ocupantes do serviço público, ainda que, procurando mascará-la, numa tentativa de manter-se na condição de detentor do cargo ou função para concedê-los a quem retribuir esta troca de favores, uma vez que posicionamentos contrários aos favoritismos pessoais têm se propagado.

Lagôa (1992) e Mendonça (2000) mencionam as diferentes formas de eleição de diretores que foram adotadas no Brasil. Entre elas, destacam a seleção e eleição, realizada, pioneiramente, no estado de Minas Gerais.

Nessa modalidade, a seleção dos candidatos ocorre em duas etapas. Na primeira, os candidatos realizam provas para aferir seu conhecimento em gestão de escola e avaliar sua capacidade de liderança (equivalendo a 80% dos pontos da 1ª fase). E provas de títulos que considera a experiência profissional, habilitação específica, cursos realizados e trabalhos publicados na área da educação, equivalendo a 20% dos pontos totais (Mendonça, 2000).

Na segunda fase da seleção somente os três primeiros colocados, que obtiveram o mínimo de 60% do total de pontos, apresentam seus planos de ação. A eleição é realizada após o debate com a comunidade escolar e são considerados votantes os professores, pais, funcionários e alunos com mais de 16 anos. O candidato mais votado seria eleito diretor e o segundo colocado assume a vice-direção (Lagôa, 1992). No pleito seguinte, segundo Mendonça (2000), essa situação se alterou, uma vez que houve a adoção de chapas compostas por candidatos aos cargos de direção e vice-direção.

A alteração efetivada na modalidade de seleção para a escolha do diretor, já que antes imperava a indicação, não passou despercebida e foi alvo de críticas, conforme relata Lagôa

A seleção competitiva foi o sistema oficializado no ano passado [...] sob a alegação de que, pelo voto direto, nem sempre eram escolhidos os mais capazes, já que a sociedade poderia ser enganada pela simpatia, troca de favores e listas de promessas dos candidatos. Com essa decisão, o governador mineiro

conseguiu desagradar a gregos e troianos: os que tinham interesse no jogo político (como os diretores nomeados que entraram com ação para pedir anulação das eleições) e os que queriam se candidatar e tiveram que, antes disso, submeter-se às provas da seleção competitiva[...].

A atitude do governador deixou inconsolável o advogado da Associação dos Diretores de Escolas Públicas, que defendia o “direito” dos políticos continuarem comandando as nomeações com as seguintes pérolas: “Os políticos têm sensibilidade uma sensibilidade fina para perceber os interesses da população. São uns ungidos. Uns predestinados. Eles têm interesse em escolher uma diretora que dirija bem a escola, porque assim seu nome será reconhecido” (LAGÔA, 1992, p.14)

Constata-se que a modalidade de seleção adotada em Minas Gerais<sup>23</sup> almejou superar a indicação política de diretores, buscando, de certa maneira, democratizar a escolha dos diretores escolares, admitindo que apenas os mais competentes participassem do processo eleitoral nas escolas. Todavia, tal fato não ocorreu sem críticas e, segundo MENDONÇA (2000, p. 249), “as próprias autoridades institucionais, ao citarem os pontos negativos do processo de escolha de diretores adotado, reconhecem que permanece existindo a interferência da política em alguns municípios”.

Já o processo adotado em Goiânia/GO, em 1982, relatado por Dourado (1993) e denominado “lista tríplice e concurso” consistiu em três etapas: consulta à comunidade escolar para a escolha dos candidatos à direção; avaliação do currículo dos candidatos, ressaltando sua experiência e titulação; prova escrita com destaque aos conhecimentos administrativos. Posterior a estas três fases, a Secretaria Municipal de Educação encaminhava o nome para o prefeito sancioná-lo. Segundo Dourado (1993), em muitas escolas o resultado não foi respeitado, prevalecendo a indicação de vereadores e associação de moradores.

Outro processo de escolha em duas etapas refere-se à eleição por lista plurinominal sendo um dos candidatos mais votados indicado pelo poder executivo para assumir o cargo ou a função. Essa modalidade de seleção não constitui a forma mais democrática do processo eleitoral, porém significa um avanço principalmente em relação à indicação, uma vez que pressupõe a

---

<sup>23</sup> De acordo com Mendonça (2000) além de Minas Gerais, os estados do Ceará, do Espírito Santo, de Pernambuco e do Amazonas adotaram a seleção em duas etapas, com aplicação de prova eliminatória de conhecimento. No estado do Ceará, porém, todos os candidatos aprovados na 1ª fase, apresentaram proposta de trabalho e participaram da eleição, diferenciando-se de MG. Já no estado de Pernambuco, os candidatos apresentaram um memorial (contemplando sua experiência profissional) e um projeto de gestão, após a exposição do memorial e do projeto em público, o Conselho de Escola se reúne e avalia os candidatos, encaminhando-os para a 2ª fase que consistia em uma prova de conhecimentos específicos, aptidão de liderança e habilidades gerenciais; destaca-se que a avaliação sobre a liderança é realizada na prova, não cabendo, portanto, ao Conselho de Escola esta tarefa.

participação da comunidade escolar, ainda que limitada e cerceada pela designação do diretor escolar pelo Executivo.

Para PARO (2003, p. 82), a adoção dessa modalidade de seleção “é medida polêmica que ocorre principalmente em duas situações: numa com a intenção de viabilizar a democracia, noutra para coibi-la”. Paro ainda menciona que essa modalidade ocorreu pela primeira vez no estado do Paraná, no qual o então governador eleito mesmo tendo a intenção de estabelecer a eleição direta<sup>24</sup>, promessa de sua campanha eleitoral, aceitou, diante da resistência dos deputados, a instituição da eleição plurinominal, considerada mais democrática que a indicação.

Segundo Vasconcelos Neto (1995) a maioria das designações para o cargo de diretor escolar paranaense considerou os votos da comunidade escolar, porém, aconteceram situações em que predominou o clientelismo. A experiência de eleição direta, por sua vez, apesar de significar um avanço, enredou-se nas malhas de uma prática política eleitoreira, conforme aponta Vasconcelos Neto (1995). Sobre a experiência paranaense Cunha afirma que

[...] professores paranaenses foram unânimes em manifestar sua rejeição ao processo eleitoral. Embora não defendessem a volta do sistema de escolha dos diretores por listas tríplexes, devido à inevitável pressão política dos prefeitos, vereadores e deputados sob as Secretarias, principalmente do interior, e considerassem indispensável a participação dos pais e dos alunos do 2º grau na administração da escola, esses professores concluíram que a partidarização do processo tornou-se uma prática habitual, de conseqüências nefastas para a vida escolar, difícil de reverter [...] (CUNHA, 1995, p. 249).

No município de Piracicaba (SP), é possível identificarmos duas modalidades de seleção mistas para a escolha dos diretores escolares: a) apresentação do currículo e proposta de trabalho pelos candidatos, seguida de entrevista com uma comissão previamente selecionada e nomeada pelo prefeito que emite ao final do processo uma lista classificatória, apresentando-se de maneira singular ao diferenciar-se das demais modalidades comumente adotadas, b) apresentação de currículo e proposta de trabalho, entrevista com uma comissão previamente selecionada, eleição na unidade escolar na qual somente os candidatos previamente aprovados pela comissão participam e designação do candidato mais votado. Merece destaque a adoção, paralela à

---

<sup>24</sup> Segundo Vasconcelos Neto (1995) e Paro (2003) foi instituída no Paraná a eleição direta.

normatização estabelecida pela legislação municipal, da indicação para o preenchimento da função de diretor escolar.

Já para o preenchimento da função de supervisor de escola podemos identificar duas modalidades de seleção, sendo que, dessas, uma não possa ser definida como mista: a) apresentação de currículo e proposta de trabalho seguida de entrevista com uma comissão previamente nomeada pelo prefeito que ao final do processo emite uma lista classificatória; é de se destacar que durante um determinado período os supervisores passaram a assumir 'núcleos de estudo' e para tanto, os candidatos a função deveriam apresentar propostas específicas para coordená-los, b) indicação, com predominância dessa última.

## AS REFORMAS EDUCACIONAIS NA DÉCADA DE 1990.

Esta seção tem por objetivo contextualizar o processo de municipalização do ensino fundamental ocorrido em meados da década de 1990, advindo da redefinição do papel do Estado cuja consequência mais imediata foi a condução deste nível de ensino pelos municípios.

Para tanto, procuraremos, inicialmente, apresentar alguns pontos da Reforma do Estado que fundamentaram as alterações concretizadas, dentre eles a regulamentação do FUNDEF que, particularmente, no estado de São Paulo, surgiu como um reforço aos programas do governo estadual e culminou em um novo desenho no perfil de atendimento do ensino fundamental público paulista. Por fim, procuraremos descrever o cenário construído no nosso espaço empírico, caracterizando a Secretaria Municipal de Educação de Piracicaba.

### 3.1 Cenário para a municipalização do ensino fundamental.

No contexto da crise de 1929, marcado pela queda da Bolsa de Valores de Nova Iorque, pela depressão econômica (inflação, falências, desempregos) e com o avanço de experiências socialistas, a teoria keynesiana<sup>25</sup> se materializou defendendo uma nova estrutura de Estado que visava solucionar o problema do capitalismo por meio da política econômica, contrapondo-se ao ideário liberal de Estado não-intervencionista (*laissez-faire*) com a prevalência do livre mercado que seria regulado pela mão invisível defendida por Adam Smith.

A teoria de Keynes, que ficaria conhecida como Estado de Bem Estar Social<sup>26</sup>, propunha um Estado interventor capaz de aumentar o poder de compra dos trabalhadores e de estimular os empresários por meio de políticas de redução das taxas de juros, contrariando a tese do liberalismo clássico cujo Estado preocupava-se somente com a justiça, com a defesa da propriedade privada e com os serviços que se mostrassem benéficos à sociedade (como facilitar o comércio e promover a instrução do povo), intervindo na economia somente quando não houvesse quem o fizesse. O bem-estar, assim, seria garantido pelo trabalhador por meio de sua força de trabalho. O Estado assumiu o comando da política de bem-estar social, promovendo a

---

<sup>25</sup> Conjunto de idéias que propunham a intervenção estatal na vida econômica com o objetivo de conduzir a um regime pleno de emprego. Esta teoria foi formulada por John Maynard Keynes (1883 – 1946), economista britânico.

<sup>26</sup> Para MARCÍLIO (2005, p. 338) “O Estado do bem-estar social no Brasil não teve tempo e não conseguiu chegar a ‘uma igualdade de oportunidades’, menos ainda ‘a uma igualdade de resultados’ que se baseia num critério igualitário para a distribuição de recursos. A proteção social construída foi excludente dos mais miseráveis”.

expansão dos serviços educacionais, o sistema de saúde, a previdência social, a habitação, licença maternidade, aposentadorias, entre outros. O equilíbrio entre oferta e demanda era produzido por meio de políticas sociais que podiam ser concretizadas por meio do fundo público acumulado pelo Estado, via tributação.

Dessa maneira, o Estado passou a regular o mercado. Todavia, a escassez de recursos para promover as políticas públicas, já que gastava mais do que arrecadava, levou a um colapso, não conseguindo mais atender as demandas sociais. A teoria keynesiana, influente desde a década de 1930 até a de 1970, passou a ser duramente criticada pelos neoliberais que propunham um Estado mínimo.

Os desequilíbrios econômicos e o esgotamento dessa política já se faziam presentes, mas foi somente após a crise do petróleo, na década de 1970, que se aceleraram os ataques aos princípios keynesianos, acusados de provocar a inflação, abrindo espaço para os defensores do livre mercado. Diante disto, as idéias neoliberais ganharam espaço e se difundiram, resgatando o ideal de Estado minimalista nos gastos sociais e forte na capacidade de romper com o coletivismo e no controle do capital. Para os neoliberais, a estabilidade monetária deveria ser a meta do governo e para isso seria necessária a contenção de gastos com o bem-estar da população (Anderson, 1995).

Apesar de ter nascido após a II Guerra Mundial, como uma reação contra o Estado intervencionista e de bem-estar, o neoliberalismo ganhou terreno somente na década de 1970 quando o mundo todo mergulhou numa profunda e longa recessão aliada à inflação e à crise do Estado de Bem-Estar Social (Anderson, 1995). Coube a Friedrich August von Hayek (1899 – 1992), economista austríaco e aos demais teóricos da Sociedade Mont Pelérin<sup>27</sup> o papel de formatar o ideário neoliberal que ataca toda e qualquer intervenção do Estado na economia e sugere que o mercado não deve sofrer nenhum tipo de limitação.

Hayek, em “O Caminho da Servidão” (1944), defende a não interferência do Estado na economia, a liberdade de mercado, a garantia de um sistema eficaz para a livre concorrência. Neste sentido, o Estado deve limitar-se a estabelecer normas aplicáveis a situações gerais, deixando o indivíduo livre para traçar seus planos; ao coletivismo, materializado nos sindicatos e associações, foi vinculada a causa da crise já que foram considerados os responsáveis pelo

---

<sup>27</sup> Organização internacional fundada em 1947, composta por intelectuais, economistas e políticos notáveis e respeitados de diversos países.

aumento das despesas do Estado na área social. Para Milton Friedman (1912-2006), economista norte-americano, o Estado desempenha um papel fundamental ao manter a lei e a ordem (o que permite a livre concorrência), ao definir os direitos de propriedade, ao julgar as disputas, ao reforçar os contratos e ao promover a competição; na educação, preconiza que o Estado deve intervir para garanti-la minimamente e regulamentar um currículo comum e mínimo a fim de garantir a estabilidade social.

Esse ordenamento político e econômico foi adotado pelo Chile, sob a ditadura de Pinochet, e pelos governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, respectivamente primeira ministra da Grã Bretanha (1979-1990) e presidente dos EUA (1981-1989), para, posteriormente, se expandir entre os países capitalistas. No início dos anos de 1990, a queda do mundo socialista formado pela ex-União Soviética e por países do leste europeu contribuiu para que o neoliberalismo se expandisse com maior vigor em vários países.

No Brasil, assim como nos demais países da América Latina, a nova lógica adotada foi implementada com o auxílio dos organismos multilaterais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura) que no mundo dito globalizado, passam a ter grande poder colocando os países à mercê do capital internacional.

O ideário neoliberal, opondo-se ao Estado de Bem-Estar Social propõe um conjunto de medidas que visa a privatização de bens públicos, à redução da intervenção estatal, à abertura comercial, à abertura do mercado; enfim, o objetivo principal da política neoliberal é a configuração de um Estado com papel reduzido nas despesas sociais e na intervenção econômica, capaz de promover a estabilidade monetária, de conter os gastos sociais e de manter um exército de desempregados que minimize o poderio dos sindicatos.

Embora as idéias neoliberais tenham surgido nos países altamente industrializados já na década de 1970, no Brasil, por conta de sua configuração histórica, política e econômica, tais idéias ganharam força após 1980, época em que houve grande abertura econômica e política.

No final dos anos 1980, o Brasil encontrava-se mergulhado numa crise estrutural, reflexo da recessão econômica, descontrole fiscal, hiperinflação e desemprego, contribuindo para que o Estado passasse a ser visto como ineficiente. Em 1989, ocorreram as primeiras eleições presidenciais diretas após o regime militar autoritário, quando foi eleito Fernando Collor de Melo que firmou a inserção do Brasil no processo de globalização em curso da nova ordem mundial.

Eram as sementes para a subordinação do país ao receituário neoliberal, proposto pelo Consenso de Washington<sup>28</sup> visando a estabelecer as diretrizes para a reestruturação do sistema político e econômico dos países subdesenvolvidos. José Luís Fiori (2000) aponta que o objetivo do Consenso era discutir as reformas necessárias para que a América Latina saísse da estagnação, da inflação, da recessão, da dívida externa e retomasse o caminho do crescimento, do aumento da riqueza, do desenvolvimento, da igualdade. As propostas se traduziram em alguns eixos: equilíbrio orçamentário por intermédio da redução de gastos; abertura comercial; desregulamentação dos mercados; privatização das empresas e dos serviços públicos.

Com a saída do presidente Collor, o esforço oficial pela reforma do aparelho do Estado, que prosseguira em seu governo, é minimizado durante o governo de Itamar Franco e se intensifica durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, tendo o ministro Luiz Carlos Bresser Pereira no comando do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE – criado em 1995 e extinto em 1998 (Silva Junior e Sguissardi, 2001).

Fernando Henrique Cardoso deu continuidade à reforma do Estado brasileiro com vistas à modernização de sua gestão, baseando-se na crise interna e na nova ordem mundial emergente. Iniciava-se, assim, um período de reformas visando à redefinição do Estado.

O novo padrão de ação do Estado apareceu com maior nitidez durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, embora tenha começado a se esboçar no final dos anos 1980. Ao tornar público seu plano de governo, colocou como imprescindível a necessidade de reformar o Estado por entender ser esta a condição necessária para o desenvolvimento e modernização do país, uma vez que o modelo de administração burocrática dos serviços públicos constituía um dos obstáculos para a superação da crise fiscal e econômica.

Durante esse governo, a Reforma do Estado começou a se efetivar por meio do MARE que pôs “em prática uma política ajustada aos ditames do capital financeiro internacional, preocupando-se apenas tangencialmente com o fortalecimento do capital industrial (produtivo) nacional” (SILVA JUNIOR, 2005) e consolidando o Estado Gerencial estruturado com a absorção da racionalidade do mercado capitalista e estratégias empresariais privadas na esfera pública.

---

<sup>28</sup> Conjunto de medidas, formulado em novembro de 1989, por economistas de instituições financeiras tais como: Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e o Departamento de Tesouro dos EUA.

Na definição das diretrizes para a reforma foi diagnosticado que a crise do Estado estava associada ao modelo obsoleto de administração burocrática, já que os laços patrimoniais e clientelísticos sempre se fizeram presentes e teimaram em permanecer no estado brasileiro. Para superar esta situação foi proposta a adoção de uma administração gerencial, flexível e eficiente visando garantir a governança e governabilidade. Nas palavras de BRESSER PEREIRA (1995), “a administração pública moderna, compatível com a necessidade de eficiência no atendimento dos cidadãos é a administração pública gerencial, descentralizada, voltada para resultados e para o seu controle *a posteriori*”.

Para o então ministro, a reforma do Estado a partir dos anos 1990 era algo a ser enfrentado e trazia em seu bojo (1) a reforma fiscal do Estado; (2) a reforma da estratégia de desenvolvimento econômico e social, privilegiando, no desenvolvimento econômico, o papel do mercado, e no desenvolvimento social, o papel próprio do Estado em parceria com a sociedade civil; (3) e, finalmente, a reforma do aparelho do Estado e da sua burocracia orientada para tornar a administração pública mais eficiente no atendimento ao cidadão, configurado como “cidadão-cliente” e “parceiro” de um Estado mínimo no âmbito social (Bresser Pereira, 1995).

De acordo com o documento do MARE,

A reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O ajuste fiscal devolve ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação do Estado em promover poupança forçada através das empresas estatais. Através desse programa transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público-não estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle (BRASIL, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, p. 12-13, 1995).

Nesse sentido,

[...] o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento [...] Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade.

Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura (BRASIL, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, p. 13, 1995).

A reforma proposta advoga fundamentalmente em defesa de uma administração gerencial. Disto resulta a necessidade de alterar a organização do Estado, tornando-o forte, menor, controlador e descentralizado nas suas atribuições, na qual todo cidadão passa a ser cliente, à imagem e semelhança do setor privado que foi tido como modelo para a Reforma do Aparelho do Estado diagnosticado como lento e ineficiente graças à administração burocrática, implementada no período getulista, que o engessava e agregava um funcionalismo ineficiente.

Segundo os defensores da reforma, este quadro de servidores públicos ineficientes decorre da implementação do regime único de contratação que os tornava estatutários e assegurava a sua estabilidade, impedindo a adequação deste quadro às reais necessidades do serviço e dificultando a cobrança de trabalho (PDRAE, 1995).

Nessa perspectiva, a discussão acerca da carreira do funcionalismo público se desloca para a qualidade na prestação dos serviços públicos, para a qual as possibilidades giram em torno das terceirizações, parcerias e fortalecimento das carreiras típicas do Estado (regime estatutário). O fim do regime jurídico único para os servidores públicos passa a ser justificado a partir da necessidade de tornar a administração pública mais eficiente, conter os gastos com a previdência social, deixar a estabilidade dos servidores mais flexível e enxugar a máquina administrativa. Desse modo, é possível observar que a reforma do Estado proposta fundamenta-se no desmantelamento da estrutura trabalhista implementada no Brasil pelo governo Vargas.

No documento produzido pelo MARE, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, é possível observar a afirmação da necessidade de se alterar a Constituição Federal de 1988 no que tange à administração pública, focalizando a federal, embora muitas das diretrizes e propostas possam ser aplicadas no nível estadual e municipal, transformando-a em administração gerencial, com estratégias que se voltam:

(1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a

competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (MARE, PDRAE, 1995, p. 16).

Dessa maneira, a reforma da administração pública foi tida como uma das condições necessárias para a reforma do Estado com vistas a: a) superar o gigantismo burocrático resultante da administração pública burocrática implementada no Brasil na década de 1930 para contrapor-se às práticas patrimoniais que se tornaram obsoletas, b) promover a sua modernização, c) reduzir os gastos com os servidores públicos por meio de emendas à Constituição Federal de 1988.

As medidas propostas pela reforma do Estado envolveram: (1) a delimitação das funções do Estado a partir dos processos de terceirização, privatização e publicização; (2) a redefinição do papel do Estado ao mínimo necessário; (3) o aumento da governança do Estado, (4) e o aumento da governabilidade.

Dentre essas quatro medidas, nos deteremos, ainda que brevemente, na delimitação das funções do Estado por considerarmos estas o primeiro passo que desencadeou as ações da reforma educacional e trouxe implicações para esse campo, mais precisamente com a municipalização do ensino fundamental que acabou por lançar os municípios na condução de uma parte da educação brasileira.

As ações do Estado foram divididas em quatro setores: (1) Núcleo Estratégico do Estado que corresponde aos poderes legislativo, judiciário e executivo que define as leis e as políticas públicas e cobra a sua execução, sendo composta por uma administração burocrática “embora já modernizada” e cuja estabilidade dos servidores é justificada face a arbitrariedade de alguns poderosos contra funcionários zelosos (Bresser Pereira, 1995); (2) atividades exclusivas do Estado que garantem o cumprimento das leis e a viabilização das políticas; (3) atividades não-exclusivas do Estado que podem ser realizadas pelo setor público não-estatal<sup>29</sup> como prestadores

---

<sup>29</sup> Constituído pelas organizações sem fins lucrativos e que atendem aos interesses públicos, as quais, seja por iniciativas particulares, seja por meio de parcerias com setores governamentais, atuam na área de prestação de serviços públicos antes sob responsabilidade do Estado, mas que foram deslocados para um campo fora do alcance exclusivo da ação estatal em um processo denominado por Bresser Pereira (1998) de publicização.

de serviço; (4) produção de bens e serviços para o mercado, transferindo para o setor privado as atividades que podem ser reguladas pelo mercado.

Para as atividades públicas não-exclusivas, entre elas a educação, Bresser Pereira, defendia como estratégia a adoção de medidas que estimulassem a descentralização para os estados e municípios e para o setor público não-estatal, estabelecendo-se, assim, no campo social uma parceria.

Nesta perspectiva, ao Estado caberia subsidiar estas atividades, atuando simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais, buscando parcerias com a sociedade e controlando os resultados dos serviços prestados, constituindo organizações civis sem fins lucrativos, caracterizadas como Organizações Sociais, ou nas palavras de Bresser Pereira, “uma entidade pública de direito privado que celebra um contrato de gestão com o Estado e assim é financiada parcial ou mesmo totalmente pelo orçamento público”. (MARE, 1997, p. 29).

As implicações para o Estado constituem na sua redução, fato que justifica as terceirizações, as privatizações, as descentralizações e as parcerias. Trata-se de introduzir a racionalidade gerencial do mercado, traduzindo na redução do público e valorização do privado, na autonomia permitida, mas com controle dos resultados; consolidando um Estado cada vez mais enxuto, centralizador e forte no âmbito nacional.

Dessa maneira, a década de 1990 caracterizou-se como um período de redefinição do papel do estado que refletiu nas políticas públicas sociais, descentralizar a gestão pública foi a estratégia adotada para alcançar a eficiência na formulação dos serviços sociais.

Mesmo não se apresentando de maneira linear e tampouco reproduzindo as medidas neoliberais de governos como os de Thatcher e Reagan (Anderson, 1995), a reforma do Estado foi, em grande medida, induzida pelas mudanças que estavam ocorrendo no cenário político e econômico mundial. A universalização do capitalismo impôs um novo modelo estrutural, organizacional e de gestão para o Estado que por meio de sua reforma o conduziria a modernização e ao aumento da eficiência, para tanto, procurou-se restringir a esfera pública e evidenciar a esfera privada que foi glorificada pela eficiência e agilidade, qualidades postas como um modelo a ser seguido.

Para Bresser Pereira (1999), a reforma do Estado brasileiro foi uma história de sucesso, principalmente pelas mudanças constitucionais que empreendeu, flexibilizando a contratação de pessoal para os serviços públicos, criando os empregos públicos em oposição ao cargo público e

materializando a prática de terceirizações. Assim, foram implementados os dispositivos básicos necessários para a reforma: emendas constitucionais, alteração do Regime Jurídico Único dos servidores públicos, além das organizações sociais, para prover os serviços que o Estado não necessariamente teria a obrigação de oferecer.

As crises – fiscal, no modo de intervenção na economia e a do Aparelho do Estado – promoveram o desmonte do Estado e justificaram a reforma, bem como a redução da atuação no campo social. Desse modo, nos anos 1990, a política educacional recebeu um novo ingrediente ao sabor do enfoque neoliberal. Consolidou-se um Estado arrecadador de impostos, distribuidor de tarefas, que dita normas e cobra resultados, ocorrendo o deslocamento das demandas do campo social para a esfera denominada como pública não-estatal; sua faceta preocupada com o social transparece nas políticas compensatórias que se materializam, entre outros, via bolsa escola, auxílio gás etc. A educação, por sua vez, passou a ser entendida como um serviço no qual o Estado deve assumir um papel ativo na definição e controle das políticas e não na sua execução/operacionalização (Oliveira, 2002).

É nesse sentido que a descentralização, com vistas à participação do setor privado e das organizações da sociedade civil, passa a ser gradualmente permitida e privilegiada para a condução da educação. Não é em vão que mecanismos de participação passam, *agora*, a serem defendidos até mesmo por quem historicamente os negaram, numa aparente tentativa de reduzir os custos nos setores públicos. Neste caso a participação é vista como uma forma de mobilizar recursos na execução de determinada(s) tarefa(s), mantendo as decisões fundamentais, com algumas ressalvas, centralizadas, o que nos parece estar em consonância com a definição de Estado apresentada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

O Estado é a organização burocrática que possui o poder de legislar e tributar sobre a população de um determinado território. O Estado é, portanto, a única estrutura organizacional que possui o “poder extroverso”, ou seja, **o poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros**, como extravasamento dos seus próprios limites (1995, p. 41, grifos nosso).

No tocante ao campo educacional, a segunda metade da década de 1990 representou um momento singular no Brasil. É no contexto de ascensão dessa nova ordem neoliberal que se cumprem as determinações dos organismos multilaterais, como as do Banco Mundial (Tomasi, 1996) e que se adota, ao mesmo tempo, a transferência das funções e do controle centralizado na

esfera federal para outras esferas. Destacando-se a municipalização do ensino fundamental, a Emenda Constitucional nº 14 de 1996, que estabeleceu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) posteriormente regulamentado pela lei 9424/96 em 24 de dezembro de 1996.

### 3.2 O FUNDEF

A relação entre Estado e serviços públicos nos anos de 1990 ganhou novos contornos, desenhados a partir das alterações nos padrões de intervenção estatal. É nesse contexto que podemos/devemos entender o processo de municipalização do ensino fundamental, caracterizado como uma das formas de realização da descentralização, que trouxe ao palco os municípios na condução deste nível de ensino e, por conseguinte, as implicações e os desafios postos à educação municipal.

As discussões em torno da descentralização do ensino não são novas. Historicamente essa questão (descentralização X centralização) se fez presente nos textos legais desde a época imperial com o Ato Adicional de 1834 que ampliou os poderes das províncias em detrimento do governo central e local (OLIVEIRA, 1999), passando pelas Constituições Federais (1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988) e pelas tramitações das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A história registra, ainda, que a descentralização do ensino foi defendida no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932. Nesse manifesto, Anísio Teixeira apresentou um plano de colaboração entre Municípios/Estados/União e as atribuições para cada esfera administrativa, na qual caberia aos municípios a responsabilidade com o ensino primário, além de discutir a questão do custo-aluno das quotas federal, estadual e municipal de educação, preocupando-se, ainda, com o controle social sobre os gastos (Oliveira, 1999).

Posicionamentos contrários à municipalização enfatizam o aumento do clientelismo e a influência que os detentores do poder local poderiam exercer no campo educacional utilizando-o inclusive para proveitos próprios.

Mais recentemente essa questão sofreu um redimensionamento e a municipalização, vista como uma maneira para que a descentralização se efetive, ganhou novamente espaço nas discussões, principalmente após a promulgação da última Constituição Federal, em 1988. A partir

da qual, a autonomia dos Estados e municípios foi ampliada, promovendo estes à condição de entes federados e regulamentando, por meio do artigo 211, a organização dos sistemas de ensino entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pelo chamado ‘regime de colaboração’, estabelecendo que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar (art. 211, § 2º).

O texto aprovado na Assembléia Nacional Constituinte ampliou a competência dos municípios. Entre as mudanças cabe destacar que a lei que rege o município (Lei Orgânica) passou a ser elaborada pela Câmara dos Vereadores do próprio município (Arelaro, 1989). De acordo com Ivo José Both (1997) ao município brasileiro até pouco tempo não era permitido caminhar com as próprias pernas, fato que pôde ser revertido a partir da Constituição Federal de 1988.

Na direção dos novos rumos delineados, o governo federal elaborou diretrizes que provocaram transformações, do ponto de vista organizacional, nos diferentes níveis da educação brasileira, destacando-se a municipalização do ensino fundamental e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Assim, as mudanças proporcionadas pelo Ministério da Educação e do Desporto (MEC) viriam principalmente com a nova forma de financiamento do ensino fundamental.

O governo federal, por meio do MEC, vem implementando, desde 1995, um conjunto de medidas normativas e de controle que pode ser caracterizado como um reforma educacional, estando em consonância com as medidas adotadas para a reforma do Estado. Os objetivos da reforma educacional, segundo Silva, Gil e Di Pierro (1999), são: racionalizar o gasto público e redistribuí-lo entre os níveis de ensino, assim, a reforma educacional se dá sob o imperativo da racionalização do gasto público estando em consonância com o modelo de ajuste estrutural e a política de estabilização econômica adotados pelo governo federal.

Em relação à municipalização do ensino fundamental, a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, inaugurou uma nova fase com a criação do FUNDEF - seu produto mais famoso - sinalizando mudanças substanciais nas responsabilidades dos entes federados, no que se refere à manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis. Criado pela Emenda Constitucional nº 14 (EC nº 14) e regulamentado pela Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996, sua implantação fora prevista a partir de janeiro de 1998 com vigência prevista até 2006 com

vistas a fixar um valor mínimo do custo-aluno em nível nacional e a diminuir as diferenças de custo-aluno entre Estados e Municípios.

O FUNDEF é de natureza contábil, constituído por percentuais de determinados impostos<sup>30</sup> e redistribuído conforme o número de alunos mantidos pela esfera estadual ou municipal no ensino fundamental regular, baseando-se para tanto no censo escolar realizado pelo MEC no ano anterior, excluindo, dessa maneira, os alunos da educação de jovens e adultos (veto presidencial a Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996).

A criação do FUNDEF foi, conforme consta no manual de orientação (MEC, 2000), um posicionamento da União na questão do financiamento da educação justificando-se como um meio contra o desperdício de recursos na educação, contra o desvio de recursos e pela diversidade na capacidade de investimento dos estados e municípios. A ‘inovação’ consistiu na mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental no país, pela subvinculação de uma parcela dos recursos destinados a esse nível de ensino, causando impacto no atendimento à educação infantil e educação de jovens e adultos<sup>31</sup>.

Cleiton Oliveira e Pedro Ganzeli (2001), em estudo realizado sobre o processo de municipalização do ensino fundamental em Piracicaba/SP, apontaram que esse impacto foi sentido no município, acabando por comprometer o oferecimento da educação infantil, conforme pode ser observado no comunicado enviado às diretoras das escolas municipais de educação infantil (EMEI) pela Secretaria Municipal de Educação que fixa a “obrigatoriedade do ensino fundamental gratuito, enquanto que a educação infantil deve ser gratuita, mas não necessariamente obrigatória”. O próprio secretário da educação, na época da municipalização do ensino fundamental, chegou a afirmar na mídia local que o atendimento à educação infantil seria mantido dentro das possibilidades (Jornal de Piracicaba, 10/11/1999).

A prioridade a um determinado nível de ensino em detrimento a outro é prevista no próprio FUNDEF. Nesse sentido, Neves (1999) afirma que

---

<sup>30</sup> Compõem o FUNDEF 15% das receitas estaduais e municipais provenientes das seguintes fontes: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços ((ICMS), Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Exportação e compensação financeira da LC 87/96.

<sup>31</sup> Sobre os impactos do FUNDEF nos demais níveis de escolarização ver, entre outros, BASSI, Marcos.; GIL, I-Juca Pirama C. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo. Impactos do FUNDEF no atendimento municipal. Relatório Final. SP: Ação Educativa.

[...] o FUNDEF concentrará sua atuação na meta prioritária governamental de universalização do ensino fundamental regular, excluindo do seu âmbito a educação infantil e a educação de jovens e adultos.

Contraditoriamente, a criação do FUNDEF ao invés de representar uma maior democratização na base do sistema educacional, se converte em mais um exemplo do caráter seletivo das políticas sociais em nosso país. A educação infantil pública, desenvolvida majoritariamente pelos municípios, inviabiliza-se, na prática, uma vez que as prefeituras deixam de dispor dos recursos necessários [...] O FUNDEF pune, ainda, os segmentos das camadas populares que não tiveram a chance de escolarizar-se na faixa etária regular de 7 a 14 anos. São excluídos, assim, da escolarização regular mínima, um contingente significativo de cidadãos. (NEVES, 1999, p. 138)

A Emenda Constitucional nº 14, além de criar o FUNDEF e impulsionar o processo de municipalização do ensino fundamental, modificou a redação dos artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias.

Dentre as alterações apontaremos, primeiramente, a realizada na redação do inciso I do artigo 208 que trata dos deveres do Estado em relação ao ensino fundamental e médio, no qual constava “o Ensino Fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que não tiveram acesso na idade própria”, passou a constar “o Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria” (EC nº 14). Assim, o Estado não estava mais garantindo a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino fundamental para os que não tiveram acesso em idade própria, assegurando somente sua oferta gratuita, fato que pode trazer efeitos perniciosos já que pode ocorrer a oferta de determinados níveis de ensino sem precisar necessariamente garanti-los a todos.

A definição estabelecida no artigo 211 da Constituição Federal de 1988 também é alterada. A redação dada pela EC nº 14 ao artigo não altera o *caput* original, mas modifica os dois primeiros parágrafos e acrescenta dois novos, a alteração enfatiza a delimitação que cabe a cada ente federado, definição posteriormente consagrada na LDB/96 (OLIVEIRA, 2000) que regulamenta de forma mais precisa, nos artigos 9º, 10 e 11, tornando claro o novo perfil de atendimento nas redes públicas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Como já mencionado, o FUNDEF tem exercido um forte efeito indutor da municipalização do ensino fundamental (Pinto, 1999; Oliveira, C., 1999; Callegari, 2002), principalmente quando a idéia de “ganhar-perder” passou a ser difundida nos municípios. Por força da legislação vigente interpretada como “ganha-perde” de recursos, as prefeituras foram/estão sendo estimuladas a assumirem o ensino fundamental.

Para Pinto (1999) os prefeitos premiados pela falta de recursos foram mais facilmente persuadidos com os argumentos utilizados pelos governos estaduais e defendidos pelo governo federal de que a melhor forma de receber de volta os recursos retidos pelo fundo, já que todos os municípios devem contribuir com um montante para o fundo, é aceitando os alunos da rede estadual, podendo obter lucro com isso e recebendo do FUNDEF mais recursos do que nele depositaram.

A expressão “ganha-perde” decorre desta interpretação de aplicação do FUNDEF, pois se o município não tiver alunos matriculados no Ensino Fundamental em sua rede de ensino, terá a verba subtraída de seu orçamento, a qual será utilizada pelo estado, ou seja, os municípios que mantêm mais alunos recebem mais, os que mantêm menos alunos recebem menos, independentemente do valor do recurso com o qual contribuiu para o fundo. Assim, os municípios se viram em uma nova situação, pois passaram a “receber” parte de seu próprio orçamento correspondente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental (Callegari, 2002).

Nesse sentido, Pinto (1999) afirma:

No âmbito de cada estado, o Fundo deve provocar um efeito Robin Hood, transferindo recursos dos municípios mais ricos para os mais pobres, visto que o seu critério de distribuição é per capita, enquanto o do ICMS (sua principal fonte) baseia-se majoritariamente na proporção da arrecadação no município. (1999, p. 91)

Com a criação do FUNDEF, o processo de municipalização avançou de forma significativa e os municípios do estado de São Paulo não fugiram a regra.

Em suma, o “mérito” do FUNDEF é dar sustentação ao discurso oficial no tocante a prioridade dada ao ensino fundamental já preconizado pelos organismos multilaterais e constituir um mecanismo de forte poder indutor para que os municípios assumam a responsabilidade na execução do ensino fundamental<sup>32</sup> ficando a União, por meio do MEC, com a tarefa de definir as normas gerais do sistema, os padrões e realizar a avaliação do sistema. Configura-se, dessa maneira, o controle por resultados *a posteriori*, passando a controlar o produto e não o processo, como já havia sido explicitado/divulgado pelo ministro Bresser Pereira para dar cabo à reforma do Estado. Nesse sentido, segundo o então ministro, “[...] a estratégia volta-se [...] 3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados.[...] e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)” (PDRAE, 1995, p.16).

Desse modo, parece-nos que a descentralização proposta, materializada pela municipalização, não significou o desmanche do poder central, mas seu confinamento/centralização a um núcleo – ‘o núcleo estratégico da educação’- e a conseqüente distribuição de suas funções.

Ao entendermos a descentralização como um processo de transferência de poder e/ou redistribuição deste, outras medidas, que vão além da municipalização, como simples transferência de obrigações e responsabilidades na execução das tarefas, devem ser pensadas, caso contrário, a municipalização caminha na contramão da descentralização.

A discussão em torno da centralização e da descentralização teria, segundo Oliveira (1999), como elemento chave a expressão centro, dessa maneira, enquanto a centralização pressupõe a tomada de decisões em nível central, a descentralização fundamenta-se no afastamento do centro, isto é, as decisões seriam tomadas em instâncias não centrais, podendo, ser entendida como redistribuição de poder.

Para Theresa Lobo (1990), a descentralização envolve alterações nos núcleos de poder levando a uma distribuição do poder decisório que pode ser expressa em três vertentes: da administração direta para a indireta, ou seja, propagação de empresas públicas, sociedades de

---

<sup>32</sup> É de se destacar que nem todos os municípios que aderiram ao processo de municipalização assumiram completamente o ensino fundamental, coexistindo, portanto, num mesmo município escolas com este nível de ensino (responsáveis pelas primeiras séries) estaduais e municipais.

economia mistas, autarquias que sob a justificativa de agilizar as ações governamentais compõem um corpo poderoso a margem do poder central; entre níveis de governo que se refere às relações intergovernamentais, podendo ocorrer na dimensão financeira e político- institucional; e do Estado para a sociedade civil, que se trata da transferência de funções do setor público ao setor privado, incluindo organizações civis, para melhor serem executados.

Defensores destas vertentes dividem-se, de acordo com Lobo (1990), em dois grupos: os que defendem a privatização de atividades que foram absorvidas pelo Estado e os que defendem uma articulação entre sociedade civil e Estado por meio da cooperação mútua na prestação de determinados serviços públicos, especialmente os sociais, de modo a participar, decidir, implementar e acompanhar os programas governamentais.

Segundo essa autora, tem se tornado freqüente confundir descentralização com desconcentração, fazendo com que ambos apresentem-se como sinônimos e rotulando um como se fosse outro. Para ela, aceitar a desconcentração como descentralização implica encobrir as dificuldades de encaminhamento concreto desta última que significa uma alteração profunda na distribuição de poder. A desconcentração reflete um processo cujo interesse e objetivo é assegurar a eficiência do poder central, enquanto que a descentralização a do poder local. É nesse sentido, que Cassassus (1995) afirma que a desconcentração se caracteriza como uma flecha desenhada de cima para baixo e a descentralização seria o inverso.

Contudo, no contexto da reforma do Estado, a ‘descentralização’ tem sido empregada e considerada como uma estratégia para atingir o “bom governo” apresentando-se, ao que parece, com novos contornos e materializando-se, no campo educacional, via municipalização. Trata-se, conforme consta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de uma “**descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas** no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura” (1995, p. 13, grifos nossos).

É nesse sentido que não podemos nos esquecer que o processo de municipalização do qual estamos nos referindo resulta da reforma do Estado brasileiro, herdeiro de práticas patrimoniais, que prima por superar suas “crises” por meio de uma série de medidas como a transferência das suas funções a terceiros, visualizada nas privatizações e ‘descentralizações’ e não como um processo que vise à participação dos diferentes segmentos da sociedade nas tomadas de decisões.

Diante disto, cabe dizer que a municipalização não pode mais ser encarada como intrinsecamente democratizante, uma vez que inserida/reproduzida no discurso oficial nem

sempre apresenta correlação com a realidade, pelo menos no que se possa generalizar, embora não se possa excluir a sua provável utilização como mecanismo para a participação no processo decisório.

A questão que pretendemos trazer diretamente para o estudo é a de que, junto à tese da municipalização, é comum o discurso de que a proximidade do município - agora responsável por dois níveis de ensino, em que pese a responsabilidade do Estado também pelo ensino fundamental – garantirá a participação da sociedade civil como um dos interlocutores nas tomadas de decisões. A proximidade, dessa maneira, é vista como a possibilidade de participação de todos nos rumos da educação, anseio enfaticamente buscado e aclamado e que de certa maneira se manifestou em alguns artigos da Constituição Federal de 1988.

O município, visto sob essa ótica, constituiria, conforme afirma Ladislau Dowbor (1995), a esfera mais permeável às relações participativas, permitindo, embora não assegure, criar equilíbrios mais democráticos. Todavia, este argumento não encontra respaldo histórico no Brasil, já que pode trazer à tona o mandonismo local e as práticas patrimoniais, reflexo da formação do Estado Brasileiro, nas quais predominam as vontades particulares em detrimento de uma ordenação impessoal e objetiva e cujo reflexo pode se fazer sentir, dentre outros, na seleção dos servidores públicos concretizada segundo a confiança pessoal, interesses ou amizade; logo, antes de ser meritocrático é pessoal.

É nesse mesmo sentido que Both (1997) afirma que se o sucesso da municipalização da educação pode passar pela melhor concretização da democracia, por uma gestão de ensino mais adequada e eficiente, não convém esquecer do perigo que porventura possa se interpor, como o clientelismo e mandonismo. Contudo, o contrário também é verdadeiro. Desse modo, segundo Both (1997), se o ensino municipal pode ser prejudicado pelo clientelismo, a municipalização do ensino, entendida como trabalho cooperativo entre comunidade e poder público, poderia manter tal ingerência sob controle e enfraquecida.

Nesta perspectiva, se por um lado a relação direta entre município e agente público<sup>33</sup> municipal facilita a exigência dos direitos daquele com melhores condições nos serviços públicos e representa uma possibilidade concreta para a viabilização da participação. Por outro, permite o estabelecimento de relações de troca de favores como práticas comuns e cotidianas entre os municípios e o agente público municipal, além de possibilitar o fortalecimento do poder dos mandatários locais. Configura-se, dessa maneira, um distanciamento da ordenação impessoal e abstrata, constituindo um campo fértil para que o poder local não necessariamente privilegie a democratização das relações e que a possibilidade de participação nas decisões se materialize.

### 3.2.1 A reforma educacional paulista: entre o discurso e a prática.

Uma ‘nova inflexão’ da descentralização no Brasil entrou em pauta na agenda da reforma do Estado, como estratégia para se alcançar maior eficiência do Estado. Se, na década de 1980, a obrigação com a educação pública paulista era configurada tendo os municípios como parceiros/co-partícipes na execução de algumas atividades de apoio, a década seguinte viu emergir uma “descentralização” que pregava a transferência para os municípios da responsabilidade pela execução das tarefas, articulada, inicialmente, via parceria entre o governo e outros setores da sociedade civil/municípios.

Assim, apesar de o ensino fundamental paulista ter sido o mais estadualizado do país, em meados da década de 1990, o que se viu foi a sua crescente municipalização, vindo a implementação do FUNDEF fatalmente a contribuir para que isso se efetivasse ao trazer alterações no financiamento da educação, como já mencionado anteriormente.

Numa breve retomada histórica<sup>34</sup>, pontuaremos alguns dos programas desenvolvidos pelos governos estaduais durante a década de 1980, estando à frente do governo estadual paulista

---

<sup>33</sup> Entendemos que governadores, prefeitos, vereadores etc também constituem a categoria de agentes públicos. Segundo Silva e Miranda (1999) recebe denominação de agente público toda pessoa física que ocupa cargos, empregos ou prestam serviços para o Estado, tanto na Administração Direta (União, Estados, DF e Municípios) quanto na Indireta, podendo ser classificados em : agentes políticos e agentes públicos.

<sup>33</sup> Para maiores informações sobre os programas desenvolvidos no Estado de São Paulo na área educacional, ver entre outros, OLIVEIRA, C. **Estado, Município e Educação**: análise da descentralização do ensino no Estado de São Paulo (1983-1990). Tese de Doutorado. Campinas, SP: UNICAMP, 1992; ARELARO, L. R.G. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

<sup>34</sup> Para maiores informações sobre os programas desenvolvidos no Estado de São Paulo na área educacional, ver entre outros, OLIVEIRA, C. **Estado, Município e Educação**: análise da descentralização do ensino no Estado de São

André Franco Montoro (1983-1986), seguido por Orestes Quércia (1987-1990), por Luis Antonio Fleury Filho (1991-1994) e por Mario Covas em dois mandatos (1995-1998 e 1999-2002), sendo o segundo praticamente exercido pelo vice, Geraldo Alckmin.

André Franco Montoro foi o primeiro governador, em São Paulo, eleito no período pós-ditadura. As diretrizes educacionais adotadas durante seu governo foram os programas de municipalização da merenda escolar, de construção de escolas, de transporte de alunos, de formação integral da criança (PROFIC) e de implementação do ciclo básico.

Durante o governo Quércia, destacaram-se, entre outros, a implantação da jornada única docente e discente no ciclo básico, o programa da municipalização da pré-escola, o programa de municipalização e de descentralização do pessoal de apoio administrativo das escolas da rede pública (PROMDEPAR), o programa de municipalização do ensino oficial (PME) e o termo de cooperação intergovernamental (TCI).

Oliveira (1992) analisou as estratégias utilizadas pela esfera estadual para conseguir a adesão dos municípios, bem como as resistências apresentadas pelas administrações locais e pelas entidades de classe do magistério em dez programas de parceria desenvolvidos nos governos do Estado de São Paulo e seus municípios entre 1983 – 1990, e ressalta que os programas criados não tiveram os recursos necessários, assim, a existência de alguns deu-se com o apoio e os recursos dos municípios.

Em 1991, Luis Antonio Fleury Filho assumiu o governo estadual e, subsidiado pelo empréstimo realizado pelo Banco Mundial, anunciou o projeto da Escola Padrão, cujo objetivo se pautava na recuperação da escola pública e da qualidade do ensino oferecido (Viriato).

As escolas transformadas em “padrão”, já que nem todas atendiam os critérios<sup>35</sup> estabelecidos e utilizados para torná-las padrão, passariam por mudanças e receberiam condições especiais para seu funcionamento: coordenador-pedagógico, horas para trabalho pedagógico incluída na jornada (HTP), projetos especiais para serem realizados pelos professores, fortalecimento do conselho de escola etc; acabando por configurar, na rede estadual de ensino público paulista, dois modelos de funcionamento de escola: a padrão e a outra. A época foi

---

Paulo (1983-1990). Tese de Doutorado. Campinas, SP: UNICAMP, 1992; ARELARO, L. R.G. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

<sup>35</sup> Alguns dos critérios: existência de diretor escolar efetivo, 50% de professores efetivos, espaço físico, funcionamento em três períodos etc (Arelaro, 1999).

marcada por denúncias de baixo investimento na educação e de progressiva redução de recursos financeiros para o ensino público (Arelaro, 1999).

Posteriormente, em 1995, durante o primeiro governo de Mario Covas, e tendo à frente da Secretaria Estadual de Educação a professora Tereza Roserley Neubauer da Silva, uma série de medidas começou a ser implementada. Com um diagnóstico pouco animador de morosidade, ineficiência e gigantismo, com expressas semelhanças com o diagnóstico produzido pelo MARE acerca do Estado, conforme afirma Adrião (2001)<sup>36</sup>, a Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (SEE/SP) lançou as diretrizes da proposta que redesenharia a educação por meio do Comunicado de 22/03/1995 que ficaria conhecido como “Comunicado 22”.

O diagnóstico não só apontava as mazelas do ensino público em São Paulo, como também foi utilizado para justificar as diretrizes implementadas na educação: reforma e racionalização da estrutura administrativa e mudança no padrão de gestão, a fim de realizar uma “revisão do papel do Estado na área de prestação de serviços educacionais”.

A mudança configurou-se na transformação do Estado de São Paulo em “articulador e integrador do projeto educacional”, ao invés de “simples prestador de serviços educacionais”; assim, o governo assumiu o papel de “planejador estratégico desses serviços” (SÃO PAULO, 1995). O fato materializou-se, entre outras medidas, na racionalização administrativa para o aproveitamento dos recursos humanos – inclusive estimulando os servidores públicos a se demitirem, ao estabelecer o pagamento de indenizações-, na adoção de parcerias para a manutenção da escola, principalmente a parceria dos municípios, e na aplicação de avaliações institucionais (SARESP) para o controle *a posteriori* dos resultados, de modo a diminuir a presença do governo do estado na oferta da educação, por meio da transferência de responsabilidades (Adrião, 2001).

A primeira diretriz, “reforma e racionalização da estrutura administrativa”, abarcava os objetivos: a) informatizar os dados educacionais, devido à necessidade de controlar e acompanhar a clientela escolar, racionalizando o uso dos equipamentos escolares, b) reorganizar as escolas de ensino fundamental, sob o argumento de adequar o espaço físico à faixa etária dos alunos, c) reorganizar a estrutura da Secretaria da Educação com a extinção de órgãos centralizados, como

---

<sup>36</sup> Para maiores informações sobre o assunto ver ADRIÃO, T. **Autonomia monitorada como eixo de mudança: Padrões de gestão do ensino público paulista (1995 – 1998)**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2001.

as Divisões Regionais de Educação, redefinindo as atribuições do pessoal remanescente, procurando “enxugar os órgãos desnecessários da Secretaria”.

A segunda diretriz, “desconcentração e descentralização de recursos e competências”, objetivava a “democratização do estado e da política, mediante a multiplicação dos centros de poder nas instâncias locais e a procura de aumento da eficiência das políticas públicas pelo controle direto dos usuários” (SEE/SP, 1995). Para tanto, propôs articular parcerias, cabendo aos municípios o destaque de “parceiros privilegiados”. A diretriz “mudanças no padrão de gestão” retoma as medidas apontadas anteriormente, salientando a adoção de parceiros e objetivando a racionalização do fluxo escolar, de modo a conter as perdas de recursos, para isso, propõe alterar as práticas escolares com progressão continuada e classes de aceleração, por exemplo.

O “gigantismo da rede” é justificado no Comunicado de 22/03/1995 por um conjunto de dados segundo o qual a rede estadual contava com 360.000 profissionais de ensino, 6.637.000 alunos, dos quais 5.254.000 se encontravam no ensino fundamental, 62.000 funcionários e 6.700 escolas. Com números tão elevados, combater o gigantismo e promover o enxugamento da máquina, conforme sugeria o comunicado, só seria possível se se diminuísse o serviço oferecido. Qual a solução encontrada? Além da adoção de medidas para liberar o fluxo de alunos vimos a instituição do Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual (decreto 40.473 de 21/11/1995) e do posterior repasse, via convênio, de parte do ensino fundamental para os municípios (decreto 40.673 de 16/02/1996), por meio dos quais foram realizadas profundas mudanças no ensino paulista.

Dessa maneira, reestruturou-se o ensino fundamental (primeira a oitava série), alegando-se a necessidade de reorganizar a rede física para melhor atender as faixas etárias dos alunos; de “permitir um melhor atendimento pedagógico às necessidades de aprendizagem dos alunos com a implantação de salas ambientes, laboratórios e equipamentos diferenciados”; de adequar os “espaços físicos e equipamentos ao nível de ensino da clientela escolar atendida”; e, talvez a prioritária para o governo estadual, de “racionalizar os investimentos” (incisos I, III, IV e V, art. 2º, decreto 40.473). Assim, o governo dividiu a rede em dois blocos (1ª a 4ª série e 5ª a 8ª série), preparando-se, na prática, para concretizar a municipalização do ensino fundamental, constituindo esta muito provavelmente sua intenção primordial.

Assim, sob o argumento de reorganizar as escolas para melhor atender aos alunos, a Secretaria Estadual da Educação adiantou-se às reformas educacionais do governo federal, que

estariam por vir, e implantou a reorganização das escolas estaduais deixando-as de ‘cara nova’ e prontas para serem municipalizadas.

Outra medida decretada pela SEE/SP, muito provavelmente para dar prosseguimento aos seus ideais, foi o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para o atendimento ao ensino fundamental (decreto 40.673) em 16 de fevereiro de 1996, anterior, portanto, à Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Evidencia-se a intenção do governo estadual paulista em municipalizar o atendimento ao ensino fundamental, podendo o município ‘parceiro’ realizar “[...] outras parcerias que se fizerem necessárias, para o pleno cumprimento das atividades educacionais” (parágrafo único, decreto 40.673).

Desse modo, impulsionado pelo FUNDEF, o processo de municipalização foi gradativamente se ampliando nos municípios paulistas, como podemos observar na tabela a seguir:

<b>Tabela 01: Matrícula inicial do Ensino Fundamental Público Regular Estado de São Paulo</b>			
<b>Ano</b>	<b>Estado</b>	<b>Município</b>	<b>Total</b>
<b>1996</b>	5.078.539	726.704	5.805.243
<b>1997</b>	4.634.560	1.075.850	5.710.410
<b>1998</b>	4.436.407	1.197.819	5.634.226
<b>1999</b>	4.052.972	1.511.184	5.564.156
<b>2000</b>	3.865.320	1.595.881	5.461.201
<b>2001</b>	3.550.793	1.771.767	5.322.560
<b>2002</b>	3.285.418	1.935.101	5.220.519
<b>2003</b>	3.106.812	2.011.743	5.118.555

Fonte: Secretaria de Estado da Educação/Centro de Informações Educacionais – CIE – Fundação SEADE.

Os números mostram o crescimento das matrículas nos municípios paulistas no período de 1996 a 2003; de 726.704 alunos em 1996, os municípios somaram 2.011.743 em 2003, num aumento de 1.285.039 alunos em 7 anos de municipalização, incluindo o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao Ensino Fundamental (dec. 40.673) instituído pelo governo estadual, já que o FUNDEF passou a vigorar a partir de 1998. Em contraposição, as escolas estaduais tiveram uma queda de 1.971.727 no número de alunos matriculados nesse período.

É interessante observar que o número total de alunos matriculados (estado e municípios) vem diminuindo, sem nos esquecermos da variável ‘alunos matriculados na rede particular’. Isso

significa que a adoção de medidas visando a reduzir o fluxo de alunos parece ter surtido efeito, embora nem sempre desejável, como comprovam alguns estudos.

Um significativo aumento no número de matrículas pode ser observado nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, embora não ocorra o mesmo nas quatro séries seguintes que permanecem predominantemente sob a responsabilidade do Estado. Os dados da tabela abaixo são reveladores dos caminhos trilhados pelos municípios paulistas, demonstrando a mudança no perfil da oferta do ensino fundamental.

Ano	Alunos de 1ª a 4ª séries			Alunos de 5ª a 8ª séries		
	Estado	Município	Total	Estado	Município	Total
<b>1996</b>	2.627.948	421.917	3.049.865	2.450.591	304.787	2.755.378
<b>1997</b>	2.180.098	749.941	2.930.039	2.454.462	325.909	2.780.378
<b>1998</b>	1.946.850	858.087	2.804.937	2.489.557	336.732	2.826.289
<b>1999</b>	1.570.059	1.109.225	2.679.284	2.482.913	401.959	2.884.872
<b>2000</b>	1.430.797	1.184.431	2.615.228	2.434.523	411.450	2.845.973
<b>2001</b>	1.330.036	1.314.169	2.644.205	2.220.757	457.598	2.678.355
<b>2002</b>	1.229.390	1.437.119	2.666.509	2.056.028	497.982	2.554.010
<b>2003</b>	1.166.431	1.485.700	2.652.131	1.940.381	526.043	2.466.424

Fonte: Secretaria de Estado da Educação/Centro de Informações Educacionais – CIE – Fundação SEADE

Podemos notar, a partir desses dados, que os municípios vêm se responsabilizando pelas quatro primeiras séries do ensino fundamental de maneira crescente. Assim, em 2002 e 2003, o número de alunos atendidos pelos municípios ultrapassou o do Estado, deflagrando o processo em curso, delineado pela reorganização do ensino, pelo programa de parceria estado- municípios e pela instituição do FUNDEF. Em suma, a ação conjunta dos programas paulistas e a legislação federal resultou numa forte tendência municipalizadora do ensino fundamental no estado de São Paulo.

Assim, “uma nova fase se inicia. A municipalização inicialmente tímida amplia-se consideravelmente, agora já contando com instrumentos legais” (SEE, Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo). O estado de São Paulo, operacionalizando os preceitos expressos na Constituição Federal de 1988 e na Estadual<sup>37</sup>, em 1995 incentivou os municípios a

<sup>37</sup> A Constituição Estadual de São Paulo, de 05 de outubro de 1989, reafirma a responsabilidade prioritária dos municípios com o ensino fundamental e pré-escolar (art. 240), estabelecendo que os municípios organizarão seus sistemas de ensino (§ 1º, art. 239).

se organizarem para assumir as responsabilidades pelo ensino fundamental e a continuarem com a educação infantil. Nesse sentido, muitos municípios tiveram que se adaptar para atender à determinação legal.

### **3.3 Piracicaba: caracterização do espaço empírico.**

Piracicaba, fundada em 1767, pelo capitão Antônio Corrêa Barbosa, situa-se no centro do estado de São Paulo, a uma distância de 160 km da capital, sua população aproxima-se, de acordo com os dados do IBGE, de 329.158 habitantes, dos quais 317.374 residem na zona urbana e 11.784 na zona rural, com uma densidade de 250,82 hab./Km<sup>2</sup>.

Na educação, Piracicaba, vêm se destacando há séculos, devido ao grande número de escolas instaladas, a ponto de ser considerada um dos principais pólos educacionais da região e de ter recebido, em 1911, o título de “Atenas Paulista”, conforme apontam alguns memoristas que se lembram com nostalgia, dessa época.

No findar do século XIX, deu-se início, no município, à construção do “Colégio Piracicabano”, uma das primeiras escolas protestantes do país, que teve, à sua frente, a educadora norte-americana Martha Watts. Durante décadas, o colégio atendeu, e continua atendendo, não somente aos protestantes, mas às pessoas de todas as filiações religiosas. Já para a população católica eram reservados o colégio Nossa Senhora da Assumpção, para as meninas, e o colégio Dom Bosco, para os meninos, com o passar do tempo aquele foi incorporado a este. Ambos os colégios, metodista e católico, oferecem até hoje ensino privado.

A opulência dos prédios das principais escolas centenárias presentes no município é um indício de que Piracicaba despontava no âmbito educacional e oferecia o ensino a poucos. Simões (2006), em seu estudo sobre a educação de Piracicaba, vista a partir da imprensa escrita local, durante a República Velha, aponta que a educação era entendida como elemento central para o progresso e a modernização da cidade e do país, missão que era colocada para as elites da cidade, constituindo a escola um espaço de conagraçamento e de encontro dessa elite; já para os pobres, negros e vadios, as escolas eram prédios estranhos. O acesso às escolas, para a maioria da população, encontrava-se cerrado, consistindo em prerrogativa da elite que governava a cidade e que hoje dá nome a várias escolas públicas estaduais do município, sendo lembrada, glorificada e eternizada.

Em sua história recente (1977 – 1982) e em pleno período da ditadura militar, quando alguns partidos oposicionistas assumiram o governo em diversos municípios brasileiros, Piracicaba, durante o governo de João Hermann, então pertencente ao MDB, apresentou e consolidou uma gestão educacional na educação infantil marcada pela implementação de mecanismos de participação popular.

João Hermann, em seu plano de governo, priorizou a implantação de políticas na área social e sofreu vários boicotes, até mesmo da sociedade tradicional da cidade, que se posicionou contra a prioridade que a administração municipal resolveu dar aos bairros mais carentes (Revista Ande).

No campo educacional, foi implantado um novo programa desenvolvido por uma equipe pedagógica do programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos (Bortoleto, 2004). Nesse período, foram construídos os CEPECs – Centros Polivalentes de Educação e Cultura – nos quais funcionavam: berçário, creche, pré-escola, educação complementar para crianças que estavam matriculadas no ensino fundamental, na época o 1º grau, educação física, educação artística e programa de educação complementar de adultos, incluindo a alfabetização (Revista Ande).

O processo de implantação dos CEPECs foi marcado pela participação da comunidade local nas discussões acerca dos trabalhos a desenvolver, priorizando a cultura local. A própria seleção dos professores, dos monitores e dos funcionários que atuavam nos CEPECs, com exceção dos diretores, dos supervisores e do secretário, considerava, como um dos critérios, que os candidatos residissem no bairro onde o CEPEC se instalara.

Contudo, nas eleições municipais de 1982, o novo prefeito eleito, embora pertencendo ao mesmo partido, desmantelou a experiência no que ela tinha de inovadora e passou a incorporar os padrões comuns de atendimento existentes (Cunha, 1995), caracterizando uma descontinuidade da proposta, num típico exemplo de alterações ao sabor das vontades pessoais de quem está no comando. Desse período até hoje várias mudanças foram implementadas na educação infantil municipal, inclusive desativando-se ou procurando-se retomar alguns dos serviços oferecidos e adotando-se diversas medidas para a condução desse ensino.

O município de Piracicaba, como a maioria dos municípios paulistas, incumbiu-se da oferta da educação infantil e da educação de jovens e adultos, deixando para o governo estadual a responsabilidade pelo ensino fundamental e participando de alguns programas propostos para a

viabilização deste nível de ensino, via parceria Estado- município, como: transporte de alunos, merenda escolar, construção de prédios escolares, entre outros, variando de acordo com os programas estaduais e o governo local. Até hoje a merenda escolar e o transporte de alunos é responsabilidade da prefeitura local.

Em 1998, contudo, a situação da educação no município viria a se alterar de maneira incisiva, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 14 e de sua regulamentação pela lei 9.424/96, que contribuiu para que o ensino municipal fundamental avançasse de maneira significativa e integrasse, no município de Piracicaba, o Sistema Municipal de Ensino (lei municipal 4600/98).

Cabe destacar que, embora o município tenha assumido esse nível de ensino, não o fez completamente, coexistindo, no município, escolas de ensino fundamental (responsáveis pela quatro primeiras séries iniciais) pertencentes aos sistemas municipal e estadual de ensino.

Para Ganzeli e Oliveira (2001) a questão partidária pode ter influenciado a municipalização das quatro primeiras séries do ensino fundamental, visto que o então prefeito Humberto de Campos era filiado ao PSDB, mesmo partido do governo estadual (Mario Covas) e do federal (Fernando Henrique Cardoso). Além disso, é claro, que foram atraentes os recursos que o município captaria com o FUNDEF, como pode ser observado na exposição justificativa do projeto de lei 237/98, enviado à Câmara dos Vereadores

[...] essa emenda [Emenda Constitucional nº 14] determina a criação de um Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério [...] e será distribuído entre cada Estado e seus municípios proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino. Em vista dessas novas determinações legais, o município de Piracicaba está contribuindo com, aproximadamente, R\$ 9.000.000,00 para o Fundo [...] o valor do Fundo corresponderia a treze mil alunos, isto é, o município precisaria ter uma rede de escolas de ensino fundamental que abrigasse esse total de alunos, para sacar todo o dinheiro que fica retido [...] (Projeto de Lei 237/98, 21/10/98)

Dessa maneira, em 1998, durante o governo de Humberto de Campos (1997 – 2000), deu-se início ao processo de municipalização do ensino fundamental a partir de duas escolas rurais nos bairros de Ibitiruna e Nova Suíça, atendendo a um total de 136 alunos. Oliveira e Ganzeli (2001) apontam que o início da municipalização do ensino fundamental em Piracicaba passou praticamente despercebido pela população, já que a decisão quanto à abertura das escolas foi

tomada no período de recesso e o seu funcionamento ocorreu nos bairros pertencentes à zona rural.

Visando a continuar com o processo de municipalização, o governo municipal enviou à Câmara Municipal quatro projetos de lei<sup>38</sup>, todos datados de 20 de outubro de 1998, que estabeleceriam as condições legais para a expansão do sistema municipal de ensino.

É de se destacar, portanto, que as duas escolas municipalizadas não tinham amparo legal para funcionar, uma vez que a legislação que regularizaria a municipalização do ensino fundamental foi aprovada somente em 28 de dezembro de 1998.

Segundo Oliveira e Ganzeli (2001), a demora para regularizar a municipalização do ensino fundamental e a data em que os projetos de lei foram enviados à Câmara de Vereadores podem refletir a despreocupação do poder executivo (PSDB), uma vez que este contava com os votos da maioria dos vereadores da Câmara de Vereadores. Nesse período, a Câmara estava sob a presidência do PPS e era composta por 21 vereadores, dos quais 03 pertenciam ao PMDB, 02 ao PDT, 01 ao PSB, 03 ao PPS, 02 ao PTB, 02 ao PT, 01 ao PP, 01 ao PL, 02 ao PFL, 01 ao PV e 03 ao PSDB<sup>39</sup>.

Contudo, a tramitação dos projetos de lei não ocorreu sem os debates com as entidades que congregam os servidores públicos estaduais (APEOESP, CPP, AFUSE) e a criação, por um vereador do PT, de uma comissão integrando pais, professores e os representantes das entidades que discutiram as emendas propostas, conforme apontam Oliveira e Ganzeli (2001).

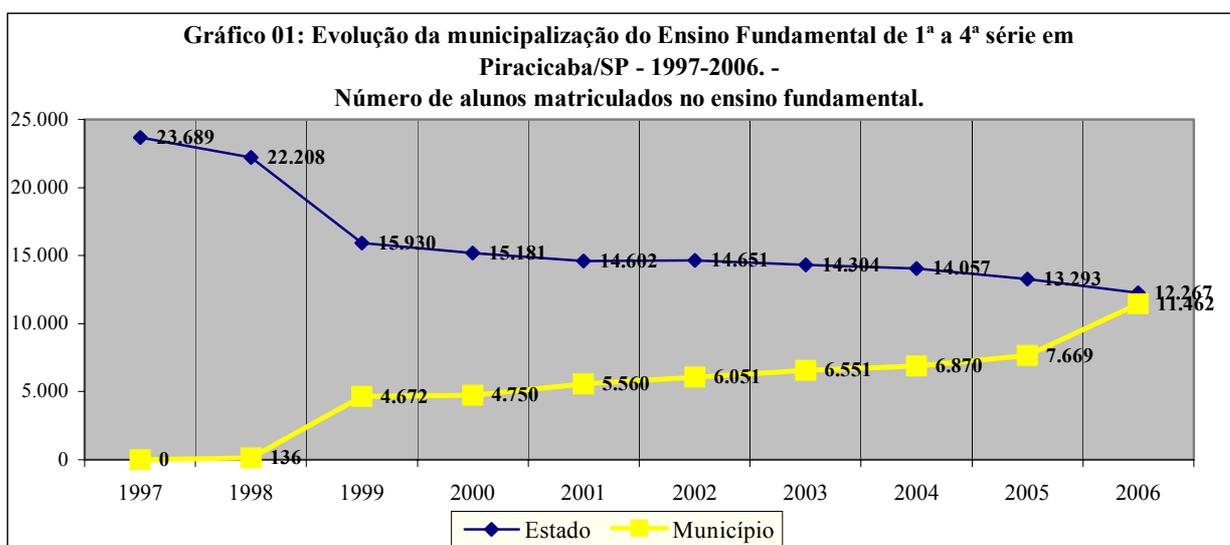
O processo de municipalização em Piracicaba, ao que parece, já era algo consumado, de nada adiantando qualquer movimento contrário a ele. Esse fato pode ser observado na exposição justificativa do Projeto de Lei 237, de 21 de janeiro de 1998, enviado à Câmara Municipal “para que isso venha acontecer [ensino fundamental com cerca de treze mil alunos], o município já tomou algumas providências: já tem **duas escolas na zona rural, está construindo outras seis** [...] e pretende, de maneira paulatina, assumir escolas estaduais que tenham os quatro primeiros anos do ensino fundamental” (grifo nosso)

---

<sup>38</sup> Projeto de lei 233/98 “Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação e dá providências correlatas”; Projeto de Lei 234/98 “Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação e dá providências correlatas”; Projeto de Lei 235/98 “Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no município de Piracicaba”; e Projeto de Lei 237/98 “Cria empregos junto à Prefeitura do município de Piracicaba, dispõe sobre a instituição do regime jurídico celetista e dá outras providências.

<sup>39</sup> Os dados referentes a composição da Câmara Municipal foram obtidos junto aos funcionários e aos vereadores. Trata-se da filiação partidária dos vereadores, quando eleitos.

Ganzeli e Oliveira (2001) apontam a pressão política, considerando a filiação partidária, a situação gerada com a extinção das escolas rurais e as verbas destinadas ao FUNDEF que o município temia perder, como razões para a municipalização. No gráfico 01, é possível observar ainda que, enquanto o município apresentou um aumento no número de alunos matriculados, as escolas estaduais apresentaram um declínio, delineando, desse modo, o novo perfil educacional piracicabano.



Fonte: Dados obtidos no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP e na Secretaria de Estado da Educação/Centro de Informações Educacionais - CIE; Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE.

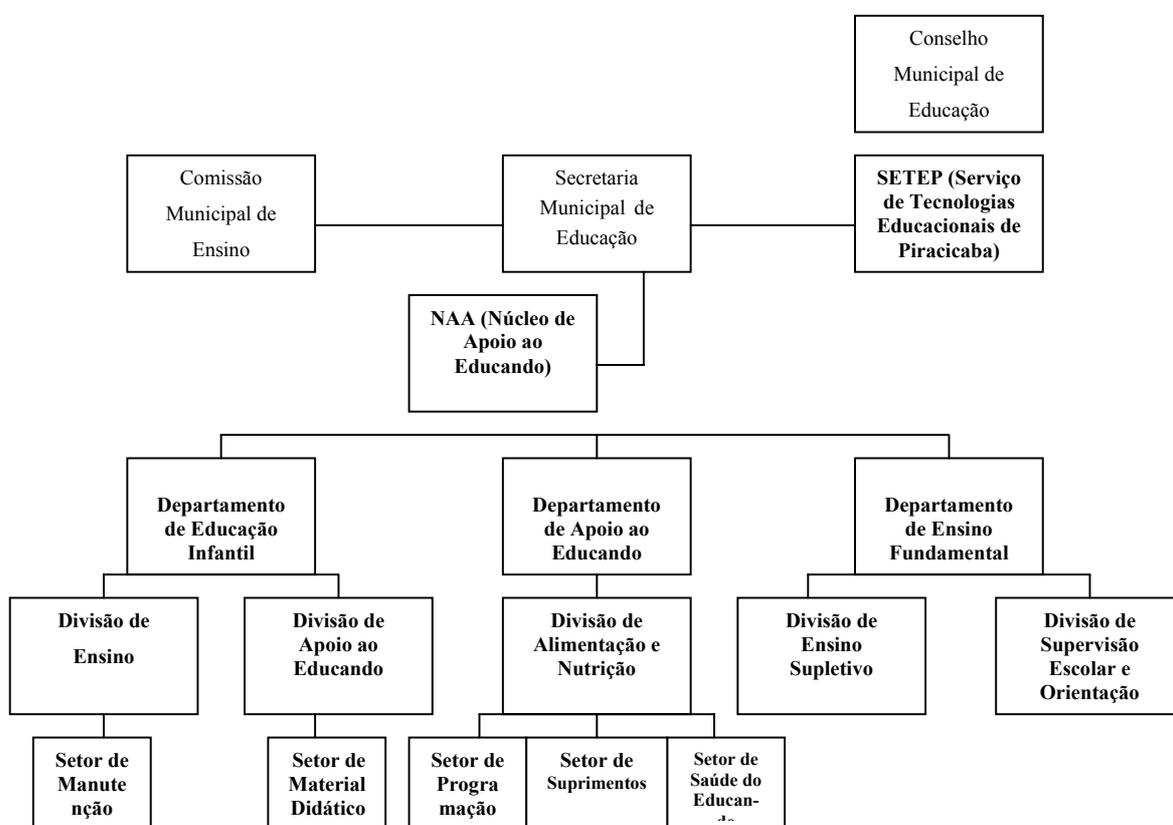
Podemos observar que, em 1999, Piracicaba ampliou consideravelmente o número de alunos atendidos no ensino fundamental, apresentando um salto quantitativo de 1998 para 1999, de 136 para 4.536 alunos matriculados, revelando o interesse da Secretaria Municipal de Educação em atuar nas quatro primeiras séries do ensino fundamental.

Parece-nos, ainda, que a filiação partidária do prefeito continua influenciando o processo de municipalização do ensino fundamental em Piracicaba. Ao tomarmos os períodos em que distintos partidos políticos conduziram a administração pública do município, notamos que, de 2001 a 2004, quando a filiação partidária do prefeito municipal (PT) não era a mesma do partido do governo estadual (PSDB), houve uma ampliação de 1.310 matrículas.

Já a partir de 2005, quando a filiação partidária do prefeito eleito (PSDB) novamente foi a mesma do governo estadual, ocorreu um avanço significativo no número de matrículas do ensino fundamental: um aumento de 3.793 alunos matriculados. É de se destacar, contudo, que as

extintas classes de pré-escola, antes pertencentes à educação infantil, estão atualmente sob a responsabilidade do ensino fundamental, com a denominação de etapa inicial, fato que também pode ter contribuído para o crescimento do número de alunos matriculados nesse nível de ensino.

À medida que o ensino fundamental municipal foi se expandindo em Piracicaba, tornou-se necessária a reorganização da Secretaria Municipal de Educação, já que esse nível de ensino surgira vinculado ao Departamento de Educação responsável anteriormente somente pela educação infantil. A Lei Municipal nº 4821/00 desvinculou as duas modalidades de ensino e cada uma passou a ter seu próprio departamento, como podemos observar no organograma:



Assim, o antigo Departamento de Educação (criado pela Lei Municipal nº 3339/91) passou a denominar-se Departamento de Educação Infantil e foi criado o Departamento de Ensino Fundamental, pondo fim à idéia inicial de trabalho conjunto e acarretando uma estrutura educacional departamentalizada, conforme aponta Bortoleto (2004).

### 3.3.1 Secretaria Municipal de Educação

O município de Piracicaba, até 1998, responsabilizou-se pelo atendimento da educação infantil e da educação de jovens e adultos. Todavia, desde o início da municipalização do ensino fundamental, esse quadro vem se alterando. Para tanto, em 1999, a Secretaria Municipal de Educação expandiu o atendimento ao ensino fundamental, incorporando, às duas primeiras unidades escolares rurais municipalizadas, mais sete unidades, sendo que cinco eram prédios que atendiam os alunos do sistema estadual de ensino<sup>40</sup> e duas foram construídas.

Em 2000, houve um acréscimo de mais cinco unidades escolares, sendo que, destas, quatro eram prédios que antes atendiam a alunos da rede estadual e um prédio foi construído, atingindo um total de quatorze escolas municipais. Em 2001, foram construídas mais três novas escolas e, em 2004, outras duas.

A tabela a seguir representa a ampliação do número de escolas de ensino fundamental na cidade de Piracicaba, incluídas, no número total, também as escolas de educação infantil, denominadas escolas vinculadas, nas quais há classes de etapa inicial (extinta classe pré-escolar), agora pertencentes ao ensino fundamental (lei municipal 11.234/05).

<b>Tabela 03: Secretaria Municipal de Educação – Ensino Fundamental Número de escolas.</b>	
<b>Ano</b>	<b>Número de escolas</b>
1998	02
1999	09
2000	14
2001	17
2002	17
2003	17
2004	19
2005	19
2006	59

Fonte: Secretaria Municipal de Educação (agosto/2006)

<sup>40</sup> Destaca-se que os servidores públicos pertencentes ao quadro da SEE/SP foram remanejados para outras unidades escolares estaduais, tendo em vista que o município estudado não firmou convênio com a SEE/SP.

Todas as escolas, antes denominadas EMEIs e EMEFs, passaram a ser denominadas escolas municipais (EMs)<sup>41</sup>. Para atender ao ensino fundamental, destinaram-se 59 escolas municipais, das quais 30 atendiam, no seu espaço físico, exclusivamente a esse nível de ensino e 29 passaram a atender à educação infantil e ao ensino fundamental (etapa inicial), sob a denominação de escolas vinculadas, em prédios que, anteriormente, se destinavam à educação infantil. O salto quantitativo de escolas pode ser atribuído a dois fatores: ao avanço no atendimento do ensino fundamental, deflagrando o interesse na municipalização desse nível de ensino, e a permanência das extintas pré-escolas locadas nos prédios das também extintas EMEIs.

Em 2007, a Secretaria Municipal de Educação contou com 94 EMs, das quais 30 atendem ao ensino fundamental, 34 à educação infantil e 30 aos os dois níveis de ensino. Além dessas escolas, a SME também possui escolas municipais de ensino complementar (EMEC's), nas quais oferece um atendimento aos alunos da rede municipal de ensino com idade entre 6 e 12 anos, “pautando-se no princípio de uma educação não formal privilegiando a ludicidade” (Secretaria Municipal de Educação).

O impacto que a municipalização do ensino fundamental acarretou na educação infantil piracicabana evidenciou a ausência de vagas nesse nível de ensino. Tentando amenizar o problema, a estratégia utilizada pelo município, durante a gestão do então prefeito filiado ao PT (2001-2004), materializou-se na criação do Programa Bolsa Creche<sup>42</sup>, a partir do qual passou a firmar convênios com escolas particulares de educação infantil, organizações não governamentais (ONGs) e entidades filantrópicas que estivessem regularizadas pela Secretaria Municipal de Educação, e a injetar, em cada escola, conveniada ao programa, recursos públicos.

Por meio do Bolsa Creche, a prefeitura passou a custear a permanência de alunos no ensino privado, possibilitando ao município, eximir-se da responsabilidade de ampliar o

---

<sup>41</sup> “Entende-se por Escolas Municipais, as localizadas no Município de Piracicaba, mantidas pelo Poder Público Municipal e administradas pela Secretaria Municipal de Educação [...]” (artigo 2º, Decreto Municipal 8.136/98). Neste estudo, apesar desta nova denominação adotada em 2006, utilizaremos a fixada anteriormente, ou seja, EMEF. Em 2007, os Departamentos de Educação Infantil e Ensino Fundamental foram novamente vinculados passando a ser denominados Departamento de Educação. Contudo, ao limitarmos este estudo ao ensino fundamental no período de 1998 a 2006, adotaremos a denominação anterior, ou seja, Departamento de Ensino Fundamental.

<sup>42</sup> Regulamentada pela lei municipal 5.081, de 19 de dezembro de 2001. Para maiores informações sobre este tema ver: DOMICIANO, Cássia Alessandra; ADRIÃO, Theresa. O modelo de subvenção piracicabano. In: X Seminário Estadual da Associação Nacional de Política e Administração de Educação- ANPAE. São Bernardo do Campo/SP, 2006. (CDRom).

atendimento à educação infantil, o recrutamento de servidores públicos e o desenvolvimento de um trabalho educacional nesse nível de ensino.

No tocante à educação de jovens e adultos, a Secretaria Municipal de Educação desenvolve um programa de alfabetização de 1ª a 4ª série do ensino fundamental, atuando nas áreas rural e urbana do município e atendendo a cerca de 1.000 alunos, em 35 núcleos implantados.

Um ponto a destacar refere-se aos distintos vínculos de trabalho adotados pelo município. Dessa maneira, enquanto o professor atuante no ensino fundamental é contratado pelo regime celetista, o da educação infantil é estatutário – embora as recentes contratações para esse nível de ensino tenham privilegiado o regime celetista – e o da educação de jovens e adultos apresenta um contrato temporário de trabalho (Oliveira e Ganzeli, 2001), o que gera um certo conflito. Já aos professores ocupantes da coordenação pedagógica, da direção de escola, da supervisão escolar e da direção de departamento é reservada a designação à função gratificada.

É interessante observar nas entrevistas que embora os docentes atribuam a adoção da função gratificada à inexistência no município, de um plano de carreira e de um estatuto do magistério público, o projeto de lei complementar nº 011/04, de 06 de maio de 2004, que “dispõe sobre o Estatuto do Magistério, institui o plano de carreira e salários e dá outras providências”, estabelece a designação à função para diretor de escola, professor coordenador pedagógico e assessor pedagógico.

Nesse sentido, podemos notar a intenção do poder público municipal em não alterar esse quadro, contrapondo-se à expectativa do magistério municipal piracicabano. E as discussões para a aprovação do estatuto do magistério e plano de carreira, por sua vez, já se transformaram em joguete eleitoral, uma vez que são retomadas, ao se aproximarem as campanhas eleitorais, e esquecidas durante os mandatos dos prefeitos.

Particularmente em relação aos diretores de escola de educação infantil, a Lei Municipal 2.698, de 14 de novembro de 1985, estabelece o emprego comissionado para diretor de centro educacional e creche, sendo atribuições do prefeito o seu preenchimento e dispensa, independentemente de qualquer processo seletivo. Tal lei foi alterada pela Lei Municipal 2.720, de 03 de dezembro de 1985, que excluiu o emprego comissionado de diretor de centro educacional e creche, transformando-o em emprego regido pela CLT.

Posteriormente, em cumprimento à Constituição Federal de 1988, que estabelece a instituição do Regime Jurídico Único para os servidores públicos, a Lei Municipal 3.477, de 25 de junho de 1992, no artigo 2º, determina a transformação dos empregos, regidos pela CLT, em cargos.

Em 1995, a lei municipal 3.958, de 18 de julho, cancelou a transformação de empregos em cargos, conseqüentemente o enquadramento no regime estatutário foi anulado. Essa mesma lei municipal determinou, no artigo 2º, a criação de cargos de provimento efetivo, dentre eles, de quatorze cargos de diretor de centro educacional e creche.

Artigo 2º Ficam criados no quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Piracicaba [...] os seguintes cargos de provimento efetivo:

[...]

**14 Diretor de Centro Educacional e Creche.**

[...]

§ 1º - Os cargos ora criados correspondem em número ao número de servidores em plena atividade, e respectivas funções, atingidos pelo cancelamento da transformação dos empregos em cargos e, conseqüentemente, dos enquadramentos efetuados “exvi” da decisão do Tribunal de Justiça do estado de São Paulo e do Decreto Legislativo nº 023, de 09 de novembro de 1994, que suspendeu os efeitos dos artigos 2º, 3º e 4º da Lei Municipal nº 3477, de 25 de junho de 1992 (Lei Municipal 3.958, de 18 de julho de 1995)

Atualmente, o cargo de diretor de centro educacional e creche está destinado à extinção na vacância e os atuais diretores de escola, seja da educação infantil seja do ensino fundamental, são professores pertencentes ao sistema municipal de ensino designados como ocupantes de função gratificada.

Dados contidos no Projeto de Lei Complementar nº 011/04<sup>43</sup> são reveladores da não exigência da licenciatura em pedagogia para a investidura no cargo de diretor de centro educacional e creche na época, ao estabelecer no § 2º do artigo 98 que “o atual ocupante de cargo de Diretor de Centro Educacional e Creche que **vier a se habilitar em Pedagogia**, licenciatura plena, será enquadrado no Nível 1, Grau D da Tabela Salarial Direção Escolar” (grifo nosso). Configura-se, dessa maneira, o descumprimento da atual LDB, que prevê graduação em pedagogia ou pós-graduação em educação para a ocupação da direção escolar.

---

<sup>43</sup> Dispõe sobre o Estatuto do Magistério, institui o plano de carreira e de salários e dá outras providências. Destaca-se que até a presente data o Estatuto do Magistério ainda não foi aprovado, ocorrendo o mesmo com relação ao plano de carreira do magistério público municipal.

Nesta seção, pudemos observar que a relação entre o Estado e os serviços públicos ganhou novos contornos em meados da década de 1990. As reformas educacionais implementadas no Brasil, trouxeram ao palco os municípios na condução do ensino fundamental. Para tanto, a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, inaugurou uma nova fase com a criação do FUNDEF, sinalizando mudanças substanciais nas responsabilidades dos entes federados, no que se refere à manutenção e ao desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis.

Nessa perspectiva, a discussão acerca da municipalização do ensino, se, por um lado, enfatiza a facilidade que os munícipes teriam para exigir melhores serviços públicos e a possibilidade concreta de participação deles, por outro, permite o estabelecimento de relações de troca de favores como práticas comuns e o fortalecimento do mandonismo local.

O estado de São Paulo, em 1995, sob o governo de Mário Covas, lançou as diretrizes da proposta que redesenharia a educação estadual paulista por meio do Comunicado de 22/03/1995, que ficaria conhecido como “Comunicado 22”. Nesse sentido, uma série de medidas foi tomada, entre elas, a reorganização do ensino e o programa de parceria estado-municípios, que receberiam o impulso do FUNDEF, fatalmente contribuindo para que a municipalização do ensino fundamental se efetivasse, ao trazer alterações no financiamento da educação.

Dessa maneira, a ação conjunta dos programas paulistas e da legislação federal resultou numa forte tendência municipalizadora no estado de São Paulo. Em 1998, o município de Piracicaba, também sob o governo do PSDB, passou a oferecer o ensino fundamental, integrando-o ao seu sistema próprio de ensino e estabelecendo algumas medidas, como a criação de empregos públicos sob o regime CLT.

A seguir, trataremos do recrutamento dos servidores públicos municipais em Piracicaba para atuarem no ensino fundamental.

## **RECRUTAMENTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL.**

Conforme apresentamos na seção anterior, a reforma materializada no campo educacional, em meados da década de 1990, colocou os municípios na condução do ensino fundamental. Piracicaba não fugiu à regra e passou a oferecer esse nível de ensino.

No contexto desse novo desenho da educação piracicabana, procuraremos, nesta seção, compreender a seleção dos supervisores e dos diretores de escola materializada no município. Para tanto, recorreremos às normatizações e à legislação municipal, que permearam as seleções, e aos dados obtidos com um conjunto de sujeitos, por meio de entrevistas e de aplicação de questionário, conforme assinalamos na seção 1. Destacamos as modalidades de seleção adotada e o estabelecimento da designação à função gratificada, a fim de analisar se estes refletem a impessoalidade e o cumprimento às normas abstratamente definidas, ou se reafirmam as marcas patrimonialistas arraigadas no Brasil, como apontamos na seção 2.

### **4.1. Cargo, emprego e função: breves considerações.**

Até o findar da década de 1990, a Constituição Federal de 1988 preconizou a exigência de a Administração Pública instituir e implantar um regime jurídico único para os servidores públicos. Contudo, com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 19 (Reforma Administrativa), de 05 de junho de 1998, viabilizou-se a contratação de servidores públicos submetidos ao regime celetista que passaram a coexistir com os servidores estatutários.

Para tanto, a justificativa utilizada foi a necessidade de tornar a administração pública mais eficiente, de permitir o enxugamento da máquina, superando seu gigantismo, e de deixar a estabilidade dos servidores públicos mais flexível, já que a despesa pública com os servidores aumentou em todo o país. Segundo Bresser Pereira, a partir dessas medidas

[...] Estados e municípios terão condições legais de promover, de forma mais eficaz, seus processos de ajustamento de contas públicas. Existe hoje uma grave situação de quase inadimplência em muitos Estados e municípios, nos quais a folha de pagamento corresponde por até 91% da receita disponível.

[...] Os Estados ou municípios que, diante de uma situação insustentável nas contas públicas, tiverem de se ajustar pelo desligamento de servidores, poderão daqui para a frente, retomar o crescimento acautelando-se contra o empreguismo. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 10-1)

O fim da obrigatoriedade do regime jurídico único é justificado pelo o novo desenho proposto para o Estado. Nesse sentido:

As atividades principais são as atividades propriamente de governo, são as atividades em que o poder de Estado é exercido. São as ações de legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar, definir políticas, fomentar. Mas para que estas funções do Estado possam ser realizadas é necessário que os políticos e a alta burocracia, no núcleo estratégico[...] conte com o apoio de uma série de atividades ou serviços auxiliares: limpeza, vigilância, transporte[...]. Segundo a lógica de reforma do Estado dos anos 90, estes serviços devem em princípio ser terceirizados[...]. Sempre poderá haver exceções nesse processo de terceirização. As áreas cinzentas não faltarão. É conveniente terceirizar os trabalhos das secretárias?[...] Haverá outros serviços dessa natureza, em que a proximidade da atividade exclusiva não recomenda a terceirização. Por isso e porque também haverá áreas cinzentas entre o que deve ser publicizado e o que não, é adequado haver dois regimes jurídicos dentro do estado: o dos funcionários estatutários e dos empregados.[...] A condição de servidores estatutários fica limitada às carreiras de Estado, sendo considerados empregados [...] os demais servidores que exerçam atividades auxiliares [...] (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 29-30)

Nessa perspectiva, o regime estatutário tende a ser mais restrito ao exercício das atividades exclusivas de Estado, consideradas funções típicas ou essenciais da administração pública. Já o regime celetista passou a ser adotado para as atividades não-exclusivas do Estado, como a educação.

Dessa forma, ao se permitir novamente a contratação de servidores públicos sob o regime da legislação trabalhista (CLT), a expressão “emprego público” passou a ser utilizada concomitantemente a cargo público, para designar diferentes realidades existentes no serviço público, diferenciando uma da outra pelo tipo de vínculo empregatício que liga o servidor à Administração Pública.

A Constituição Federal de 1988 emprega a expressão “servidores públicos” para designar, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviço à Administração Pública direta, autarquias e fundações públicas, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos (Di Pietro, 2004). Compreendem, portanto:

1. os **servidores públicos**, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos;
2. os **empregados públicos**, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público;

3. os **servidores temporários**, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX da Constituição); eles exercem **função** [...] (DI PIETRO, 2004, p. 434)

Nesse sentido, os servidores públicos estatutários são os titulares de cargos públicos, regidos por estatuto estabelecido em lei por cada uma das unidades da federação e modificável unilateralmente desde que respeitados os direitos adquiridos pelo servidor (Di Pietro, 2004). A contribuição previdenciária e a aposentadoria desses servidores submetem-se ao Regime Próprio de Previdência da União, Estado e Municípios.

Ainda segundo Di Pietro (2004), são considerados empregados públicos os servidores vinculados à Administração Pública pela assinatura de um contrato de trabalho, sujeitos ao regime jurídico disciplinado pela consolidação das leis do trabalho e submetidos às regras de aposentadoria do Regime Geral da Previdência Social. Embora sejam regidos pela CLT, sujeitam-se às normas constitucionais referentes ao acúmulo de cargos, ingresso via concurso público etc.

Já os servidores temporários são aqueles contratados para exercer funções por prazo determinado, visando a atender à necessidade temporária de “excepcional interesse público”, conforme determina a Constituição Federal de 1988.

Desse modo, ao lado do cargo e do emprego existem atribuições exercidas por servidores públicos denominadas funções. Segundo MORAES (2002, p. 143) “na hipótese de determinada função ser exercida por quem já é funcionário, normalmente haverá acréscimo remuneratório”, sob variadas denominações, como representação, função gratificada, gratificação (Di Pietro, 1996).

Cabe destacar que não há uma definição constitucional para a função gratificada, sendo esta, muitas vezes, utilizada para diferenciar o servidor público que ocupa uma função de chefia, assessoramento ou direção, de outro que não a ocupa e que, portanto, não recebe um acréscimo pecuniário.

Para Di Pietro (1996), a função abrange dois tipos de situações:

- 1-a função exercida por servidores contratados temporariamente com base no artigo 37, IX, para as quais não se exige, necessariamente, concurso público, porque, às vezes, a própria urgência da contratação é incompatível com a demora do procedimento;

2- as funções de natureza permanente, correspondentes à chefia, direção, assessoramento ou outro tipo de atividade para a qual o legislador não crie o cargo respectivo; em geral, são funções de confiança, de livre provimento e exoneração[...] (DI PIETRO, 1996, p.358).

Torna-se nítido, com isso, o motivo da exigência constitucional de concurso público de provas e títulos somente para a investidura em cargo e emprego público, conforme estabelece o inciso II do artigo 37, já que a função é exercida ou por contratados temporariamente para atender às necessidades da administração, ou são funções de confiança, a serem ocupadas por servidores públicos integrantes de carreira. Logo, ambas apresentam um caráter temporário.

Para Flávio Roberto Ferreira de Lima (2002), existem duas razões básicas que legitimam o ingresso no serviço público sem a realização do concurso público. A primeira destina-se ao caráter emergencial na contratação dos servidores, como no caso de surtos endêmicos, calamidade pública etc. A segunda refere-se ao caráter econômico, uma vez que os contratados temporariamente, embora recebam remunerações aproximadas às dos demais servidores públicos, acabam por não onerar os cofres públicos com as futuras aposentadorias e outros encargos.

Ainda consideramos possível que a função seja utilizada para: a) os propósitos de apadrinhamentos “próprios da Administração Pública brasileira, em todos os tempos [...]” (DI PIETRO, 1996, p. 357); b) tornar o ocupante da função suscetível às vontades do detentor do poder do momento, tendo em vista que as exonerações podem se efetivar a qualquer momento e por motivos arbitrários; c) exonerações que se fizerem necessárias, caso o ocupante da função não apresente o conhecimento específico necessário para as atribuições que exerce.

É no campo educacional, particularmente na seleção de diretores de escola, que a designação à função vem ganhando defensores há alguns anos, principalmente quando esta aparece associada à possibilidade de não se realizar concurso público de provas e títulos para a investidura no cargo.

Sobre o assunto, Oliveira (1993 *apud* Paro, 2003) afirma que na distinção entre cargo e função, deve o professor ocupar cargo e o diretor de escola função, devido ao caráter temporário deste último, tendo em vista que, na eventualidade de se escolher (eleger) um mau diretor, é possível repensar a escolha, fato que, com o concurso público, só se altera com a aposentadoria ou a remoção do ocupante do cargo.

Nessa perspectiva, Paro (2001) assevera que:

Um fator que agrava a circunstância de o concurso não promover o compromisso do diretor com a escola e seus usuários é o fato de, em geral, o concurso estar vinculado à estabilidade do cargo para o qual ele é feito. (PARO, 2003, p. 24)

E ainda,

Igualmente benéfica a determinação do inciso I [art. 67, da LDB/96], ao estabelecer o concurso público como norma para o ingresso na carreira do Magistério. Espera-se, apenas, que o pensamento burocrático não exerça sua influência no sentido de interpretar esse dispositivo como estímulo para impor mais um concurso com provas de conhecimentos “administrativos” aos candidatos a diretor que, a essa altura, já realizaram o concurso de natureza pedagógica para ingresso no magistério público [...] (PARO, 2001, p. 61, colchetes nossos)

O educador que tenha sido aprovado em concurso público de títulos e provas e que possua uma experiência mínima no magistério estará preparado para submeter-se a um processo de escolha que inclua a consulta a professores, demais funcionários, alunos e pais [...] para ocupar o posto de diretor de escola pública (PARO, 2003, p. 26)

Assevera Paro (2003) que o concurso que se presta parcialmente para a escolha do bom diretor é aquele realizado para a escolha do bom professor, no qual são aferidos os conhecimentos sobre: a) os fundamentos teóricos da educação (históricos, filosóficos, sociológicos e econômicos); b) os conteúdos de sua área de ensino; c) a didática e as metodologias de ensino; d) as questões relacionadas à escola pública.

Nesse sentido, há um entendimento de que todo professor é um diretor de escola em potencial, fato que, nos parece, contribuiu para a desconsideração e a desvalorização de um campo específico de conhecimento, o da administração escolar. Logo, nesse posicionamento, o professor deve ocupar um cargo ou emprego público que lhe permitiria exercer a função de diretor de escola por tempo determinado, materializando-se no caso da eleição pelo mandato.

Contudo tal posicionamento pode levar a alguns desdobramentos visualizados, por exemplo, na utilização por tempo indeterminado da função, considerada de confiança e de livre nomeação e exoneração pelo poder executivo, para a obtenção de vantagens particulares e a troca de proveitos, em detrimento de uma ordenação impessoal e objetiva.

#### 4.1.1 Emprego e função: a opção do município estudado.

Para conduzir o ensino fundamental, uma série de medidas foi tomada em Piracicaba. Entre elas, destacaremos a criação de empregos (regime celetista) e de funções gratificadas, configurando, no município, um modelo híbrido de regime jurídico<sup>44</sup>, ou seja, coexistindo, como já vimos na seção 3, no município, o regime estatutário (educação infantil) e o celetista (ensino fundamental), facultado pela Emenda Constitucional nº19 e em consonância com o proposto por Bresser Pereira para dar cabo à reforma do Estado.

Ao assumir as primeiras séries do ensino fundamental, o município viu-se diante da necessidade, dentre outras medidas, de normatizar a criação dos empregos públicos de professor de ensino fundamental, secretário de escola, escriturário de escola e orientador de aluno a serem preenchidos e o acesso a eles mediante a realização de concurso público de provas e títulos, conforme determina a Constituição Federal de 1988, no inciso II do artigo 3º.

Contudo, como vimos, essa normatização legal veio a ocorrer somente no 2º semestre de 1998. Desse modo, o Projeto de Lei nº 237 que “cria empregos junto à Prefeitura do Município de Piracicaba, dispõe sobre a instituição do regime Jurídico Celetista e dá outras providências” foi encaminhado à Câmara dos Vereadores em outubro de 1998, levando a criação da Lei 4603 de dezembro de 1998, após o término do ano letivo.

Nesse quadro, destaca-se que a contratação dos professores e de diretores escolares em 1998, quando o ensino fundamental começou a ser municipalizado, foi realizada de maneira emergencial, pois “não havia cargo e não tinha como criar cargo, já que a Câmara Municipal estava em recesso”<sup>45</sup>.

Fontes documentais revelam que a contratação temporária de dez professores para atuar no ensino fundamental foi divulgada por meio de comunicado publicado no Diário Oficial do Município, em janeiro de 1998. Os interessados deveriam entregar o currículo vitae e uma proposta de atuação pedagógica especificando em que unidade escolar pretendiam trabalhar. Posteriormente, os candidatos cujas propostas fossem selecionadas seriam entrevistados por uma

---

<sup>44</sup> Um caminhar pela legislação municipal nos permite verificar que este regime híbrido já era adotado em Piracicaba quando foi instituído o regime jurídico único dos servidores públicos municipais, impondo o concurso público para o enquadramento no regime estatutário, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988

<sup>45</sup> Dados apresentados por Cleiton de Oliveira e Pedro Ganzeli (2001) e colhidos por eles em entrevista a uma professora, pertencente à equipe técnica da Secretaria Municipal da Educação que havia participado do processo de municipalização.

comissão. Desse mesmo modo, foram selecionados os diretores de escola para atuarem nas unidades escolares.

A justificativa<sup>46</sup> da adoção do regime celetista para as contratações dos servidores para atuar no ensino fundamental foi que:

Quando o administrador propõe a criação de cargos ou empregos públicos na Administração Municipal deve ter em mente a relação custo x benefício não somente presente, mas também futura. [...]

Preliminarmente, importante ressaltar que o quadro funcional do Município de Piracicaba se encontra envelhecido, ou seja, seus servidores, em grande parte, já se encontram em vias de se aposentar.[...]

É de conhecimento público os problemas hoje enfrentados pela Prefeitura do Município de Piracicaba, com o custeio das pensões e aposentadorias de seus servidores estatutários, vez que a contribuição dos servidores ativos tem custeado apenas o pagamento das pensões, tendo assim, o Município que arcar com as aposentadorias.

Isto significa que na instituição de regime próprio de previdência a revisão das alíquotas de contribuição serão inevitáveis, bem como, o aumento das que já são pagas, fato que irá onerar sobremaneira tanto o Município de Piracicaba quanto seus servidores.

Nesse sentido, podemos perceber que se incharmos o quadro funcional do Município de Piracicaba com servidores estatutários, futuramente teremos um colapso no Sistema Próprio de Previdência [...]

Ao contrário, se criarmos empregos em regime CLT [...] a aposentadoria deste servidor será custeada pelo Regime Geral de Previdência do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS. (PROCURADORIA GERAL, PROCURADORIA JURÍDICO ADMINISTRATIVA, MEMORANDO N° 391/05)

Um dos entrevistados não somente justifica o posicionamento do governo municipal como nos informa como atualmente ocorre o recrutamento dos servidores públicos municipais.

[...] Talvez porque a situação nossa do IPASP, a situação da previdência, então está preferindo partir para o regime CLT, o instituto nosso está com dificuldade, dificuldade financeira, por isso está escolhendo o regime CLT. Talvez também pelo, não pelos gastos do regime estatutário, mas através... por causa da situação do nosso instituto de previdência, então escolheu o CLT. Hoje não faz mais

---

<sup>46</sup> Justificativa enviada à Assessoria da Câmara dos Vereadores de Piracicaba, em resposta ao ofício 123/05 da Comissão de Legislação, Justiça e Redação, que questionava a adoção do regime celetista, quando da criação de empregos junto ao quadro de pessoal da Prefeitura do Município de Piracicaba. Duas perguntas fundamentaram a solicitação: “1- Qual o motivo da escolha do regime celetista para os cargos criados no referido PL?; 2- Há estudos comprovando que o regime celetista é mais viável economicamente do que o estatutário?”. Consideramos que o uso do termo ‘cargos’ na primeira pergunta é indevido, já que se trata do regime celetista, e não do estatutário.

concurso CLT e estatutário, mas sim hoje faz tudo para CLT, inclusive para os que estão entrando agora: professor, orientador de aluno, escriturário tudo através do CLT. A educação infantil também é CLT, o regime estatutário já encerrou, caducou, então os que estão sendo chamados são tudo CLT. (REPRESENTANTE DO SETOR DE RECURSOS HUMANOS DA PREFEITURA DE PIRACICABA)

Para a direção de escola e a coordenação pedagógica, a lei 4603/98 determinou a criação de funções gratificadas, sendo elas, em 2000, alteradas pela lei 4.821 que, com a ampliação do ensino fundamental, desmembrou os dois níveis de ensino (educação infantil e ensino fundamental), acarretando a criação de departamentos<sup>47</sup> distintos para cada um deles, e estabeleceu a criação das funções gratificadas de diretor de departamento do ensino fundamental, supervisor escolar de EMEF, diretor de escola de EMEF e professor coordenador de EMEF.

As funções gratificadas são preenchidas por professores pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino, tratando-se, portanto, de uma seleção interna. Dessa maneira, o ocupante da função gratificada (FG) recebe um acréscimo pecuniário referente à atividade que exercerá, além da diferença correspondente à carga horária semanal do emprego que o vincula ao serviço público (professor) e da função de supervisor ou diretor de escola que exercerá.

No município estudado, a função gratificada é instituída em lei para atender aos encargos de chefia, direção e assessoramento que não venham a justificar a criação de cargos ou empregos, por um período determinado, nunca superior a quatro anos (lei municipal 1972/72, art.177, inciso I).

Dados obtidos em uma entrevista apontam as prováveis causas para a adoção da função gratificada. Nas palavras do entrevistado:

Devido, vamos dizer assim, a Secretaria da Educação não tem um concurso para supervisor escolar de EMEF, não tem concurso para diretor de escola, então o que é feito? É feito através de função gratificada... têm... as vagas são criadas para determinado cargo porque não existe concurso para essas áreas, não foram criados esses cargos para concurso público. [...] Então, porque é preciso o quê? Adotar através do projeto de lei... que haja cargos de supervisor, diretor de escola. Como não tem, foi criado o quê? Através de lei a função gratificada [...] até que se adote através de concurso público que é criar esses cargos, definir esses cargos.

---

<sup>47</sup> Embora, em 2007, os Departamentos de Educação Infantil e de Ensino Fundamental tivessem sido novamente vinculados, passando a ser denominados Departamento de Educação, ao limitarmos este estudo ao ensino fundamental no período de 1998 a 2006, adotaremos a denominação anterior, ou seja, Departamento de Ensino Fundamental

[...] Porque função gratificada o que acontece? Ele não leva para a aposentadoria a função gratificada, você vive o presente a FG [...] mas também através da função gratificada você tem todo direito também [...] as suas férias, os seus benefícios, os descontos tudo em cima da FG. [...] Não é gratificante para quem exerce a função gratificada... para o futuro. (REPRESENTANTE DO SETOR DE RECURSOS HUMANOS DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA)

Uma possível justificativa para a adoção da função para os encargos de chefia, direção e assessoramento é a preocupação em não onerar os cofres públicos. Nesse sentido, o acréscimo pecuniário que o ocupante da função recebe acaba “não se incorporando para efeito de aposentadoria e demais vantagens” (Lei Municipal 1972/72, artigo 178), tornando-s,e portanto, mais viável economicamente para o município.

A adoção da designação à função gratificada para os ocupantes da direção de departamento, supervisão de ensino, direção escolar e coordenação pedagógica da Secretaria Municipal de Educação em Piracicaba pode ainda ser justificada pelo comunicado remetido às escolas municipais em 18 de fevereiro de 2000.

#### COMUNICADO

Para que não exista qualquer dúvida sobre a relação contratual entre o Município e os ocupantes de empregos catalogados como “Função Gratificada”, esta Secretaria esclarece a todos os que estão nessa posição, que **a designação para tais funções, embora precedida de uma seleção interna, o é sempre a título precário**, em nada modificando o contrato de trabalho existente, que prevê prestação de serviços como Professor do Ensino Fundamental.

**Assim os ocupantes desses empregos poderão ser revertidos ao serviço original de Professor no momento em que esta Secretaria Municipal de Educação entenda tal medida conveniente** ao bom desenvolvimento do ensino. [Assinatura do Secretário Municipal de Piracicaba] (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, ENSINO FUNDAMENTAL, COMUNICADO 001/2000, 18/02/2000, grifos nossos)

Esse comunicado pode revelar-nos as relações que se travam entre os ocupantes das funções e quem está à frente da Secretaria Municipal da Educação e permite-nos refletir acerca de dois aspectos. Por um lado, a justificativa de desempenho insatisfatório na função para a qual foi selecionado e, portanto, a causa de sua reversão “ao serviço original de professor” fundamenta-se na preocupação da Secretaria Municipal de Educação em destituir o ocupante de função que demonstrar incapacidade no desempenho de suas atribuições, assumindo um caráter racional e impessoal.

Por outro, resvala na preocupação em findar o privilégio daquele que não obedeceu às ordens particulares de quem se considera o dono da função gratificada e que, por isso, pode concedê-la a quem bem entender. Desse modo, aquele que não retribuir à prebenda e/ou desmerecer a confiança pessoal que nele foi depositada pode voltar ao seu emprego de origem sem qualquer impedimento legal e “no momento em que esta Secretaria Municipal de Educação entenda tal medida conveniente ao bom desenvolvimento do ensino”. Com isso, podem configurar-se relações de trocas de favores na ocupação do emprego público.

#### **4.2 Modalidades de seleção adotadas no ensino fundamental para o preenchimento das funções: um breve relato.**

Neste item apontaremos, ainda que sucintamente, as modalidades adotadas para a seleção dos ocupantes das funções destinadas ao atendimento do ensino fundamental, buscando, dessa maneira, apresentar o caminho delineado pelo município.

Para atender às necessidades do ensino fundamental, Piracicaba apresentou diferentes modalidades de seleção para o recrutamento dos servidores públicos que ocupariam as funções; essas modalidades, ao longo dos anos, sofreram algumas alterações.

É nesse sentido que as modalidades de seleção adotadas para o preenchimento das funções parecem refletir as relações que se estabelecem na Secretaria Municipal de Educação e que trazem, como variável, a alternância de partidos políticos no governo municipal, que tendem a desenvolver um trabalho pautado em convicções próprias e cujo reflexo se faz sentir na maneira como conduzirão os serviços municipais, configurando uma descontinuidade ao anteriormente estabelecido.

Nesse panorama, a modalidade de seleção para o preenchimento da função de diretor de escola foi a que mais sofreu alterações ao longo dos anos<sup>48</sup>. O fato revela a posição conflitante do diretor escolar que convive entre a gestão escolar e a gestão do sistema de ensino, além de, não podemos nos esquecer, constituir uma função historicamente disputada para a concessão de

---

<sup>48</sup> Apresentação de currículo e proposta de trabalho e entrevista com uma comissão nomeada pelo prefeito; apresentação de currículo e proposta de trabalho, entrevista com uma comissão nomeada pelo prefeito e eleição na unidade escolar; e, paralelo a normatização estabelecida, a indicação

privilégios aos aliados, ao mesmo tempo em que permite a manutenção da influência, configurando uma relação de troca de favores.

Já a modalidade de seleção para o preenchimento da função de coordenador pedagógico se efetiva por meio da apresentação de uma proposta de trabalho, seguida de entrevista por uma comissão, previamente nomeada pelo prefeito e responsável por emitir uma lista classificatória ou um parecer com o nome do candidato selecionado.

É necessário destacar, ainda, que as leis municipais<sup>49</sup> 4.821/00, 5.683/06 e 5.687/06 e as Diretrizes Aprovadas na I Conferência Municipal de Educação (2001) determinam os requisitos referentes à formação acadêmica e ao tempo de exercício no magistério, bem como a modalidade adotada, para a seleção dos candidatos às funções de diretor escolar e coordenador pedagógico. Todavia nada mencionam sobre a modalidade de seleção adotada para o preenchimento das funções de supervisor de escola<sup>50</sup> e diretor de departamento de ensino fundamental, casos em que prevaleceu a indicação.

Nesse sentido, o preenchimento da função gratificada de diretor de departamento do ensino fundamental ocorre, primordialmente, por meio da indicação “mediante relatório de merecimento e eficiência para o exercício das atribuições a serem desempenhadas” (art. 3º, lei municipal 3966/95). Tal indicação somente assumirá características da dominação legal-racional, no sentido weberiano, se “o ‘superior’, enquanto ordena e, assim manda, obedecer por sua parte à ordem impessoal (...)” (WEBER, 2004, p.142). Configura-se, dessa maneira, uma dominação da impessoalidade “*sine ira et studio*, sem ódio nem paixão, e, portanto, sem “amor e entusiasmo”, sob a pressão de simples conceito de dever, sem considerações pessoais” (WEBER, 2004, p. 147), e com a seleção dos profissionalmente mais qualificados.

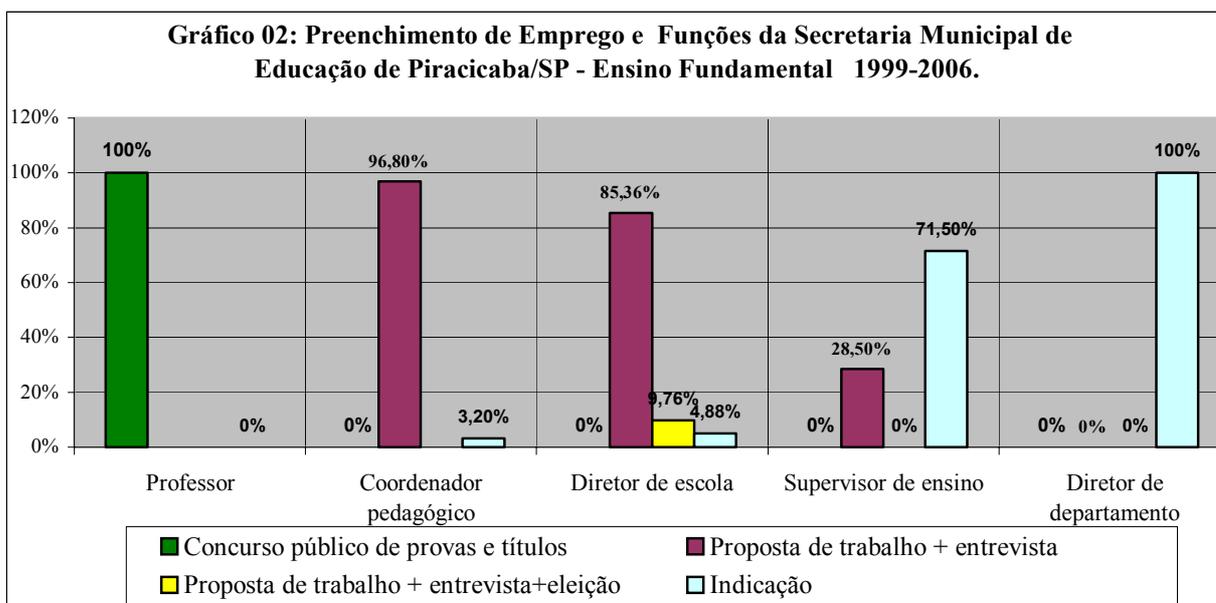
Do mesmo modo, o preenchimento da função de supervisor de escola fundamenta-se em uma legislação municipal que permite diferentes interpretações e na permanência de valores patrimoniais, oriundos da tradição e do costume, configurando-se com recuos e tentativas de avanço, ainda que predomine, como modalidade de seleção para o preenchimento dessa função, a indicação.

---

<sup>49</sup> Destaca-se, ainda, que a lei municipal nº 4.603, de 28 de dezembro de 1998, somente cria as funções gratificadas de diretor escolar e coordenador pedagógico, sequer mencionando os requisitos necessários para o seu preenchimento e a modalidade adotada para tanto. Ambas informações são postergadas aos decretos municipais que trataram da seleção interna.

<sup>50</sup> As leis municipais 5.683/06 e 5.687/06 determinam os requisitos para o preenchimento da função de supervisor de ensino, nada porém mencionando sobre os requisitos para exercer a função de Diretor de Departamento de Ensino Fundamental

Os dados do gráfico 02 apresentam as modalidades de seleção adotadas para o preenchimento de cada função na Secretaria Municipal de Educação, especificamente no ensino fundamental, bem como nos revelam a frequência com que cada modalidade foi utilizada .



Fonte: Dados obtidos nos Diários Oficiais do Município de Piracicaba/SP 1999-2006.

Torna-se claro, com os dados do gráfico 02, o quanto as funções com maior potencial de poder estão sujeitas a interferências pessoais durante a seleção dos servidores públicos que irão ocupá-las. Ao mesmo tempo, revelam o quanto essa seleção para a designação à função gratificada reflete a tensão entre a tentativa de um ordenamento legal e a presença de valores patrimoniais, que insistem em permanecer.

Nessa perspectiva, as normatizações estabelecidas foram burladas, visando a atender aos interesses pessoais, como pudemos observar na indicação de diretores escolares e de coordenadores pedagógicos em um período em que a legislação municipal previa outra modalidade de seleção para o preenchimento de tais funções. Já para a função de supervisor de escola, a ausência de regras definidas possibilitou a alternância de modalidades de seleção, embora predomine a indicação.

Em suma, enquanto os supervisores de escola, em sua grande maioria, bem como o diretor do departamento do ensino fundamental são selecionados por critérios pouco nítidos, em detrimento de uma seleção abstrata e impessoal, o preenchimento das funções de coordenadores

pedagógicos e de diretores escolares apresentou uma normatização que sofreu alterações, mas retomou a sua concepção inicial.

A seguir, poderemos observar as modalidades de seleção adotadas no recrutamento dos ocupantes das funções de supervisor escolar e de diretor de escola.

#### **4.2.1 Modalidades de seleção adotadas para o preenchimento das funções de supervisor escolar e diretor de escola em três momentos: marcos legais**

Neste item, mesmo não pretendendo avaliar as ações adotadas pelos partidos políticos que estiveram à frente do governo municipal, distinguiremos três momentos nos quais se processou o preenchimento das funções de supervisor escolar e de diretor do departamento do ensino fundamental.

O primeiro momento compreende o período de 1998 a 2000, marcado pela criação de empregos de professor, pelo estabelecimento das funções gratificadas e pela definição da modalidade para a seleção dos ocupantes de tais funções. O segundo momento abrange o período de 2001 a 2004, no qual foi proposta outra modalidade de seleção para o preenchimento das funções, decorrente das diretrizes aprovadas na Conferência Municipal de Educação. E o terceiro momento inclui os anos de 2005 e 2006, marcados pela retomada das modalidades de seleção adotadas em 1999 e uma progressiva alteração no ordenamento legal, no que tange a alguns aspectos da seleção.

Os dados a seguir (quadro 02) apresentam as modalidades de seleção adotadas para o preenchimento das funções gratificadas de supervisor e de diretor de escola, entre 1999 a 2006, bem como apontam os diferentes partidos políticos que estiveram à frente da administração municipal nesse período.

Quadro 02: Modalidades de seleção adotadas 1999-2006.							
Partido Político	Ano	Supervisor de Escola			Diretor de Escola		
		Indicação	Proposta de trabalho e entrevista	Proposta de trabalho, entrevista e eleição	Indicação	Proposta de trabalho e entrevista	Proposta de trabalho, entrevista e eleição
PSDB	1999	•				•	
	2000	•				•	
PT	2001	•				•	
	2002	•			-	-	-
	2003		•				•
	2004		•				•
PSDB	2005		•		•	•	
	2006	•				•	

Fonte: Diários Oficiais do Município de Piracicaba e editais de seleção interna (1999-2006)

#### 4.2.1.1 Período: 1998-2000

Como apontamos na seção 03, em 1998, Piracicaba inicia o processo de municipalização das quatro séries iniciais do ensino fundamental a partir de duas escolas rurais. Com o intuito de continuar expandindo esse nível de ensino e de regularizar a municipalização, foram enviados à Câmara Municipal de Vereadores, em 21 de outubro de 1998, quatro projetos de lei, dentre os quais destacaremos, neste estudo, o de número 237/98, que “cria empregos junto à Prefeitura do Município de Piracicaba, dispõe sobre a instituição do regime jurídico celetista e dá outras providências”.

Esse projeto de lei apresenta cinco artigos: o artigo 1º cria empregos regidos pela CLT – Consolidação das Leis do Trabalho, remetendo ao anexo I as “quantidades, denominações, referência salarial inicial e jornada semanal de trabalho”, cabendo ao parágrafo único evidenciar que “a Administração Municipal Direta, Autárquica e Fundacional deixa de ter um Regime Jurídico Único para reger seus servidores”; o artigo 2º remete ao anexo II as atribuições dos empregos criados; o artigo 3º estabelece o provimento ao emprego por meio de concurso público de provas e provas de títulos; o artigo 4º determina que “as despesas decorrentes com a execução de presente lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas oportunamente, se necessário”, e o artigo 5º refere-se à vigência da lei.

É interessante observar que o projeto de lei não faz qualquer menção à seleção de supervisor escolar, de diretor de escola e de professor coordenador. Dessa forma, a criação, os

requisitos referentes à formação acadêmica e ao tempo no magistério e a modalidade de seleção adotada constituíram uma das quatorze emendas apresentadas por um vereador<sup>51</sup>, que, no entanto, também não faz referência à supervisão escolar.

Desse modo, a emenda nº 01, datada de 16 de dezembro de 1998, propõe alterar o anexo I, com a criação de 11 empregos de diretor de escola, com 40 horas semanais de trabalho, e 11 empregos de professor coordenador, igualmente com carga horária de 40 horas semanais, sob a argumentação de que “o projeto também é falho quando propõe municipalizar escolas, mas não cria cargos<sup>52</sup> de Direção e de Professor Coordenador” (Emenda nº01, PL 237/98, Processo nº 1515/98).

Além disso, a referida emenda propõe a junção dos empregos de professor do ensino fundamental, totalizando 240 empregos, alterando a proposta presente no projeto de lei de 170 empregos de professor do ensino fundamental e 70 empregos de professor do ensino rural, além de especificar, na carga horária semanal dos professores, as horas destinadas às aulas e as horas destinadas aos HTPCs (horário de trabalho pedagógico coletivo).

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação apresentou um parecer contrário à emenda nº 1, afirmando que esta se encontra “em desacordo com o artigo 116 e artigo 132, inciso X da Lei Orgânica do Município de Piracicaba”, muito provavelmente por propor a criação de empregos que não haviam sido previstos pelo executivo, conforme podemos observar:

Art. 116 - Não será admitido o aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no inciso II do artigo 150;

[...]

Art. 132 - Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:

[...]

X - propor, através de projeto de lei, fixação e alterações dos quadros, vencimentos e vantagens do pessoal das fundações, instituídos ou mantidos nas formas da lei, pelo Município;

[...]

Art. 150 - O Prefeito enviará à Câmara, no prazo consignado nesta Lei, a proposta de orçamento anual do Município para o exercício seguinte.

<sup>51</sup> As quatorze emendas apresentadas, na realidade, são três tendo em vista a presença do mesmo conteúdo. É de se destacar, ainda, que as emendas apresentadas foram assinadas por um vereador pertencente ao PT, sendo que, destas, quatro foram assinadas também por outro vereador pertencente ao PTB.

<sup>52</sup> Ao longo do projeto de lei 237/98, podemos notar o uso incorreto dos termos ‘cargos e empregos’, como ocorreu na emenda nº 1, pois, ao mesmo tempo em que sugere a criação de empregos, utiliza-se do termo ‘cargo’ na justificativa.

II - o Prefeito poderá enviar mensagem à Câmara, para propor a votação da parte que deseja alterar. (Lei Orgânica do Município de Piracicaba)

Em dezembro de 1998, o poder executivo enviou à Câmara Municipal de Vereadores uma mensagem aditiva, acrescentando dois artigos. Determina que “as referências salariais dos empregos de Professor de Ensino Fundamental e de Professor de Ensino Fundamental Rural [...] terão vigência até a implantação do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, ocasião em que as mesmas serão revistas [...]” (artigo 2º). E, em outro artigo, cria as seguintes funções gratificadas (FGs): “I) 11 FGs de Diretor de Escola; II) 11 FGs de Professor Coordenador”, às quais se aplicam “as demais disposições pertinentes constantes da legislação municipal”.

Desse modo, foram criadas funções gratificadas, em detrimento de empregos, para o exercício de direção de escola e de coordenação pedagógica.

O projeto de lei foi aprovado em 22 de dezembro de 1998, transformando-se na lei 4.603, de 28 de dezembro de 1998, e contemplando as mensagens modificativas<sup>53</sup>, a mensagem aditiva e três emendas dos vereadores. As alterações contempladas propunham a junção dos professores de ensino fundamental em uma categoria e vedam a substituição dos servidores estaduais, em especial professores, que estejam desenvolvendo satisfatoriamente suas funções. Tal emenda, no entanto, não tem efeito no município de Piracicaba, ao menos por enquanto, uma vez que ela somente será aplicada, caso haja um convênio Estado-Município, fato que não se materializa em Piracicaba, que optou por um sistema próprio de ensino.

Dessa maneira, a lei municipal 4.603/98 somente cria as funções de diretor de escola e de professor coordenador, nada mencionando sobre a modalidade de seleção adotada para o preenchimento das funções e os requisitos referentes à formação acadêmica e ao tempo de exercício no magistério, conforme podemos observar:

Artigo 4º - Ficam criadas as seguintes Funções Gratificadas – FGs:  
I – 11 FGs de Diretor de Escola;  
II - 11 FGs de Professor Coordenador.

---

<sup>12</sup> A mensagem modificativa nº 1 propõe a alteração nos “requisitos para o provimento de cargo de secretário de Escola”, já a mensagem modificativa nº 2 propõe a substituição do termo ‘cargo’ por ‘emprego’, utilizado incorretamente nos anexos do PL 237-98, ao referir-se às atribuições dos empregos ora criados.

Ressaltamos, ainda, a ausência de qualquer referência à supervisão de escola, muito provavelmente devido à vinculação do ensino fundamental à educação infantil em um único departamento e a indicação de supervisores, inicialmente, oriundos desta última.

Com uma legislação municipal assim redigida, as normas para o preenchimento das funções foram sendo regulamentadas, por meio de decretos, à medida que se tornava necessária a seleção interna para diretor de escola e para professor coordenador.

Tais decretos estabeleceram, como requisito, a necessidade de o candidato pertencer à Secretaria Municipal de Educação, estar em regência de classe no ensino fundamental e possuir graduação em pedagogia. No que tange ao tempo de exercício no magistério, houve uma alteração, uma vez que, sob a vigência da lei municipal 4.603/98, o decreto 8.282/99 não determina o tempo de docência, enquanto os decretos 8.783/99 e 8.916/00 exigem cinco anos de docência. Além disso, coube, aos decretos, definir os membros para comporem a comissão de seleção.

Para o preenchimento da função de diretor de escola, a modalidade de seleção adotada consistiu na apresentação de uma proposta de trabalho que deveria “compreender os diversos aspectos da prática educativa”, e do currículo do candidato à função gratificada. O candidato seria submetido a uma entrevista com uma comissão previamente nomeada pelo prefeito, a qual após a análise da proposta de trabalho e a entrevista, deveria emitir uma lista classificatória, conforme podemos notar nos decretos<sup>54</sup>.

A ampliação do atendimento ao ensino fundamental pelo município foi a justificativa adotada pelo Poder Executivo para rever o organograma da Secretaria Municipal de Educação, criar o Departamento de Ensino Fundamental e, conseqüentemente, as funções de coordenador pedagógico, diretor de escola, supervisor de ensino e diretor de departamento para atuarem nesse nível de ensino.

Para tanto, foi enviado à Câmara Municipal de Vereadores o projeto de lei nº 005, que “altera a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação, cria FGs – Funções Gratificadas, cria Funções de Professor Substituto e dá outras providências”, sendo composto por 12 artigos.

---

<sup>54</sup> Decreto Municipal nº 8.282, de 12 de fevereiro de 1999; Decreto Municipal nº 8.286, de 18 de fevereiro de 1999; Decreto Municipal nº 8.783, de 10 de dezembro de 1999; Decreto Municipal nº 8.784, de 10 de dezembro de 1999; Decreto Municipal nº 8.916, de 25 de fevereiro de 2000.

Dentre eles, destacaremos os artigos 3º, 4º, 5º e 6º, por tratarem: artigo 3º, da criação das funções gratificadas de professor coordenador, diretor de escola, supervisor de ensino e diretor de departamento; artigo 4º, do estabelecimento dos requisitos necessários, da formação acadêmica e do tempo de exercício no ensino oficial, para participar da seleção interna, ainda que, novamente, somente para as funções de professor coordenador e diretor de escola; artigos 5º e 6º, da modalidade adotada para a seleção dos ocupantes das funções de professor coordenador e de diretor de escola, bem como estabelecem que a comissão para a seleção seria nomeada pelo prefeito e composta por até sete membros com conhecimento na área da educação. Coube ao parágrafo único determinar a incumbência da comissão em elaborar uma lista classificatória dos candidatos aprovados.

Em 18 de maio de 2000, o projeto de lei foi aprovado contemplando as quatro emendas apresentadas pelos vereadores que sugeriam: a) modificar a redação do artigo que tratava da remuneração das funções ora criadas, b) alterar a redação dos artigos 8º, 9º e 10, com o acréscimo da expressão “de 1ª a 4ª série” posterior a ensino fundamental, visando a especificar o ensino atendido pelo município, c) acrescentar o artigo 3º, que trata do saldo do recurso do FUNDEF que “deduzindo-se a despesa mensal real e a projetada anual será mensalmente [...] repassado aos professores[...].”

Talvez o grande mérito do projeto de lei 005/00, que gerou a lei municipal 4.821, de 24 de maio de 2000, tenha sido a criação das funções de supervisor de ensino e de diretor de departamento para o ensino fundamental. Além disso, estabeleceu os requisitos e uma modalidade de seleção para o preenchimento das funções de professor coordenador e de diretor de escola, constituída pela entrega de proposta de trabalho e de currículo e entrevista com uma comissão composta por, no máximo, sete membros, sem, todavia, mencionar a representação de cada membro.

É interessante observar que apesar da criação da função de supervisor escolar para o ensino fundamental, a lei municipal 4.821/00 não faz outra menção referente especificamente ao preenchimento dessa função, para a qual se aplica o § 4º, artigo 4º que estabelece:

§ 4º - Às FGs criadas conforme “caput” deste artigo [Diretor de Escola, Professor Coordenador, Supervisor Escolar e Diretor de Departamento de Ensino Fundamental] aplicam-se as demais disposições pertinentes constantes da legislação municipal. (Lei Municipal nº4.821/00, colchetes nosso)

Nesse sentido, no que se refere ao preenchimento das funções de supervisor escolar e de diretor de departamento, subentende-se a aplicação do proposto no artigo 3º da lei municipal nº 3966, de 15 de setembro de 1995:

Art. 3º - O critério para o preenchimento das funções gratificadas – FG será o da indicação do Titular da Secretaria onde estiver lotado o servidor, mediante relatório de merecimento e eficiência para o exercício das atribuições a serem desempenhadas, o que deverá ser avaliado pelo prefeito municipal e, se deferida, será objeto de portaria. (Lei municipal 3.966/95)

Corroborando com isto a redação dada às designações das funções, publicadas nos Diários Oficiais do Município, que fazem referência, em sua maioria, à lei municipal 3.966/95. Cabe lembrar que, segundo Cretella Junior (1999), o critério de merecimento, quando julgado com objetividade, reunirá elementos concretos para a promoção; todavia, na prática, surge uma série de dificuldades, que vai desde a impossibilidade de se encontrarem critérios uniformes para apreciar os méritos até a intervenção de critérios pessoais ou de favoritismos políticos. E conclui que “à medida que se ascende na escala hierárquica, em cujos graus extremos o número de empregos é limitado, a exigência de maior idoneidade é indiscutível” (CRETELLA JÚNIOR, 1999, p.476). A realidade, contudo, revela-nos o inverso.

Em suma, constata-se o predomínio, neste primeiro momento, da apresentação do currículo e de proposta de trabalho pelos candidatos e da entrevista com uma comissão previamente nomeada, como modalidade para a seleção dos ocupantes da função de diretor de escola, que se manteve ao longo desses dois anos, ainda que com pequenas alterações. Já para a função de supervisor escolar, a modalidade de seleção pautou-se na indicação de servidores públicos pertencentes à Secretaria Municipal de Educação, porém nem sempre atuantes no Ensino Fundamental.

#### **4.2.1.2 Período: 2001-2004**

Em outubro de 2000, a eleição municipal piracicabana findou com o mandato de oito anos do PSDB, propiciando a ascensão da coligação PT/PV e o retorno do PT à frente do governo municipal. Nesse período, a Câmara Municipal de Vereadores era composta por 21

vereadores, assim distribuídos: 03 do PMDB, 05 do PT, 04 do PSDB, 02 do PV, 03 do PPS, 01 do PTB, 02 do PL e 01 do PP.

No campo educacional, iniciou-se, posteriormente à nomeação do secretário municipal de educação, uma fase de mudanças e permanências que resultou, paulatinamente, na indicação do diretor de departamento de ensino fundamental e de supervisores de escola, ainda que alguns tenham sido mantidos na função gratificada. Destes últimos, “coincidentalmente alguns eram filiados, outros não, necessariamente, mas [desde] que estivessem afinados” com a “concepção do que a gente pretendia na Secretaria da Educação” [...] (SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO 2001-2004), imperando “a habilitação política para o exercício da função” (MENDONÇA, 200, p.179).

Com um diagnóstico pouco animador de centralização e de falta de participação da comunidade escolar na educação e visando, sobretudo, a implementar mecanismos que possibilitassem práticas de gestão democrática da educação e da escola no município, a coligação PT/PV, ao assumir o governo municipal em 2001, organizou a primeira, e *única*, Conferência Municipal de Educação.

A Conferência Municipal de Educação está prevista na lei municipal 4.600/98 como parte integrante do Sistema Municipal de Ensino, sendo considerada “instância definidora da política educacional do Município e de articulação com a sociedade, a ser regulamentada mediante legislação específica, garantindo-se a periodicidade de 3 anos[...]” (inciso VI, artigo 5º).

Realizada nos dias 08, 09 e 10 de junho de 2001, a I Conferência Municipal de Educação configurou um momento ímpar na história da educação piracicabana, já que, ao se constituir em fóruns com caráter deliberativo, apontou a possibilidade da concretização das decisões provenientes de seus participantes.

Considerando que “a participação exige não só vontade mas, também, a necessária competência para fazê-lo” (I Conferência Municipal de Educação, Diretrizes Aprovadas, p. 04, 2001) foram realizados, nos dias 25 de abril, 03 e 04 de maio, fóruns temáticos que envolveram basicamente quatro eixos: projeto político pedagógico, gestão democrática, formação de professores e financiamento da educação. Em cada fórum, o primeiro evento foi destinado a palestras com especialistas sobre o tema, sucedido por dois encontros em que os grupos de trabalho debateram e formularam propostas de diretrizes a submeter à Conferência Municipal. Ao final de cada fórum, coube, aos coordenadores e relatores, a elaboração da síntese dos trabalhos.

Interessa-nos, neste estudo, o fórum sobre Gestão Democrática, por ele trazer alguns apontamentos acerca da modalidade adotada para a seleção dos ocupantes das funções, dentre os quais destacaremos as seguintes diretrizes:

[...]

- Preenchimento das Funções Gratificadas da equipe pedagógica da Educação Básica mediante avaliação do desempenho e da prática democrática, bem como entrevista que contemple o perfil adequado ao projeto;
- Decisão, na Conferência, sobre a forma de preenchimento dos cargos/ empregos/ funções dos dirigentes das unidades escolares. Boa parte dos que debateram o tema entendem que deva ser a eleição pela comunidade escolar, aqui entendida como todos aqueles que vivenciam a escola cotidianamente. Outra parcela entende que o processo deve ser idêntico ao de composição da equipe pedagógica e mais outra que deve haver ingresso mediante concurso público. (Documento-síntese das propostas de diretrizes para políticas educacionais debatidas pelos fóruns, p. 05, 2001)

Merece destaque a discussão travada em torno, especialmente, do preenchimento da função de diretor escolar e dos diferentes posicionamentos quanto à modalidade de seleção adotada para isso.

Tendo como objetivo “definir as diretrizes que orientarão a elaboração das políticas públicas para a educação no município de Piracicaba” (Diretrizes Aprovadas, p. 03, 2001), a I Conferência Municipal de Educação deliberou as diretrizes<sup>55</sup> que se traduziram, de certa maneira, em algumas ações da Secretaria Municipal de Educação.

Dentre as diretrizes aprovadas, destacamos:

- Equipe pedagógica: a ser orientada para o apoio pedagógico dentro da formação continuada, em articulação direta com as unidades escolares no desenvolvimento do projeto político-pedagógico e garantindo capacitação de acordo com as necessidades por elas apontadas. Quando necessário, mediante demanda das unidades escolares, alocar profissionais das áreas de psicologia, educação ambiental, educação especial e assistência social;
- Requisitos para integrar a equipe pedagógica: pertencer à rede, ser aprovado em processo seletivo pautado pela qualificação profissional e experiência prévia (comissão composta por representantes da comunidade escolar, equipe técnica, Secretaria Municipal de Educação e sociedade, este, externo ao Sistema Municipal de Ensino);
- Extinguir a função de Supervisor Escolar, sendo que a equipe atual será substituída por uma Equipe Técnica para cuidar dos registros acadêmicos e jurídicos exigidos para a legalização da rede municipal e privada de Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos;

---

<sup>55</sup> As diretrizes aprovadas constituíram um marco na educação municipal, contudo, algumas não passaram disto

- O preenchimento das Funções Gratificadas de Diretor de Escola e de Coordenador Pedagógico da unidade escolar deverá observar o seguinte:
  - Candidato deve integrar à (*sic*) rede;
  - Deve ser aprovado em processo seletivo, que contemple a qualificação profissional e trabalho mínimo de três anos na rede municipal;
  - Seleção por comissão composta por representantes da comunidade escolar, um Diretor de Escola, um representante da Secretaria Municipal de Educação e, um externo ao sistema municipal (no caso do Coordenador Pedagógico, substitui-se o Diretor de Escola por um Coordenador Pedagógico);
  - Processo eletivo para os aprovados, contemplando: inscrição na unidade, apresentação e debate com a comunidade escolar (colégio eleitoral), do plano de trabalho para a referida unidade;
  - Mandato por tempo determinado.
  - Os atuais dirigentes das unidades de ensino deverão passar por novo processo avaliativo, de acordo com os critérios indicados no item anterior.  
(Diretrizes Aprovadas, I Conferência Municipal de Educação, 2001, p. 12-13)

Podemos observar a diferença existente entre as diretrizes apresentadas pelo Fórum e as aprovadas no texto final da Conferência Municipal de Educação no que tange: a) à equipe pedagógica<sup>56</sup>, a suas atribuições, aos requisitos e à modalidade de seleção para integrá-la, b) à extinção da função de supervisor escolar, e c) à definição, postergada à Conferência, da modalidade de seleção a adotar para o preenchimento da função de diretor escolar que privilegiou o posicionamento daqueles que defendiam a eleição, além de definir a representação dos membros pertencentes à comissão de seleção.

A partir da Conferência, foram estabelecidos os requisitos necessários para integrar a equipe pedagógica, pela primeira vez mencionados, já que, até então, o recrutamento desses servidores ocorria por meio da indicação. Dessa maneira, à extinção da função de supervisor escolar, substituída por uma equipe técnica, sucedeu a “equipe pedagógica”, visando a desenvolver um trabalho exclusivamente pedagógico, sendo composta pelos, até então, ocupantes da supostamente extinta função de supervisão escolar, que procuraram desenvolver suas “novas” atribuições em núcleos de formação, como coordenadores.

Nesse sentido, alteraram-se as denominações e as atribuições, e permaneceram os seus ocupantes, conforme podemos observar na entrevista concedida pelo então secretário municipal de educação

---

<sup>56</sup> Acreditamos que as diretrizes ao mencionarem “equipe pedagógica” estejam se referindo à supervisão escolar que, ao ser deliberada a sua extinção, assumiu uma nova denominação. Além disso, para as demais funções, são mencionadas as modalidades de seleção adotadas para o preenchimento.

[...] continuamos mantendo as supervisoras do jeito que estavam, a única coisa que nós fizemos foi alterar, não tirar a denominação, mas fazer com que as supervisoras, principalmente no ensino fundamental isso foi possível, se situassem dentro de uma sistemática nova que foram os núcleos. Por quê? Porque as supervisoras do ensino fundamental trouxeram para o fundamental, a imagem de supervisora do estado. E qual é a função da supervisora no estado? Cumprir normas, obedecer legislação, decretos, a qualidade do ensino estava fora da preocupação principal das supervisoras do estado. Então ficavam muito preocupadas com questões administrativas e esse não era o nosso interesse. Então nuclear, nos propusemos isso, fazer com que o núcleo trabalhasse conceitos e trabalhasse temas determinados e nisso enquadrar as supervisoras, então uma supervisora ia ser responsável por tal núcleo, outra por tal outro, outra por tal outro. (SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO 2001-2004)

[...] o papel do supervisor pedagógico passou a ser [...] concebido como um papel de formador de formadores, orientando então a sua ação à nucleação dos professores. Então, os que eram supervisores pedagógicos passaram a ser e atuar principalmente como núcleo de formação permanente. (SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2001, Anexo III, p. 3, 5 e 6)<sup>57</sup>

Desse modo, é interessante observar que os editais de seleção interna<sup>58</sup> para o preenchimento de vagas mencionem essa função, demonstrando que não foi extinta, mas teve suas atribuições alteradas, passando a agregar a coordenação de núcleos de formação.

Assim, a partir da Conferência, é possível identificarmos, ainda que de maneira geral, a definição, pela primeira vez indicada, de alguns critérios para integrar a equipe pedagógica: pertencer à rede; ser aprovado, após submissão a uma comissão, em processo seletivo que se pautará pela qualificação profissional e pela experiência anterior do candidato.

Os requisitos – formação acadêmica e tempo de exercício no ensino- e a modalidade para a escolha dos candidatos à função de supervisor escolar evidenciaram-se nos editais de seleção interna, definidos à medida que esta ia acontecendo. Nesse sentido,

[...] 4- Poderão candidatar-se ao preenchimento das vagas em questão, professores, coordenadores e diretores vinculados ao Departamento de Ensino fundamental em pleno exercício nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental.

5- Para concorrer à vaga os candidatos deverão:

I- ter graduação em pedagogia;

II- ter experiência de, no mínimo, 2 (dois) anos no magistério público municipal de Piracicaba (pré-escola, 1ª a 4ª série ou Programa de Educação de Jovens e Adultos).

6- No ato da inscrição o candidato deverá entregar:

<sup>57</sup> Entrevista concedida a Moisés Bortoleto, em 09/09/2004, para a realização do seu estudo sobre a implementação da gestão democrática na educação municipal de Piracicaba.

<sup>58</sup> Editais publicados no Diário Oficial do Município nº 8.613, de 08 de julho de 2003, e Diário Oficial do Município nº 8.782, de 19 de março de 2004.

- I- curriculum vitae atualizado e documentado;
  - [...] III- proposta de trabalho, que deverá contemplar:
    - a) justificativa de interesse pela vaga;
    - b) breve análise das Diretrizes da I Conferência Municipal de Educação [...]
    - c) a natureza do trabalho a ser desenvolvido [...]
- Da seleção:
- 10- Constará de duas etapas:
    - I- 1ª etapa: análise do currículo vitae e da proposta.
    - II- 2ª etapa: entrevista para os candidatos aprovados na 1ª etapa. Neste momento os candidatos deverão defender sua(s) proposta(s) de trabalho [...].
- (Diário Oficial do Município nº 8.613, de 08 de julho de 2003)

De maneira geral, os dois editais emitidos apresentaram as mesmas normas. O diferencial pautou-se na: a) fixação de uma reunião na Secretaria Municipal de Educação, visando a fornecer subsídios para os candidatos à função de supervisor escolar responsável pelo núcleo de apoio administrativo<sup>59</sup>, b) sugestão de uma bibliografia específica para os núcleos de alfabetização e de corporeidade, c) composição da comissão responsável pela seleção dos candidatos, no tocante à representação dos membros, uma vez que esta variou de acordo o núcleo para o qual se estava selecionando o supervisor escolar.

Entre 2003 e 2004, realizaram-se quatro seleções para a função de supervisor escolar, normatizadas em dois editais. Dos três candidatos selecionados, dois assumiram a função, já que um deles desistiu da vaga, conforme notificação de “desistência de vaga para FG de supervisor de ensino”, publicada no Diário Oficial do Município nº 8.682 em 14 de outubro de 2003, e que na outra seleção, nenhum candidato se inscreveu.

Considerando a intenção do Departamento de ensino fundamental em constituir núcleos para a formação dos servidores públicos municipais atuantes na Secretaria Municipal de Educação e a adoção de seleções internas para o preenchimento das funções, soa-nos inusitado a não realizar um outro processo seletivo, atitude que, nos parece, seria a procedente.

No tocante à seleção dos ocupantes da função de diretor escolar, a I Conferência Municipal de Educação deliberou pela eleição nas unidades escolares. Dessa maneira, à forma para o preenchimento anteriormente adotada, adicionou-se a apresentação da proposta de trabalho, o debate e a eleição com os dois candidatos, previamente selecionados pela comissão por meio da entrevista, na unidade escolar para a qual foi feita a proposta, sendo desnecessário

---

<sup>59</sup> Ao organizar a reunião para as 14:00 horas, a Secretaria Municipal de Educação, impossibilitou que uma parte dos docentes, a que estava ministrando aula neste horário, participasse da reunião.

que o candidato tivesse um envolvimento com a comunidade escolar, findando na designação do candidato mais votado.

Novamente, foram os editais para a seleção interna que apontaram, com pormenores, como ocorreu o processo de escolha e a modalidade de seleção adotada para a função de diretor escolar, como podemos observar:

2- Poderão candidatar-se ao preenchimento da vaga: professores, coordenadores, diretores e supervisores vinculados ao Departamento de Ensino Fundamental em pleno exercício no ensino fundamental.

3- Para concorrer à vaga os candidatos deverão ter:

I- Licenciatura Plena em Pedagogia;

II- Experiência de, no mínimo, 5 (cinco) anos em exercício em cargo ou função docente no Ensino Oficial.

4- No ato de sua inscrição o candidato deverá entregar em 2 (duas) vias:

I- Curriculum vitae atualizado em documentado;

[...]

III- Proposta de trabalho específica para a Escola Municipal de Ensino Fundamental [...] a qual deverá contemplar:

a) uma justificativa do interesse pela vaga;

b) uma breve análise das Diretrizes da 1ª Conferência Municipal de Educação, apontando a relação com a proposta de trabalho ora apresentada.

[...]

7- O processo de seleção será realizado por uma comissão nomeada pelo Senhor Secretário de Educação que deverá:

I- Analisar os documentos e as propostas de trabalho de acordo com o item 4 deste edital e classificá-la para entrevista;

II- Entrevistar os candidatos.

Parágrafo único: Os candidatos aprovados estarão aptos para se candidatar às eleições de diretor de escola, conforme Diretrizes aprovadas na I Conferência Municipal de Educação, de acordo com o item 9, deste edital.

8- A comissão de Seleção será formada pelos seguintes membros:

I- 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;

II- 1 (um) representante do Departamento de Ensino Fundamental;

III- 1 (um) diretor de escola;

IV- 1 (um) coordenador pedagógico;

V- 1 (um) professor de ensino fundamental da unidade;

VI- 1 (um) especialista em educação externo ao Sistema Municipal;

9- A eleição será organizada pela Comissão de Eleição de Diretores de Escola da Secretaria Municipal de Educação, presidida pelo Diretor do Departamento de Ensino Fundamental.

(Diário Oficial do Município nº 8.752, de 04 de fevereiro de 2004)

O diferencial entre os quatro editais emitidos refere-se à presença de um membro representante da equipe técnica do projeto Núcleo Rural, no primeiro edital publicado, e de um

representante do conselho de escola, no segundo edital, fato que, muito provavelmente, não ocorreu nas demais seleções, por tratar-se de escolas recém-construídas.

Destaca-se, ainda, a definição, no último edital publicado, do prazo de três anos para o exercício da função, não instituído na I Conferência Municipal de Educação e nos demais editais, porém abrangendo os demais diretores escolares eleitos, conforme apontam um documento interno da comissão de eleição e comunicados enviados às candidatas que prevê: “o tempo de mandato será de três anos, a partir da data da posse, podendo se candidatar à reeleição por mais um mandato” (RELATÓRIO DO PROCESSO DE ELEIÇÃO DE DIRETORAS 2003; COMUNICADO ÀS CANDIDATAS, 10/11/2003; 18/03/2004; 01/04/2004)

Para cumprir a diretriz aprovada e promover a eleição de diretores nas unidades escolares após a seleção de dois candidatos pela comissão de seleção, a Secretaria Municipal de Educação constituiu uma comissão de eleição, conforme menciona o edital. Nas palavras do então secretário municipal de educação, em entrevista a Moisés Bortoleto (2004)

Como a própria Conferência estabeleceu a diretriz de que se fizesse eleições diretas para diretores em dois momentos, uma seleção interna e depois a ida para a comunidade, em que uma comissão composta por participantes da rede, dos técnicos e do gabinete elaboraram os critérios para que essas eleições acontecessem. (SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO *apud* BORTOLETO, 2001, Anexo III, p. 1 e 2).

A comissão de eleição foi composta pelo representante do gabinete do secretário municipal de educação, pelo diretor do departamento de ensino fundamental, pelo representante dos supervisores de escola do departamento de ensino fundamental, pelo representante de supervisores da educação infantil e por representantes dos diretores de EMEFs e EMEIs, apresentando poucas alterações na sua composição, no decorrer do processo eleitoral.

Segundo documento cedido pelo então secretário municipal da educação (gestão 2001-2004), a comissão de eleição tinha como atribuição

organizar, junto ao departamento ao qual se destina a vaga, o processo de eleição, compreendendo a definição de edital de inscrição; a composição da Comissão de seleção; o contato com a comunidade escolar; os esclarecimentos quanto ao processo de eleição para as candidatas e eleitores; a providência de materiais e documentos necessários ao processo; a fiscalização no dia da votação; a apuração e divulgação dos resultados.(RELATÓRIO DO PROCESSO DE ELEIÇÃO DE DIRETORAS, nov./2003)

De acordo com as informações obtidas, as eleições de diretores pautaram-se no voto igualitário do colégio eleitoral, formado por professores, funcionários, pais de alunos, um representante por entidade cadastrada no bairro e por representantes do conselho de escola, após a apresentação da proposta de trabalho e o debate.

A organização para divulgarem-se as propostas de trabalhos, em período anterior ao dia da eleição, pautou-se, segundo o comunicado enviado aos candidatos, pelos seguintes critérios:

- a) A campanha poderá ser feita por meio de material escrito ou oralmente, com utilização de panfletos, cartazes, faixas, reuniões e/ou contatos individuais.
- b) Reuniões das candidatas com a comunidade somente ocorrerão na unidade escolar quando não houver outro espaço no bairro para realização das mesmas.
- c) A liberação do espaço da unidade escolar para reunião para uma das candidatas dá o direito à outra candidata de solicitar e utilizar o espaço para o mesmo fim.
- d) É vedado à candidata fazer campanha no interior da unidade escolar.
- e) A candidata funcionária da unidade escolar continuará a desempenhar suas atividades normalmente dentro da unidade.
- f) No dia da eleição é permitido às candidatas o uso de cartazes e faixas dentro da unidade escolar.
- g) É vedado à candidata o uso de crachá reproduzindo o modelo da cédula. Os crachás utilizados na data da eleição são de responsabilidade da Comissão de Eleição.
- h) Não é permitido fazer campanha nas filas ou dentro das salas de votação.
- i) É assegurado ao candidato acompanhar o processo de votação (nas salas), bem como fiscalizar a apuração dos votos.
- j) A apuração dos votos será feita pela Comissão de Eleição na presença das candidatas e dos eleitores.
- k) Será eleita a candidata que obtiver 50% (cinquenta por cento) mais 1 (um) dos votos dos votantes.
- l) Em caso de empate será considerada vencedora a candidata que obteve maior média no processo de seleção.

Dados documentais permitem-nos verificar que a seleção dos diretores escolares, conforme diretriz aprovada na Conferência Municipal de Educação, realizou-se, pela primeira vez, somente em outubro de 2003. Até então, observa-se a permanência da modalidade de seleção e dos requisitos adotados anteriormente, com o diferencial de que, em 2002, a seleção se destinou a uma unidade escolar em específico e à comissão foi atribuída a incumbência de emitir um parecer informando o candidato aprovado.

A partir de 2003, quatro eleições de diretores escolares (duas escolas construídas e duas escolas em que os ocupantes da direção escolar deixaram a função) foram concretizadas e permaneceram como uma prática do departamento de ensino fundamental até janeiro de 2005.

Nesse ano, o partido político eleito (PSDB) baniu as medidas adotadas e as diretrizes aprovadas, sob o pretexto de que estas não estavam legalmente constituídas, configurando apenas diretrizes deliberadas pelos participantes da Conferência Municipal de Educação. Dessa maneira, as normas estabelecidas anteriormente (1999 a 2001) e presentes na legislação municipal foram retomadas, redesenhando, com os antigos contornos, as modalidades de seleção empregadas para o preenchimento das funções.

Nesse período, pudemos verificar que para preencher a função de diretor de escola, se agregou mais uma etapa na modalidade de seleção até então adotada, que passou a contemplar o processo eleitoral nas unidades escolares. Já os ocupantes da função de supervisor de ensino, inicialmente indicados, passaram, a partir de 2003, e tendo em vista as diretrizes aprovadas na I Conferência Municipal de Educação, a ser selecionados por meio da análise da proposta de trabalho e do currículo e da entrevista com uma comissão previamente nomeada.

É interessante observar que, embora os editais das seleções internas mencionem a vinculação dos candidatos ao Departamento de Ensino Fundamental e a exigência da licenciatura em pedagogia, este item é “esquecido”, ao se adotar a indicação como modalidade para a seleção dos ocupantes da função de supervisor escolar.

Desse modo, mais uma vez, foi possível encontrar ocupantes de função desvinculados do ensino fundamental e/ou não licenciados em pedagogia ou com pós-graduação na área da educação, conforme informações obtidas junto à Secretaria Municipal de Educação. O fato denota o descumprimento da LDB/96, que determina, no artigo 64, a “formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação [...]”.

É de se destacar a preocupação em determinar, embora em detrimento da lei municipal 1.972/72<sup>60</sup>, o tempo de permanência dos ocupantes nas funções. Desse modo, os diretores escolares teriam um mandato de três anos. Contudo, o descumprimento dessas normas é perceptível na permanência de alguns ocupantes nas funções gratificadas. O quadro a seguir revela-nos o período em que diretores de escola, selecionados sob a vigência dessa normatização, permaneceram, ou permanecem, na função gratificada.

---

<sup>60</sup> A lei municipal 1972/72 que “dispõe sobre o Estatuto dos funcionários públicos do município de Piracicaba”, determina no artigo 177, inciso I, a designação por tempo determinado, nunca superior a quatro anos.

<b>Quadro 03: Tempo de permanência na função gratificada por parte de diretores eleitos.</b>				
<b>Candidato aprovado.</b>	<b>Função que ocupou ou ocupa.</b>	<b>Data da designação.</b>	<b>Data da exoneração.</b>	<b>Permanência na Função Gratificada<sup>61</sup></b>
A	Diretor de escola	dezembro de 2003	Permanece na função	4 anos e 01 mês
B	Diretor de escola	março de 2004	Permanece na função	3 anos e 10 meses
C	Diretor de escola	maio de 2004	março de 2006	1 ano e 10 meses
D	Diretor de escola	setembro de 2004	Permanece na função	3 anos e 4 meses

Fonte: Diários Oficiais do Município de Piracicaba 2003-2006.

Em que pese a mudança de partido político na condução do governo municipal e a provável anulação das práticas e das normas anteriormente estabelecidas, podemos observar, nos dados do quadro, que o prazo foi descumprido, já que os diretores de escola permanecem na função gratificada, descaracterizando as eleições legitimadas pelos eleitores e pela diretriz deliberada na I Conferência Municipal de Educação

O desmantelamento da modalidade de seleção adotada para o preenchimento da função de diretor escolar não significou sua total anulação. Ao lado da supostamente democrática eleição de diretores, o que se viu foi a permanência da modalidade de seleção adotada anteriormente, acrescida da influenciada eleição nas unidades escolares; esse quadro sinaliza a permanência, condenável, de elementos patrimoniais característicos da história brasileira.

#### **4.2.1.3 Período: 2005 e 2006.**

A entrada no ano de 2005 foi marcada por um conjunto de medidas que modificaram a condução da educação municipal piracicabana. O retorno do PSDB<sup>62</sup> ao governo municipal propiciou a imediata retomada de ações que haviam sido alteradas no período anterior. Dessa maneira, com os novos servidores públicos indicados entrando em cena, não restou outra saída para os então ocupantes das funções gratificadas de diretor do departamento de ensino fundamental e de supervisor escolar a não ser retornar aos empregos de origem, raras algumas exceções, logo que os trabalhos foram iniciados.

<sup>61</sup> O período de permanência na função gratificada foi calculado tendo como base janeiro de 2008.

<sup>62</sup> Nesse período, a Câmara Municipal de Vereadores compunha-se de 16 vereadores, dos quais 04 pertenciam ao PSDB, 02 ao PSB, 02 ao PTB, 01 ao PP, 02 ao PT, 02 ao PTB, 01 ao PR e 01 ao PRB. A Câmara estava sob a presidência do PTB.

Com a justificativa de que as diretrizes aprovadas na I Conferência Municipal de Educação não estavam legalmente instituídas, as medidas até então adotadas para o preenchimento das funções gratificadas foram banidas e as práticas, materializadas entre 1999 e 2001, retomadas. Dessa maneira, os ocupantes da função de supervisor escolar foram indicados, embora, em 2006, tenha ocorrido uma seleção interna, pautada na apresentação de proposta e na entrevista com uma comissão. Para os diretores de escola, a seleção pautou-se na apresentação de proposta de trabalho diante de uma comissão previamente nomeada, ainda que, paralela a essa normatização, ocorresse a indicação.

Para a função de diretor escolar, observa-se:

- 5- Poderão se candidatar ao preenchimento das vagas: professores, coordenadores e diretores vinculados ao ensino fundamental em pleno exercício no ensino fundamental.
- 6- Para concorrer às vagas os candidatos deverão ter:
  - I- Licenciatura plena em pedagogia;
  - II- Experiência de, no mínimo, 5 (cinco) anos em exercício em cargo ou função docente do ensino oficial.
- 7- No ato da inscrição o candidato deverá entregar:
  - I- Curriculum vitae atualizado e documentado.  
[...]
  - III- Um projeto de trabalho, que deverá compreender os diversos aspectos da prática educativa.  
[...]
- 9- A apresentação e defesa do projeto de trabalho se fará perante comissão nomeada  
[...]
- 10- A comissão de Seleção será formada pelos seguintes membros:
  - I- 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;
  - II- 1 (um) representante do Departamento de Ensino fundamental,
  - III- 1 (um) diretor de escola;
  - IV- 3 (três) especialistas em Educação externo ao Sistema Municipal;
  - V- 1 (um) representante de entidade educacional.

Após sete dias, foi publicada, no Diário Oficial do Município, a retificação do edital de seleção interna, informando que o preenchimento das vagas que surgissem, obedeceria à lista classificatória elaborada pela comissão de seleção. Outra alteração referiu-se à quantidade de especialistas em educação, que passou de três para um representante na composição da comissão.

Em novembro de 2005, uma outra seleção interna para o preenchimento das funções de diretor de escola foi realizada, seguindo as mesmas normas. O diferencial pautou-se na menção ao “caráter de substituição” para “as vagas e as licenças que surgirem durante o ano de 2006”. Mais uma adjetivação para a função gratificada, intrinsecamente transitória.

É revelador da intenção de atribuir a essa função um caráter de substituição o decreto nº11.174, de 14 de julho de 2005, que, ao introduzir “alterações ao decreto nº 8.782/99, que disciplina a remoção dos profissionais da educação do ensino fundamental, por concurso de títulos, permuta e dá outras providências” acresceu, ao artigo 6º, o parágrafo único que determina

Parágrafo único. Cessando a atuação a que se referem os incisos II e III, [Diretor de Departamento e Supervisor Escolar] os profissionais da educação do Ensino Fundamental voltarão a atuar nas funções que exerciam anteriormente a seu remanejamento para prestação de serviços no Departamento de Ensino Fundamental. (Decreto Municipal nº 11.174/99, artigo 3º, colchete nosso)

Torna-se claro, com esse decreto, o intuito de retorno dos ocupantes das funções de diretor de departamento e de supervisor escolar do ensino fundamental às funções que exerciam, ou seja, de diretor escolar.

Considerando que as funções gratificadas “não constituem situação permanente e sim vantagem transitória” (§ 1º, artigo 2º, Lei Municipal nº 3.453/92), o retorno às funções gratificadas desconsiderando a possibilidade da submissão a outro processo seletivo, parece-nos, constituiria uma vantagem<sup>63</sup> a um determinado grupo de servidores públicos. Configura-se, dessa maneira, a apropriação do serviço público para o atendimento e o proveito de um determinado grupo.

Desse modo, garante-se a função de diretor escolar para um determinado grupo e destina-se aos demais professores, submetidos à seleção, o retorno ao emprego de origem, isto é, professor de ensino fundamental. Eis a necessidade do ‘caráter de substituição’ que a função de diretor escolar assumiu.

Em 06 de outubro de 2005, sob a justificativa “de aumentar o número de vagas e de alunos nas escolas municipais” e tendo em vista atender ao “ingresso de 06 (seis) anos nas classes de etapa inicial no ensino fundamental” (Exposição Justificativa, Projeto de Lei nº 202/05), foi enviado à Câmara de Vereadores o projeto de lei nº 202, de autoria do poder executivo, que dispõe sobre a criação de empregos e de funções gratificadas junto à SME, composto por 10 artigos.

---

<sup>63</sup> Cabe, contudo, lembrar que as designações para funções, bem como as exonerações, constituem prerrogativas do poder executivo que pode indicar a qualquer momento quem ele bem entender para o desempenho das funções.

Dentre tais artigos, destacaremos o 4º, o 5º, o 6º e o 7º, por tratarem: artigo 4º, da criação das funções gratificadas de professor coordenador, de diretor de escola, de supervisor de ensino e de diretor de departamento; artigo 5º, do estabelecimento dos requisitos necessários, da formação acadêmica e do tempo de exercício no ensino oficial, para participar da seleção interna; artigo 6º, da modalidade adotada para a seleção dos candidatos à função de diretor escolar, assim como estabelece a incumbência da comissão de seleção, cujos membros serão em número não superior a sete, de elaborar lista classificatória; artigo 7º, dos requisitos necessários para se candidatar à função de supervisor escolar.

Os vereadores (PT e PSDB) apresentaram 02 emendas ao projeto de lei. A emenda nº 01 acresce o artigo 9º, renumerando os demais, propondo que para o preenchimento dos empregos criados, se observará a ordem de classificação nos concursos realizados anteriormente e ainda em vigor. A emenda nº 02 explicita, pela primeira vez na lei municipal, a composição da comissão de seleção, mencionando a representação de cada membro, o critério utilizado para a seleção deste (indicação ou eleição) e a sua incumbência de elaborar uma lista classificatória que passaria a vigorar com a seguinte redação:

Art. 6º Os interessados em se inscreverem para as FGs de que trata o artigo anterior deverão apresentar e defender uma proposta de trabalho, que deverá abranger os diversos aspectos da prática educativa.

§1º A apresentação e defesa da proposta de que trata o caput do presente artigo se fará perante Comissão nomeada pelo prefeito Municipal, através de decreto, cujos membros, com conhecimento na área da educação, serão em número de 07 (sete), com a seguinte composição:

I- 01 (um) membro representante do corpo docente, eleito por seus pares;

II- 01 (um) membro representante dos Professores Coordenadores Pedagógicos, eleito por seus pares;

III- 01 (um) membro representante dos Diretores de Escola, eleito por seus pares;

IV- 01 (um) membro representante indicado pela Secretaria Municipal de Educação;

V- 01 (um) membro representante de uma das Faculdades de Educação do Município, indicado pelas mesmas;

VI- 01 (um) membro representante, indicado pelo Sindicato dos Trabalhadores Municipais de Piracicaba;

VII- 01 (um) membro representante, indicado pelo Conselho Municipal de Educação;

§ 2º A Comissão de que trata o presente artigo elaborará lista classificatória dos candidatos.

§3º As inscrições, o prazo para a entrega do projeto, sua defesa e apresentação serão definidos no Edital de Chamamento dos interessados.

§ 4º Para o processo eletivo previsto nos incisos I, II, e III, do parágrafo primeiro deste artigo, os candidatos se inscreverão para a eleição em assembléia especialmente convocada pela Secretaria Municipal de Educação, através da

publicação no diário oficial do Município com ampla divulgação em todas as unidades escolares.

§ 5º Será considerado eleito o candidato que somar 50% + 01 (cinquenta por cento mais um) dos votos, respectivos.

§ 6º Ocorrendo empate entre os candidatos, será utilizado como critério para a eleição, o maior tempo de serviço no magistério público municipal no Sistema Municipal de Ensino.

§ 7º A Secretaria Municipal de Educação adotará as providências necessárias para as suas respectivas nomeações.

Essa nova redação não apenas subtraiu do poder executivo a prerrogativa de compor a comissão de seleção, que passa a ter a representação definida em lei municipal, em detrimento da anterior, que apenas mencionava a nomeação pelo prefeito municipal da comissão, “cujos membros, com conhecimento na área da educação, serão em número não superior a 07 (sete)”, como estabeleceu os critérios – eleitos ou indicados- para a seleção dos membros que compõem a comissão.

Em novembro de 2005, o poder executivo enviou, à Câmara Municipal de Vereadores, duas mensagens modificativas referentes ao projeto de lei em tela, em 11 e 28 de novembro de 2005.

A primeira mensagem modificativa propõe a alteração dos arts. 4º, 5º e 7º, sob a justificativa de atender às diretoras das EMEIs, que, com a fusão das escolas (infantil e fundamental), não foram contempladas nas funções (Mensagem Modificativa nº 01, Processo nº 1872). A segunda mensagem modificativa apresenta uma alteração no parágrafo 3º do artigo 4º, inexistente no projeto de lei 202/05 e acrescido pela mensagem modificativa nº01.

Dentre as alterações propostas, apontaremos, primeiramente, a apresentada pela mensagem modificativa nº01. Desse modo, no artigo 4º, a expressão “EMEF” é substituída por “Escola Municipal destinada a atender o Ensino Fundamental” e são acrescentados os incisos IV e V que criam dez FGs de diretor de escola e dez FGs de professor coordenador, ambas de escola municipal destinada a atender ao ensino fundamental e à educação infantil, e os parágrafos 3º, 4º e 5º que prevêm:

§ 3º Quando as Escolas Municipais de Educação Infantil passarem a atender também ao Ensino Fundamental, ficará assegurado o enquadramento nas FGs criadas através do inciso IV do presente artigo, aos Professores de Pré-Escola e de Educação Infantil que desempenham funções como Diretor de Escola Municipal de Educação Infantil nessas Unidades escolares, até a data de publicação da presente Lei.

§ 4º Para o exercício das demais funções criadas pelos incisos IV e V do presente artigo, deverão os Professores de Ensino Fundamental, de Pré-escola e de Educação Infantil observar os critérios estabelecidos no art. 5º da presente Lei.

§ 5º Às FGs ora criadas aplica-se o disposto no § 4º do art. 3º da Lei nº 3.966, de 15 de setembro de 1995.

No que tange ao artigo 5º, a alteração propõe a substituição da expressão “EMEF” por “Escola Municipal” e o acréscimo dos professores de pré-escola e de educação infantil como candidatos ao exercício das funções de diretor escolar e professor coordenador, permitido, no projeto de lei, somente ao professor de ensino fundamental.

No artigo 7º, a modificação reporta-se ao inciso III, que trata dos requisitos para o preenchimento da função de supervisor de escola “ter, no mínimo, 03 (três) anos de exercício em cargo, emprego ou função de Diretor de Escola, no Ensino Fundamental Oficial” (PL 202/05). Com a proposta, a redação passaria a ser “ter exercido cargo ou função de Diretor de Escola e de Professor Coordenador na Rede Oficial de Ensino Fundamental” (Mensagem Modificativa nº01), estendendo, aos coordenadores pedagógicos, a possibilidade de concorrer ao preenchimento da função de supervisor escolar e subtraindo, dos requisitos, a experiência de três anos no ensino fundamental oficial. Isso permitiria, a um maior número de candidatos, a ascensão a essa função.

Conforme já mencionamos, a mensagem modificativa nº 02 propõe alterar o § 3º do artigo 4º, criado pela mensagem modificativa nº 01, assegurando também aos monitores, que desempenham funções de diretor de escola municipal de educação infantil, o enquadramento nas FGs, criadas no inciso IV do artigo 4º, quando as unidades escolares passarem a atender ao ensino fundamental e à educação infantil.

À mensagem modificativa nº 01, são propostas duas emendas. A primeira propõe a alteração do artigo 5º, que passaria a vigorar da seguinte maneira:

Art. 5º Para exercer as FGs de Diretor de Escola Municipal e de Professor Coordenador de Escola Municipal poderão se inscrever a concurso interno Professores de Ensino Fundamental, de Pré-escola, de Educação Infantil, de Jovens e Adultos e Monitores(as), em regência de classe e em suas respectivas áreas de atuação, respeitando-se os seguintes requisitos:

I- Para Diretor de Escola Municipal:

a) Possuir Licenciatura Plena em Pedagogia ou especialização em nível de pós-graduação na área da educação, de, no mínimo, 300 (trezentas) horas (arts. 64 e 65 da LDB);

b) ter, no mínimo, 03 (três) anos de exercício em cargo ou função docente no ensino oficial.

II- Para Professor Coordenador de Escola Municipal:

- a) Possuir Licenciatura Plena em Pedagogia ou especialização em nível de pós-graduação na área da educação, de, no mínimo, 300 (trezentas) horas (arts. 64 e 65 da LDB);
- b) ter, no mínimo, 03 (três) anos de exercício em cargo ou função docente no ensino oficial. (Projeto de lei 202/05, Processo 1872/05, Emenda nº01 à mensagem modificativa nº 01)

A modificação consistiu na possibilidade de os não licenciados em pedagogia, mas pós-graduados na área da educação, participarem da seleção interna para o preenchimento das funções mencionadas. Incluíram-se, pois, os monitores e os professores de jovens e adultos como possíveis participantes da seleção interna para a função de diretor escolar e de professor coordenador em suas áreas de atuação, já que tanto o projeto de lei quanto a mensagem modificativa mencionavam somente os professores de ensino fundamental, de pré-escola e de educação infantil.

A segunda emenda visa a modificar o artigo 7º, que passaria a vigorar da seguinte forma:

Art. 7º Para exercer as FGs de Supervisor de Escola Municipal poderão se inscrever a concurso interno Professores de Ensino Fundamental, de Pré-escola, de Educação Infantil, de Jovens e adultos e Monitores (as), em regência de classe e em suas respectivas áreas de atuação, respeitando-se os seguintes requisitos:  
I- possuir Licenciatura Plena em Pedagogia ou especialização em nível de pós-graduação na área da educação, de, no mínimo, 300 (trezentas) horas, ou ainda, mestrado e/ou doutorado na área educacional (arts. 64 e 65 da LDB);  
II- ter, no mínimo, 03 (três) anos de exercício em cargo, emprego ou função docente no Ensino Oficial". (Projeto de lei 202/05, Processo 1872/05, Emenda nº02 à mensagem modificativa nº 01)

Novamente, a alteração sugerida pautou-se na preocupação em contemplar os monitores, os professores de jovens e adultos e os professores não licenciados em pedagogia, mas pós-graduados na área da educação, na seleção interna para o preenchimento da função, desta vez, de supervisor escolar. Destaca-se a subtração do inciso III, presente no projeto de lei e alterado pela mensagem modificativa nº 01, que estabelecia, como requisito para se inscrever à função de supervisor escolar, o exercício em cargo ou função de diretor de escola (PL 202/05) e professor coordenador (Mensagem modificativa nº 01), ambos no ensino fundamental.

O projeto de lei foi aprovado em 15 de dezembro de 2005, transformando-se na lei 5.683, de 05 de janeiro de 2006 e contemplando as mensagens modificativas nº 01 e 02, as duas emendas ao projeto de lei e as duas emendas referentes à mensagem modificativa nº 01.

Posteriormente, em janeiro de 2006, uma comissão formada por professores do Sistema Municipal de Ensino propôs, à Câmara Municipal de Vereadores, a alteração da lei municipal 5.683 “por problemas na redação”, já que, para essa comissão, “ficaram excluídos do concurso interno para as funções gratificadas os monitores, diretores e professores coordenadores (“Lei ‘nova’ precisa de mudança”. Jornal de Piracicaba, janeiro de 2006). Segundo o procurador geral do município, “as professoras estão pedindo que a lei volte à sua redação original, antes da inclusão de emendas do vereador [PT] que desvirtuaram o sentido proposto”.

Recordemos que a redação original do projeto de lei, assim como a mensagem modificativa nº 01 enviada pelo poder executivo à Câmara Municipal de Vereadores, não contemplavam os monitores, os diretores escolares e os professores coordenadores, conforme podemos observar:

Art. 5º Para exercer as FGs de Diretor de Escola de EMEF e de Professor Coordenador de EMEF, poderão se inscrever a concurso interno Professores de Ensino Fundamental em regência de classe [...]

Art. 7º Para exercer as FGs de Supervisor Escolar de EMEF, poderão se inscrever Professores de Ensino Fundamental [...] (Projeto de Lei nº 202/05, de 06 de outubro de 2005, grifos nossos)

Art. 5º Para exercer as FGs de Diretor de Escola Municipal e de Professor Coordenador de Escola Municipal poderão se inscrever a concurso interno Professores de Ensino Fundamental, de Pré-Escola e de educação Infantil, em regência de classe [...]

Art. 7º Para exercer as FGs de Supervisor de Escola Municipal destinada a atender o ensino fundamental poderão se inscrever Professores de Ensino Fundamental (Mensagem Modificativa nº 01, de 11 de novembro de 2005, grifos nossos)

Desse modo, retomar a redação original, conforme apontou o procurador geral, não resolveria a questão, já que os monitores, os diretores escolares e os professores coordenadores continuariam não sendo contemplados.

A emenda apresentada pelo então vereador do Partido dos Trabalhadores (PT) à mensagem modificativa nº01, por sua vez, ao contrário da justificativa da comissão, incluiu os monitores que haviam sido excluídos. Contudo, não mencionou os diretores de escola e os professores coordenadores que, mesmo sendo professores de ensino fundamental, não estão em regência de classe, devido à ocupação das funções, fato que os impossibilitaria, legalmente, de participar da seleção interna.

Em 07 de fevereiro de 2006, a lei municipal 5.687 que “altera dispositivos da Lei Municipal 5.683/06, que dispõe sobre a criação de empregos junto ao Quadro de Pessoal da Prefeitura do Município de Piracicaba, cria Funções Gratificadas junto à Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências” foi aprovada e, em sua redação, é possível identificar as alterações almejadas pela comissão. Trata-se de retomar a redação original do texto, no que tange aos requisitos para o preenchimento das funções, primordialmente no tempo de exercício, e não, como alegado, na inclusão dos monitores, dos diretores escolares e dos professores coordenadores, apesar de os últimos terem sido citados na ‘nova’ lei.

Nesse sentido, a lei municipal que passa a vigorar e a reger as seleções internas para o preenchimento das funções estabelece:

Art. 1º - [...]

Art. 5º Para exercer as FGs de Diretor de Escola Municipal e de Professor Coordenador de Escola Municipal poderão se inscrever a concurso interno Professores de Ensino Fundamental, de Pré-escola, de Educação Infantil, de Jovens e Adultos e Monitores(as), em regência de classe Diretores (as) e Professores Coordenadores [...]

I- Para Diretor de Escola Municipal:

- a) Possuir Licenciatura Plena em Pedagogia ou especialização em nível de pós-graduação na área da educação (art. 64 da LDB);
- b) ter, no mínimo, 05(cinco) anos de exercício em cargo ou função docente no Ensino Público Oficial.

II- Para Professor Coordenador de Escola Municipal:

- a) Possuir Licenciatura Plena em Pedagogia ou especialização em nível de pós-graduação na área da educação (art. 64 da LDB);
- b) ter, no mínimo, 03 (três) anos de exercício em cargo ou função docente no Ensino Público Oficial.

Art. 2º [...]

Art. 7º Para exercer as FGs de Supervisor de Escola Municipal poderão se inscrever a concurso interno Professores de Ensino Fundamental, de Pré-escola, de Educação Infantil, de Jovens e adultos e Monitores (as), em regência de classe, Diretores (as) e Professores Coordenadores [...]

I- possuir Licenciatura Plena em Pedagogia ou especialização em nível de pós-graduação na área da educação, ou ainda, mestrado e/ou doutorado na área educacional (art. 64 da LDB);

II- ter, no mínimo, 06(seis) anos de exercício em cargo, emprego ou função docente no Ensino Público Oficial”.

É interessante observar que embora as leis municipais 5.683/06 e 5.687/06 determinem os requisitos necessários para ocupar a função de supervisor de escola (incisos I e II, art. 7º) e estabeleçam os servidores públicos que poderão se inscrever no concurso interno (art. 7º), não mencionam a modalidade adotada para a seleção dessa função. Estrategicamente, o artigo 6º, ao

ser aprovado estabelecendo que “os interessados em se inscreverem para as FGs de que trata o artigo anterior deverão apresentar e defender uma proposta de trabalho”, reporta-se ao artigo 5º que, propositalmente, determina os requisitos, apenas, para a ocupação das funções de diretor escolar e de professor coordenador.

Configura-se, dessa maneira, uma legislação inoperante no que tange à instituição de uma modalidade de seleção para o preenchimento da função de supervisor escolar, postergando sua definição.

Ainda em 2006, ocorreu uma seleção interna para a função de supervisor escolar, contemplando a apresentação e a defesa de uma proposta de trabalho diante de uma comissão, cujos membros tiveram a representação fundamentada no § 1º, artigo 6º, da lei 5.683/06, que elaborou uma lista classificatória com os cinco candidatos aprovados, de um total de sete.

Constata-se que o sistema de ensino municipal convive com aspectos burocráticos e patrimoniais, formando um constructo híbrido existente no Brasil desde o século XIX, conforme assevera Uricoechea (1978). Enquanto o arcabouço legal que regulamenta o preenchimento das funções apresenta uma característica impessoal (ainda que, algumas vezes, permita diferentes interpretações, mostrando-se inoperante em alguns aspectos), a atitude dos detentores das “oportunidades de ascensão”, ainda que temporária, materializa-se na concessão de prestígio aos aliados e de repúdio aos desafetos.

Nessa perspectiva, é possível observar que a ação dos sujeitos reflete aspectos particulares, com pouca distinção entre o público e o privado, revelando o quanto a legislação municipal é descumprida, e pondo em xeque a idéia de que a lei é um instrumento que garante o predomínio de elementos impessoais.

### **4.3 Entrelaçando fatos e relatos: a voz dos entrevistados acerca do processo seletivo materializado.**

Neste item, procuraremos entrelaçar as diferentes informações obtidas nas entrevistas e nos questionários e que trazem, certamente, as visões dos sujeitos que de alguma maneira se envolveram/ participaram no processo de seleção. Nos próximos subitens, tentaremos demonstrar

como as modalidades de seleção foram organizadas, quais os critérios utilizados na escolha dos candidatos à função gratificada e como esta se vem materializando no município.

Algumas disparidades presentes nos relatos impedem-nos de afirmar que as seleções dos ocupantes das funções foram idênticas, mas muitos elementos possibilitam-nos compor uma trama, construída por fatos comuns que predominam em detrimento de outros, ou que, se reunidos, permitem seu entendimento. Para tanto, foram feitos recortes nas informações obtidas, aquelas que nos possibilitaram traçar um fio condutor, salientando o que consideramos mais relevante para este estudo.

#### 4.3.1 Organização e materialização das modalidades de seleção adotadas<sup>64</sup>.

##### **Análise da proposta de trabalho e da entrevista com a comissão de seleção.**

A adoção da comissão de seleção, cujos membros tinham conhecimentos na área da educação<sup>65</sup>, fez-se constante na seleção de candidatos no município de Piracicaba<sup>66</sup>, caracterizando-se como coletivos com a *aparente* prerrogativa de decisão conjunta, já que há quem afirme que as decisões “eram conjuntamente, entre aspas” (MCS - F) e “em caso de controvérsias maiores [...] tinha votação”, mas “não uma votação formal” (MCS - A). Ressaltamos, ainda, a possibilidade de prevalecer o voto do presidente da comissão, no caso de divergência de opiniões, conforme apontou o membro da comissão de eleição e seleção.

As comissões, se pensadas como colegialidade, podem limitar a dominação, pois, como ensinou Weber, “todo tipo de dominação pode estar despojado de seu caráter monocrático vinculado a uma pessoa pelo princípio de colegialidade” (2004, p. 179), de modo a administrar diretamente ou influenciar a administração, aconselhando-a. Nesse sentido, a colegialidade pode assumir sentidos diversos que se manifestaram historicamente sob duas formas:

---

<sup>64</sup> Adotaremos, para alguns sujeitos entrevistados, a seguinte identificação: a) **membros da comissão de seleção** (MCS – seguido da letra que o nomeia); b) **ocupantes de função gratificada** (OFG – seguido da letra que o nomeia); c) **membro da comissão de seleção e eleição** (MCSE); d) **representante do setor de recursos humanos da prefeitura do município de Piracicaba** (representante do RH).

<sup>65</sup> Conforme determinam as leis municipais nº 4603/99, 4821/00, 5683/06. Destaca-se a presença nas comissões, de membros que, acreditamos, não apresentam conhecimentos necessários para participar de uma seleção na área educacional, como, por exemplo, os representantes do sindicato dos trabalhadores municipais de Piracicaba e região, que não são profissionais ligados à educação.

<sup>66</sup> Essa comissão foi adotada até mesmo no período em que ocorreu a eleição de diretores, constituindo, nesse período, a primeira etapa desse processo seletivo.

- a) ocupação múltipla do mesmo cargo ou de vários cargos, lado a lado, concorrentes diretamente entre si, dentro da mesma competência, com direito de veto recíproco. Trata-se, nesse caso, de divisão técnica de poderes para minimizar a dominação.
- b) Formação colegial da vontade: constituição legítima de um mandato somente pela cooperação de várias pessoas, segundo o princípio da unanimidade ou segundo o princípio majoritário (WEBER, 2004, p. 184).

Dentre os sentidos de colegialidade existentes, aproxima-se da comissão adotada para a seleção, a especializada, na qual a preparação e a exposição dos assuntos é realizada por especialistas, cabendo, a todos os membros, a decisão por meio da votação. A colegialidade também pode assumir um caráter apenas consultivo, “cujos votos e contravotos são apresentados ao senhor para este tomar livremente sua decisão”, fato que, de certa forma, “sempre favorece o poder senhorial” (WEBER, 2004, p. 180-1).

Para Weber, a colegialidade surge, na maior parte das vezes, da necessidade de enfraquecer o dominador e da desconfiança, por parte principalmente dos membros do quadro administrativo, em relação à direção monocrática, significando “quase inevitavelmente a obstrução a decisões precisas e inequívocas e, sobretudo, rápidas” (WEBER, 2004, p. 183). Weber (2004) ainda ressalta que a colegialidade não é, de modo algum, algo especificamente democrático.

A composição da comissão de seleção constituiu uma prerrogativa do poder executivo até a aprovação da lei municipal 5.683, de 05 de janeiro de 2006, a partir da qual a escolha dos membros para a comissão passa a ocorrer por meio da eleição entre os pares ou da indicação das instituições. Anterior a esta lei, nem mesmo os membros convidados conheciam os motivos ou os critérios utilizados, com ressalvas para dois entrevistados que afirmam ter sido enviada, à escola, uma circular solicitando um representante dos professores para participar da comissão, no período de 2003 – 2004.

Olha, eu não tenho conhecimento desse critério. O que eu suponho que deve ter acontecido é... acredito que possa ter sido indicação ou do [...] ou um pedido da própria Secretaria [...] Não me foi dito qual foi o critério para seleção. (MCS - A)

Eu fui escolhido. [...] Agora o critério que usaram para me escolher eu não sei. (MCS - D)

Ao desconhecerem os prováveis motivos que os levaram a participar da comissão, os sujeitos entrevistados elencaram algumas justificativas fundamentadas em elementos que vão de profissionais, referente às atividades que exercem, a pessoais.

Eu já fui docente na prefeitura em [...], trabalhei com uma das pessoas que fez parte também da comissão e que continua na Secretaria Municipal [...], ou também porque trabalhei com a secretária municipal de educação [...]. Então, penso que pode ser por isso [...], então acredito que por eles já me conhecerem podem ter me indicado [...] (MCS - A)

Olha, eu acredito que foi por conta da minha atuação na [...]. Eu conheço algumas pessoas da Secretaria Municipal de Educação também, e talvez daí tenha surgido meu nome. [...] Talvez por isso, isso eu não sei. (MCS - C)

Acho que por eu ser professora da [Universidade], por ser uma pessoa mais vinculada a academia [...] acho que estas coisas, mas não sei ao certo se houve esse critério. (MCS - F)

Constituída a comissão, coube, aos seus membros, analisar as propostas de trabalho apresentadas, entrevistar os candidatos e, finalmente, selecionar os professores que ocupariam as funções gratificadas. Para tanto, reuniam-se antes das entrevistas e, dependendo de quem presidia a comissão, discutiam as propostas apresentadas pelos candidatos, definiam as perguntas a fazer<sup>67</sup> e/ou ficavam cientes de como o processo de seleção se desencadearia.

Destaca-se ainda que, com a lei 5.683/06, a representação dos membros se define, findando as diferenças apresentadas na composição da comissão de seleção ao longo dos anos. Tendo em vista tais diferenças, agrupamos os segmentos representados em quatro itens<sup>68</sup>, conforme demonstramos na primeira seção deste trabalho, visando a obter um panorama geral dos grupos que mais participaram das seleções de supervisor e de diretor de escola (1999 – 2006), tornar os dados mais objetivos, além de selecionar a amostra entrevistada.

<sup>67</sup> A definição de perguntas é mencionada por apenas dois entrevistados (membros da comissão B e F).

<sup>68</sup> 1- **Representantes da Secretaria Municipal de Educação:** Secretário Municipal de Educação, Representante da Secretaria Municipal de Educação e Representante do Departamento de Ensino Fundamental.

2-**Representantes dos Especialistas em Educação externos ao Sistema Municipal de Educação:** Especialista em educação externo ao Sistema Municipal de Educação.

3-**Representantes da Sociedade Civil:** Representante do Conselho Municipal de Educação, Representante do Conselho de Escola, Representantes da Sociedade Civil, Representante do Sindicato dos trabalhadores Municipais de Piracicaba e Região.

4-**Representantes das UE's:** Representante dos diretores, Representante dos coordenadores pedagógicos, Representante dos professores de EF e Representante de secretário de escola ou escrivão de escola).

<b>Tabela 04: SELEÇÃO DE DIRETOR DE ESCOLA – Comissão de seleção</b>									
<b>Grupos</b>	<b>Representação dos grupos em %, por ano.</b>								
	1999	2000	2001	2002 <sup>69</sup>	2003	2004	2005	2006	<b>Média (%)</b>
Representantes da SME	25%	25%	66,6%	40%	28,6%	28,6%	40%	14,3%	33,51%
Representantes dos Especialistas em Educação externos ao SME	50%	50%	-	-	14,3%	14,3%	40%	14,3%	22,86%
Representantes da Sociedade Civil	25%	25%	33,4%	40%	-	14,3%	-	28,6%	20,79%
Representantes das UE's municipais	-	-	-	20%	57,1%	42,8%	20%	42,8%	22,84%

<b>Tabela 05: SELEÇÃO DE SUPERVISOR ESCOLAR – Comissão de seleção</b>									
<b>Grupos</b>	<b>Representação dos grupos em %, por ano.</b>								
	1999 <sup>70</sup>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	<b>Média (%)</b>
Representantes da SME	-	-	-	-	28,56%	40%	-	14,28%	27,62
Representantes dos Especialistas em Educação externos ao SME	-	-	-	-	14,28%	20%	-	14,28%	16,20
Representantes da Sociedade Civil	-	-	-	-	-	-	-	28,56%	9,53
Representantes das UE's municipais	-	-	-	-	57,12%	40%	-	42,84%	46,65

Fonte: Tabelas geradas a partir das informações obtidas nos editais de seleção interna e nos decretos municipais.

Os dados revelam a importância atribuída anualmente à representação dos diferentes segmentos na composição da comissão para as seleções internas. Embora a representação se altere a cada ano, a média revela que, na seleção dos diretores escolares, prevaleceram os representantes da Secretaria Municipal de Educação. Já em relação aos supervisores de escola, apesar da escolha majoritariamente realizada por meio da indicação, a média evidencia que, quando houve processo seletivo, os representantes das unidades escolares foram os que mais participaram da comissão.

No tocante à decisão sobre os professores selecionados para ocupar as funções gratificadas, o membro da comissão de eleição e seleção relata a dificuldade vivenciada por

<sup>69</sup> Em 2002 e 2003, o professor e o representante do Conselho de Escola pertencia à Unidade Escolar para a qual se selecionava o candidato a diretor de escola. Durante esse período, a seleção ocorria para cada unidade escolar em específico.

<sup>70</sup> Entre 1999 e 2002 e em 2005, os ocupantes da função gratificada de supervisor de escola foram indicados.

algumas comissões no momento em que necessitam emitir uma lista classificatória (1999- 2000 e 2005-2006) ou um parecer final (2001-2004). Dessa maneira, “às vezes, chega ao caso de ficar num impasse e se faz uma nova rodada, estabelecem daí novos pontos de avaliação pensando naqueles que estão ali, nos envolvidos não desmerecendo os critérios que havia antes de iniciar a banca”.

Depoimentos acerca da condução das entrevistas sugerem a possibilidade de interferências externas, não cabendo estritamente aos membros da comissão a decisão quanto aos candidatos aprovados, conforme podemos constatar:

[...] já teve casos desse tipo para estar classificando, por exemplo, tinham duas que a gente não sabia [...] Ai ligou para a escola e ficou sabendo que ela era uma excelente profissional, que não tinha problema [...] (MCS - F)

mesmo em bancas que eu não participo como membro, às vezes sou chamada como consultora para assim algum impasse e jamais eles publicam o que está acontecendo, mas colocam uma situação [...] (MCSE)

Apesar de muitos entrevistados apontarem que a decisão é imparcial e que todos os membros da comissão participam, depoimentos sugerem que membros representantes da Secretaria Municipal de Educação procuram indicar alguns candidatos.

A comissão de seleção inclusive ela demonstrou, principalmente a supervisora e a chefe de departamento demonstraram predileção para outra candidata que também foi selecionada porque elas alegavam que conheciam o trabalho dela, que era uma coordenadora que estava fazendo um trabalho bom na escola e elas acharam que seria uma boa candidata, que era uma pessoa de confiança delas, que elas gostavam do trabalho que ela estava realizando. (MCS- G)

[as propostas dos candidatos] Eram fracas, mas havia no meu entender, não sei se isso também te responde, uma certa tolerância para com essas pessoas. Então era fraco, mas percebia-se que havia uma vontade das pessoas que estavam entrevistando, de quem tinha montado a banca de que as pessoas estivessem ali. Algumas foram reprovadas, não passou e está lá dentro, não sei como. Não assumiram a função de direção, mas assumiram função dentro da Secretaria, nem sei se é supervisora. (MCS - F)

Observa-se, ainda, que, embora a comissão, fundamentando-se em seus critérios, tenha reprovado algumas candidatas para a função de direção, isso não constituiu um empecilho para a SME, que as premiou atribuindo-lhes outra função “dentro da Secretaria”, adotando, paralelamente à modalidade de seleção estabelecida, a indicação.

Ainda em relação ao favorecimento promovido pela Secretaria Municipal de Educação, é interessante destacar a declaração do ocupante de função A, que, convidado a assumir a função de supervisor de escola, em 2006, assim o fez por alguns dias e retornou a sua antiga função de diretor escolar. Tal retorno ocorreu devido à tramitação de um projeto de lei sobre as funções gratificadas da SME na Câmara Municipal e as discussões travadas em torno da supervisão escolar. Posteriormente, uma seleção interna para a função gratificada de supervisor escolar se realizou e o entrevistado, inicialmente indicado, voltou “através da banca mesmo”. A seguir, o depoimento do entrevistado

no início de 2006 eu, a [...], a [...] e a [...] fomos convidadas para fazer parte da supervisão, a princípio eu aceitei, vim trabalhar acho que duas semanas, que eu era diretora daí trabalhei duas semanas como supervisora, e depois de uma lei que saiu do vereador da cidade, eu decidi escolher como diretora que eu era ainda que não tinha saído a minha nomeação como supervisora, eu decidi ir trabalhar, voltar na direção da escola e a hora que saísse a proposta para supervisão eu prestaria. Voltei para a direção de uma outra unidade que estava vaga, trabalhei dois a três meses lá e eu voltei através de banca mesmo, apresentei minha proposta, passei pela banca, fui aprovada e assumi a função gratificada de supervisora.

Tal episódio sugere que a Secretaria Municipal de Educação, mesmo atendendo à normatização instituída, permaneceu orientando suas ações segundo os próprios interesses, parecendo-nos que as seleções permitem que tendências patrimoniais, restritas ao campo do particularismo e dos privilégios, se revelem.

Nesse mesmo sentido, embora os membros da comissão, eleitos por seus pares, relatem a impossibilidade de favorecimentos pessoais nas entrevistas, justificando que, “se os pares elegeram não tem o favorecimento porque foi uma eleição para compor a banca”, são os mesmos entrevistados que nos apontam a possibilidade de as interferências se efetivarem, ao sugerirem que “seria possível se de repente a Secretaria convocasse pessoas que fossem participar da banca” (MCS - H). Para tanto, basta recordarmos que somente após a aprovação da Lei 5.683/06, os critérios para compor a comissão passam a ser explicitados e deixam de constituir prerrogativa do poder executivo.

Diante de tais fatos, o relato do membro da comissão de seleção A, de posicionamento condizente com o da maioria dos entrevistados, sobre a inexistência de favorecimentos no

momento em que os candidatos são selecionados, pode nos fornecer subsídios que permitam entender as contradições presentes.

[...] nós conversávamos bastante, pelo menos assim, não senti que houve imposição porque havia membros também da Secretaria Municipal, não senti nenhuma imposição nesse sentido. Nós trocamos impressões sobre o que a gente havia achado [...] mas assim não houve nenhuma decisão que eu tenha pensado agora, a partir da sua pergunta, que tenha... **tal pessoa tenha dito “Esse eu quero”, ou “Não quero”, ou “Esse vai”, nada disso houve.** E a decisão final também que eu me lembro foi mais coletiva mesmo.(MCS - A)

Essa afirmação, parece-nos, pode ser justificada com o depoimento do membro da comissão de seleção F, professor de ensino superior, que esclarece que o favorecimento **“nunca é explícito”** e “sempre tem [...] porque é conhecido de alguém, porque é fulano de alguém, porque fez um bom trabalho” .

Outro aspecto a destacar refere-se à constatação de ora um apoio à entrevista como modalidade de seleção, ora uma rejeição por parte dos entrevistados, com justificativas como “é um jeito de garantir que a equipe formada na secretaria vá assumir os cargos”, ou “eu não acredito que através da entrevista e através da apresentação da proposta, a pessoa possa demonstrar que vai ser um bom e um ruim diretor”, conforme podemos observar no quadro 04

<b>Quadro 04: Opinião dos entrevistados sobre a adoção da entrevista com uma comissão para a seleção dos ocupantes da FG.</b>	
Emergencialmente pode resolver uma situação, já que não há plano de carreira.	02
Os critérios não são claros	01
Parece que se tornou uma ocupação do serviço público	01
A modalidade de seleção demonstrou-se incapaz de identificar os mais competentes para ocupar as FGs.	01
Faltou rigor ético, rigor político	01
Garante que os professores integrantes da SME ocupem às FGs	01
É interessante, mas insuficiente. Deveria ter um processo seletivo anterior à entrevista.	02
Permite a seleção de pessoas que não tenham somente o conhecimento especializado, mas também a vivência (experiência profissional)	01
Foi mais interessante a entrevista por um a comissão adotada para selecionar os ocupantes da FG de diretor para uma escola específica.	03

Sobre isso, é interessante observar a asserção do membro da comissão de seleção e eleição de que

o processo de banca tem sido muito elogiado, os representantes das universidades e até mesmo das instituições que compõem essa banca [...] elas têm elogiado muito a seriedade, o profissionalismo que ocorre.

Contrapõem-se a essa afirmação os depoimentos dos três representantes de especialistas em educação externos ao Sistema Municipal de Educação (supervisores de ensino de outras instituições e professores de ensino superior), entrevistados para este estudo. Segundo eles:

eu percebi que este tipo de seleção não ajuda o professor, não ajuda a pessoa que se submete a ele a aprender um pouco mais sobre aquilo que ela supostamente teria deixado de mencionar que seria importante, ou seja, os critérios não são claros [...] E eu pessoalmente não gosto porque não vejo que exista nenhum movimento para reverter isto [...] Isso está se tornando permanente, está virando uma política de ocupação do cargo, não é uma situação emergencial mais. Eu não gostaria de participar de outros momentos como este. (MCS - A)

Mas eu não acredito que esse seja o processo melhor. Eu penso que tem que ter um processo anterior a esse. Eu penso que a entrevista é muito importante e esse tipo de seleção é interessante mas eu não acho que ele é suficiente. [...] penso que ela pode ser uma parte de um processo seletivo mas ela não pode ser todo processo seletivo [...] eu sou favorável a um concurso basicamente, se você quiser ter um processo seletivo com este tipo de modalidade, ele tem que ser posterior a uma seleção prévia, porque o serviço público, ele precisa de uma certa transparência e não tem outra modalidade a não ser o concurso inicialmente. Então eu tenho algumas críticas. (MCS - C)

Falta rigor ético, o rigor político e mais capacitação para essas pessoas porque as que chegaram estavam muito mal orientadas, sem capacidade e, às vezes, [sem] disponibilidade para ser um diretor de escola. Disponibilidade que eu digo no sentido de estar estudando, estar querendo crescer para assumir um novo cargo. (MCS - F)

### **Organização e materialização da eleição nas unidades escolares.**

A eleição de diretores escolares constituiu a segunda etapa de um processo seletivo que privilegiou no primeiro momento, a análise das propostas de trabalho dos candidatos e a entrevista com uma comissão, sob a justificativa de selecionar, nos quatro processos que ocorreram, dois professores/candidatos que apresentassem conhecimento para a função que exerceriam.

A adoção da eleição de diretores escolares, considerada por Paro (1994) como a modalidade de seleção capaz de garantir, ou ao menos ampliar, os espaços de democratização, foi uma das diretrizes aprovadas na I Conferência Municipal de Educação em Piracicaba.

Visando a implementar essa modalidade de seleção, foi constituída, na SME, uma comissão de eleição “encarregada de discutir a eleição da direção da escola [que] elaborou uma série de documentos dando sugestões, oferecendo propostas como deveria ser implementada essa diretriz” (SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO 2001-2004). Tais documentos demonstravam a preocupação desta comissão em estabelecer regras para a condução das eleições na escola, ao definirem, por exemplo, como a campanha e o processo de eleição deveriam acontecer.

A organização referente à divulgação das propostas de trabalho materializou-se, conforme apontam os eleitores respondentes do questionário, na apresentação da proposta de trabalho por meio de exposição oral no dia da eleição (100%), na apresentação da proposta de trabalho por meio de exposição oral antes do dia da eleição (21,43%), em informações diversas como panfletos, cartazes, visitas à comunidade, divulgando a proposta de trabalho (60,71%), em debate entre os candidatos (21,43%), e, segundo 17,86% dos eleitores, apenas um dos candidatos expôs sua proposta de trabalho anterior à votação (questão 03).

Essas informações apontam possíveis discrepâncias entre o processo de eleição dos diretores, provavelmente decorrentes da definição, pela comissão, de novos critérios nas eleições, conforme mencionou um dos membros da comissão de eleição:

[...] elas tinham definições, critérios de uma comissão para o processo eletivo, porém, sempre acontecia algo novo na comunidade ou alguma coisa que não tínhamos vivenciado e até porque não foram muitas. Então surgiam fatos em que nós precisávamos... essa comissão sentava e discutia e, às vezes, até mesmo no ato, no momento em que estava para ocorrer precisava decidir, tomar uma decisão.

Relatos de eleitores entrevistados e de membros da comissão de seleção demonstram como ocorreu o processo em uma unidade escolar, na qual os dois candidatos apresentaram suas propostas de trabalho antes do dia da votação, evidenciando uma semelhança com estratégias adotadas nas campanhas eleitorais políticas partidárias, já apontadas por Silva (2003) em seu estudo, e que, em alguns momentos, podem ter obscurecido aquilo que é próprio da escola, de sua função:

[...] Depois, no decorrer do tempo, começamos a ver a divulgação das diretoras no bairro, com a comunidade, conversando com os pais, marcando reunião em residências, no caso, apenas uma das candidatas fez isso de marcar nas casas.

Em algumas residências tinha alguns encontros que essa candidata falava a proposta de trabalho dela, sobre o trabalho que ela já havia desenvolvido na prefeitura. Uma outra candidata que é a que mais se aproximou na eleição, ela divulgou através de cartazes mesmo [...] Próximo da eleição que a correria começou com a divulgação mesmo, acirrada, como se fosse uma campanha eleitoral mesmo. Pessoas entregando panfletos na frente da escola, pais ... nessa divulgação na frente só faltou (*sic*) as camisetas, porque os santinhos tinham mesmo, colocando a formação acadêmica do professor, o tempo dele no município, o tempo dele no magistério, parava as pessoas perguntava se ela estava indecisa, apresentava o candidato. No dia mesmo da eleição [...] as duas candidatas apresentaram seu trabalho. Houve assim um pouco de nervosismo, um pouco assim até de ofensa, cada um tentando se defender [...] [...] Os dois candidatos participaram da campanha, bem participativos até, um mais que o outro porque foi a estratégia que um utilizou foi a melhor. (ELEITOR B).

Dados obtidos revelam, ainda, que, embora tenha sido permitida aos candidatos a apresentação da proposta de trabalho nos bairros circunscritos à escola, em centros comunitários ou em espaços semelhantes, em período anterior à eleição, em horários definidos para a campanha “para que não beneficiasse um em detrimento a outro [...] então elas também dividiam este espaço” (MCSE), depoimentos apontam que apenas um candidato divulgou sua proposta de trabalho antes da eleição:

[...] ela também fez um trabalho de estar percorrendo as fazendas após o horário de trabalho e uma não teve essa oportunidade, nem a facilidade, então, a comunidade votou porque conhecia mais uma do que a outra, não se interessou tanto em conhecer a proposta de trabalho, mas votaram porque a conheciam, não conheciam a proposta de trabalho, não se interessaram nem em conhecer (ELEITOR B).

uma como ela dava aula na própria unidade, ela tinha mais acesso aos pais, a toda comunidade. Deu para ela ter um contato bem direto com as pessoas. A outra não. A outra como era coordenadora de uma outra unidade, ela já ficou um pouco mais distante.(ELEITOR C)

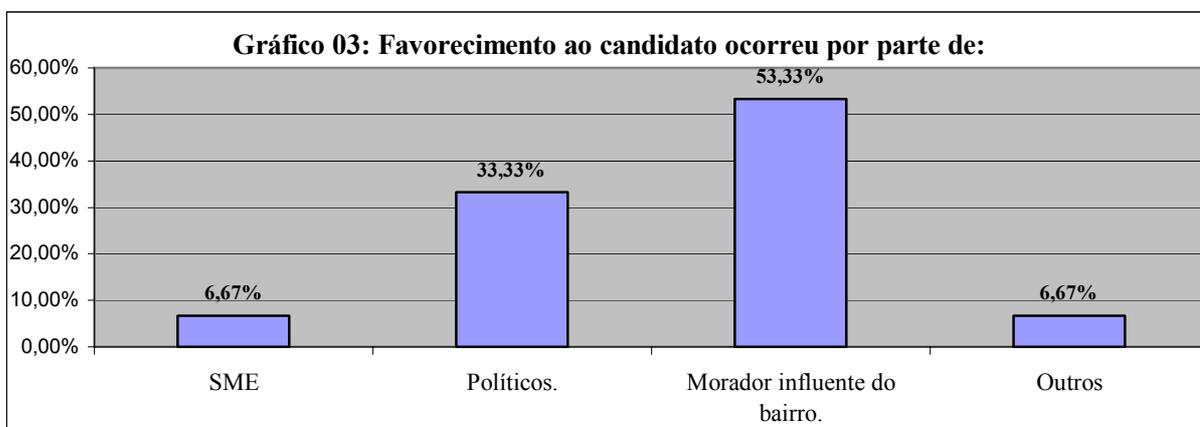
Eu fiquei sabendo, eu não vi, mas fiquei sabendo que a ... que uma das candidatas chegou a ir uma ou duas vezes lá, mas em poucas casas e a outra que já era moradora do bairro foi que andou pelo bairro, que conversou com as pessoas.(ELEITOR D)

Um dos candidatos à função de diretor de escola esclareceu que não comparecia frequentemente à escola porque atuava como professor em outra unidade. Sobre isso, o secretário municipal de educação (2001-2004) explica que cada uma das candidatas, dentro do período de campanha, era livre para visitar a comunidade.

Nós deixamos livre porque ... eu sei que algumas pessoas falaram que também não tiveram oportunidade de ir mais na escola mais vezes porque tinha outras tarefas ou porque o período não coincidia e tal , mas nós deixamos livre, não determinamos nada, “você tem que ir tantas horas”, cada um que fizesse. É, pode ter sido prejuízo, mas são coisas do processo.

Nas escolas, as eleições iniciavam-se com o representante da Secretaria Municipal explicando os procedimentos da apresentação das propostas dos candidatos, do debate e da votação dos eleitores anteriormente cadastrados. A eleição foi acompanhada pelos membros da comissão de eleição que, juntamente com os candidatos, fiscalizaram o processo.

As eleições foram marcadas por cenas de favorecimentos e clientelismo, conforme apontam 50% dos respondentes do questionário, em detrimento de 36,6% que afirmam que não houve influência e em dissonância aos 13,33% que não sabem ou preferiram não opinar (questão 04). De acordo com os respondentes, o favoritismo configurou-se na presença de moradores atuantes do bairro e políticos. Ainda segundo os dados obtidos por meio do questionário, ocorreram favorecimentos por parte da Secretaria Municipal de Educação (questão 05).



Fonte: Questionários - Eleitores da seleção de diretores de escola (2003-2004).

Os dados do gráfico 03 permitem verificar que as influências foram exercidas principalmente por elementos externos à Secretaria Municipal da Educação, materializadas na figura de moradores influentes/líderes comunitários e vereadores.

A prática materializada parece-nos refletir os resquícios da história brasileira ainda arraigados e naturalizados nos municípios, no qual é possível observar a liderança do coronel/chefes políticos locais que, como apontou Leal (1976), exerciam grande influência nos processos eleitorais dos municípios. Essa influência, contudo, não se limitava às eleições e,

assim como atualmente, podia ser observada também na concessão de outros favores, como arranjar empregos públicos para amigos. Configura-se, desse modo, um distanciamento da ordenação impessoal e abstrata no sentido weberiano, cujo resultado se materializa, entre outros, “na desorganização dos serviços públicos” (LEAL, 1976, p. 20), tendo em vista que o conhecimento específico para a atribuição que o servidor exerceria nem sempre foi considerado .

Nas palavras de um dos membros da comissão de eleição e de eleitores entrevistados:

[...] e eu acredito também que nenhum dos pais, nenhuma das pessoas da comunidade levou em consideração a proposta , não leu porque também eu não lembro que teve acesso. [...] Tanto é que na hora do processo de eleição, ele falou alto, ... humilhou mais ou menos a outra candidata, na frente de todo mundo, para que a [...] saísse como diretora da escola (ELEITOR A).

[...] houve a presença até de vereadores tentando indicar sua candidata e, nesse meio tempo uma coisa que não deveria estar acontecendo, algumas promessas de candidatos também houve, então isso facilitou porque o povo já sabe ... promessa, promessa não é tão bem aceita como a própria proposta (ELEITOR B).

Infelizmente, há pessoas que querem tirar proveito de situações até mesmo em uma situação eletiva para um cargo de diretor. [...] eu presenciei por parte de políticos que apoiavam uma determinada candidata. Não foi em uma comunidade só, em outras comunidades também, acho que mais em duas comunidades isso pôde ser observado. E pessoas da própria comunidade que fazem com que a própria atuação dela, a influência enquanto membro de um conselho, presidente do centro comunitário, de apoiar um determinado candidato e fazer com que as pessoas acabem sendo influenciadas e votem naquela pessoa. Então foi possível (MCSE).

Nesse mesmo sentido, relata o secretário municipal de educação que a influência se fez presente, contudo, ela se intensificou durante o período eleitoral político partidário.

[...] na comunidade, formava-se grupo de apoio a essa ou a outra diretora, inclusive grupos de apoio que tinham políticos atrás, então foi, mas acho que isso faz parte do, do modo de fazer campanha que existe, então eu concretamente eu sei de alguns concretamente. Nas duas últimas que já foram em 2004 e num período já eleitoral, de campanha foram evidentes o apoio de algumas lideranças do bairro aos candidatos no [...], no [...], candidatos a vereador que apoiavam um a outra diretora e tal. Mas isso influenciou na eleição? Não. Isso permitiu que a candidata tivesse mais empolgação, mais disposição de ir na comunidade, de visitar as famílias enfim de levar sua proposta, mas teve verdadeira campanha na porta da escola sim, dos apoiadores das candidatas e das próprias candidatas quando elas... Eu achei uma experiência válida.

Sobre isso, afirma MENDONÇA (2000, p. 181), “ter um diretor como aliado [...] é ter a possibilidade de deter o controle de uma instituição que atende diretamente parte significativa da

população por meio de um contato direto”, fato que justificaria a atitude dos vereadores que apoiaram um dos candidatos.

PARO (2003, p. 96) ainda aponta que a eleição de diretores não conseguiu anular as práticas clientelistas presentes na escola, já que estas “passaram a fazer parte também do interior da própria escola, quer no processo de eleição do diretor, quer durante o exercício de seu mandato”.

Nesse mesmo sentido apontado por Paro (2003), após as eleições, cenas de favorecimentos a determinados grupos e pessoas também puderam ser vistas, configurado na obtenção de vantagens particulares, como barganha pelo apoio concedido no processo eleitoral, conforme assinalaram 9,09% dos eleitores que responderam o questionário (questão 9a) e como relatou o eleitor A:

No começo acho que até sim sabe, no começo foi meio assim porque as pessoas que ajudaram, e então elas queriam, assim, serem retribuídas por terem ajudado, na eleição, mas depois já foi colocado e as pessoas já foram esquecendo. Mas deu confusão por causa disso.[...] Daí, ele começou as cobranças, começou a cobrar ela, e saiu uma briga, ... e foi uma confusão, ele foi afastado, ele ameaçou ela, ameaçou bater quando encontrasse, saiu falando para todo mundo que ele havia colocado ela lá, que ele que tinha ajudado, que se não fosse por ele (ELEITOR A).

Sobre isso, afirma Dourado (1993) que as cenas de clientelismo retornam à escola por meio da dobradinha diretor - presidente da associação de moradores. Segundo Paro (2003), não se deve atribuir à eleição a causa do clientelismo na escola, uma vez que esta é remanescente da cultura tradicionalista brasileira.

É ainda o membro da comissão de eleição, atual ocupante da função de supervisor escolar, quem nos revela o resultado que a interferência de agentes políticos na eleição dos diretores pode ocasionar.

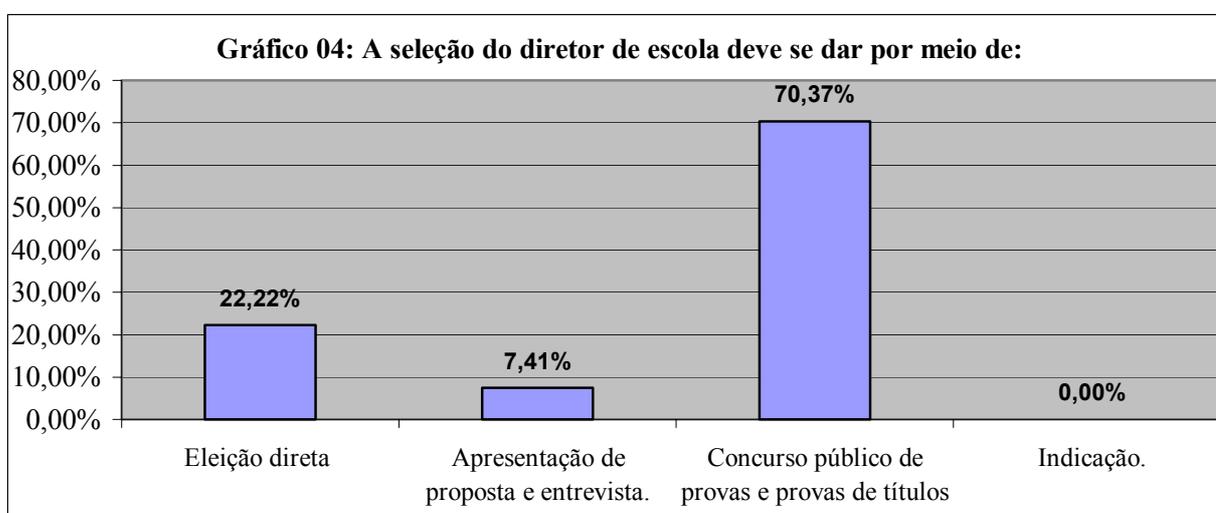
Então foi possível e acho que o que mais me marcou foi o político de carreira no momento em que não era permitido a fala [...] essa pessoa gesticulava, dava sinais de como conduzir, é como uma marionete. E isso me impressionou bastante porque depois eu fui ver que as pessoas ficam na mão dessas pessoas, então não é só no sentido figurado de como foi visualizado, mas que depois você vê ao longo do tempo isso também acontece na própria gestão. [...] deixou marcas, acho que mais negativas do que positivas. Então, hoje se você me perguntar “Melhor modelo seria o retorno?”, eu acho que não porque as marcas nas quatro ... nas eleições que nós tivemos estão aí e nós temos uma herança séria a ser cuidada ainda. Depende de um tratamento e como eu coloco entre aspas uma escola doente. Não que os demais que não tiveram, não passaram, não deixassem identificar problemas com a comunidade [...]

Cabe, ainda, recordar que a eleição no município constituiu a segunda etapa de um processo que privilegiou, no primeiro momento, a apresentação da proposta de trabalho perante uma comissão de seleção, embora, como vimos, esta não apresentasse uma normatização geral e padronizada quanto à sua composição e aos critérios adotados.

Constata-se, ainda, certa rejeição à eleição concretizada, por parte de alguns entrevistados, com justificativas de que:

<b>Quadro 05: Opinião dos entrevistados acerca da eleição de diretores escolares</b>	
Parecia propaganda política.	04
Deixou marcas mais negativas que positivas nas escolas	01
Não é a melhor forma de escolher o diretor	03
Desgastante, cruel e injusta. É necessário habilidade para envolver as pessoas para votar	02
Fundamentou-se em critérios pessoais e não na competência para a função de diretor	04
Possibilitou a ocorrência de favorecimentos por parte do diretor a determinados grupos ou pessoas.	01
Do modo como se efetivou não deu para os eleitores terem uma escolha consciente.	01
Foi uma experiência válida, pois o diretor passou a ter uma responsabilidade com a comunidade, tendo em vista a possibilidade de se reeleger.	01

O gráfico 04, a seguir, representa a opinião de eleitores quanto à melhor maneira de se escolher um diretor de escola.



Fonte: Questionários - Eleitores da seleção de diretores de escola (2003-2004).

Esses dados refletem a preferência dos eleitores que responderam ao questionário para que se estabeleça o concurso público de provas e títulos, como modalidade para a seleção de diretores. Entre os entrevistados, predomina a visão de que o concurso é uma forma que “avaliaria melhor a competência das pessoas para estar ocupando o cargo”, “seria mais justa”, como podemos observar no quadro 06.

Cabe lembrar que o concurso público permite a ascensão regulamentada na carreira do magistério, inexistente no município, aproximando o recrutamento dos servidores de uma ordenação legal-racional no sentido weberiano.

<b>Quadro 06: Opinião dos entrevistados acerca do concurso público</b>	
Deveria ser adotado como a primeira etapa do processo seletivo, pois o serviço público precisa de uma certa transparência	02
Mais justo, menos passível de favorecimentos	02
Melhor modalidade para selecionar os especialistas em educação	01
Avaliaria melhor o conhecimento compatível com as atribuições que exercerá	01
Subtrai da comunidade escolar a escolha do diretor de escola	01
A estabilidade proporcionada poderia constituir um problema	02

#### **4.3.2 Critérios utilizados na seleção dos ocupantes das funções gratificadas.**

Os depoimentos dos sujeitos entrevistados evidenciaram que a ausência de critérios previamente estabelecidos se estendeu para a seleção dos candidatos, não se limitando à composição da comissão.

Dessa maneira, a escolha dos ocupantes das funções resvalou, segundo entrevistados, para os meandros das definições particulares de cada membro da comissão, ou seja, o que cada membro da comissão elegeu como prioritário já que:

não havia critérios mais definidos sobre o que considerar primeiro, o que entender como sendo o mais forte, não tinha nada disso, era a nossa percepção daquele momento (MCS – A)

não houve uma reunião, uma orientação de como deveria ser lido não (MCS – C)

não eram critérios muito claros, não foram critérios claros ou colocados para a banca (MCS – F).

O secretário municipal de educação (2001-2004), quando questionado sobre os critérios adotados na seleção dos ocupantes das funções, esclareceu:

lembro de alguns que eram fundamentais: que compreendesse o papel do ensino público e do ensino fundamental, em que consiste, qual o objetivo da primeira fase do ensino fundamental de 1ª a 4ª série, então isso a candidata tinha que ter noção exata, consciência clara para quê; segundo, a participação, participação na escola da comunidade escolar, saber que a escola era de todos, que todos tinham que ser sujeitos desse ensino-aprendizagem, não só os professores e a diretora, mas a comunidade, os funcionários, os pais, então, uma escola aberta à comunidade e participativa, então esse conceito; depois a sistemática de funcionamento do departamento, quer dizer um pouco também que compreendesse a dinâmica dos núcleos [...], depois já alguns fundamentos da educação, algumas questões mais teóricas, mas na verdade o que se exigia era que se apresentasse, ao apresentar a proposta fosse coerente, tivesse início, meio e fim, e que fosse não só coerente mas também coerente com a proposta que a Secretaria defendia. [...] o debate era feito sobre a coerência da proposta [...] mas era assim dentro desses critérios, desse balizamento, **era mais ou menos livre também [...]**

Dos entrevistados, o membro da comissão D, embora relate a efetivação de uma reunião anterior à entrevista, afirma que não existiram critérios previamente definidos, nos quais pudesse pautar sua escolha. Já o membro da comissão G mencionou a ocorrência de uma reunião, em um período anterior às entrevistas, para conversar “quais seriam os critérios”.

a gente fez uma pré-seleção de algumas coisas, de algumas questões que seriam importantes, relevantes dentro de cada área da escola, dentro de cada especialidade, então a relação do diretor com os professores, como é que ele abordou isso no projeto [...] com a sua visão, coordenador da relação de coordenação e direção, diretor das dificuldades que existem, então cada... supervisor da relação com a secretaria e o especialista da universidade fez questões mais teóricas, com relação a teoria do projeto mesmo.

Como representante dos professores, o membro da comissão G considerou, como critério, a fundamentação teórica da proposta de trabalho, focalizando a estruturação da escola, recém inaugurada, a construção do projeto político pedagógico e a adoção de medidas que viabilizassem a participação da comunidade.

Nesse sentido, o membro da comissão H relata que:

cada membro da banca, ele já tem o seu critério, se ele é um membro representante de professor, ele tem uma forma de atuação, ele vai perguntar relacionando, ele quer ouvir o jeito que ele acredita que seja, o representante da

Secretaria da Educação ele acredita numa gestão democrática? Então, ele vai considerar melhor aquele profissional que vai responder as questões tendo uma visão da gestão democrática, enfim não tem assim: a rede quer... [...] não tem um critério pré-definido. Cada um vai fazendo as perguntas [...] cada membro da banca vai falar por que que acha que aquele candidato é o melhor, mas assim, [...] é interessante, até a sua pergunta, uma proposta “qual profissional a rede precisa para trabalhar na escola” para estar minimamente delineando um perfil, [...] até como uma proposta de banca [...].

O membro da comissão de eleição e seleção, ocupante da função gratificada de supervisor de escola, assevera: “a banca se reúne e firma os critérios, nós temos já algum logicamente, os princípios, mas a banca é autônoma para decidir e firmar os critérios daquele dia de trabalho”. Esse procedimento, contudo, não é, ao que parece, conhecido por *todos* os membros da comissão entrevistados.

Desse modo, é possível observar que coube ao presidente da comissão a definição, ou não, prévia de critérios e de medidas a adotar, ou seja, não havia uma regularidade fixa que regesse as comissões de seleção.

Sobre isso, esclarece o ocupante da função B<sup>71</sup>:

nesse dia [da entrevista] a gente faz uma breve discussão sobre ... para pontuar alguma coisa, a gente já deixa fechado essa pergunta, essa pergunta, essa pergunta, para quê? Para ser critério de todos os candidatos. Às vezes não, às vezes é assim: o que na proposta tem mais, o que ela vai falar, mais alguma coisa que a gente acha que é importante para a rede. [...] depende de cada banca, depende de quem está conduzindo esta banca, de quem é responsável pela banca.

Diante disso, os critérios considerados por alguns entrevistados fundamentaram-se na:

coerência interna do próprio documento e também se o candidato dava conta de explicar o que, às vezes, não estava bem explícito lá ou mesmo se as respostas às perguntas que fazíamos que, algumas vezes, eram de situações cotidianas do ambiente escolar, se tinha alguma coisa a ver com aquilo que ele escreveu, se não era contraditório [...] (MCS - A)

Análise da proposta mesmo. [...] às vezes, o candidato se prende muito na questão teórica, no conhecimento mesmo e não tenha a parte prática, não demonstra habilidade de resolver os problemas que vão estar surgindo no dia a dia. (MCS - B)

---

<sup>71</sup> O ocupante da função participou de alguns processos de seleção como membro da comissão.

critério era que a proposta fosse de acordo com a realidade da escola, por ter alguns conteúdos diferenciados [...]a proposta dela deveria ser coerente com isso. [...] não deixar que fosse uma pessoa muito autoritária (MCS - E)

[...] um pré-requisito básico já era a escrita deste projeto, por outro lado, a escrita de um projeto não é uma coisa que poderia garantir nem que a pessoa em si tivesse feito e nem que aquele projeto correspondia às concepções das pessoas. [...] um segundo critério que eu mesma elegi, era [...] estar ouvindo esta pessoa numa banca com pessoas desconhecidas e estar percebendo [...] a capacidade de se articular diante de uma situação inusitada, [...] de um público diferente,[...] de questões que vão sendo colocadas e como você demonstra sua liderança (MCS - C)

a entrevista era muito mais para ver o quanto a pessoa tinha fundamentação naquilo que escreveu, se tinha coerência, posicionamento perante o grupo, perante a banca, se sabe falar [...]

Não eram critérios muito claros, não foram critérios claros ou colocados para a banca, o que foi possível observar, o que eu observei eram muitos critérios pessoais, poucos critérios científicos, éticos. Mas eu vi que muita coisa contava que era a relação da pessoa com a comunidade, com o bairro.

[nas seleções prevalecia] conhecimento do bairro, conhecimento do cotidiano escolar [...] mas conhecimento científico, domínio de conceitos para organizar, para capacitar profissionais da escola, da equipe e aí para ser líder ... faltou, não foi. Não foi porque não tem ou porque a banca não soube exigir, isso eu não sei. Na entrevista o que eu tentava buscar era isso, aí a maioria... (MCS - F)

[...] o que conta muito é a questão da desenvoltura, de como a pessoa vai defender aquilo que ela se propõe a fazer. Então, principalmente, se ela é coerente do que diz com o que ela escreveu e isso é muito... levado bastante em consideração porque há situações em que a gente sabe que a pessoa realmente não escreveu aquilo e tenta defender e contar mais ou menos [...] mas eu acho que o que pesa muito é o ... essa ... o que a pessoa vai defender, o que acredita e que seja coerente com o que nós queremos que aconteça nas escolas. (MCSE)

Todavia, é o depoimento do membro da comissão de seleção e eleição que, contrapondo-se no transcorrer da entrevista, sugere que nem sempre os critérios mencionados pelos entrevistados foram cumpridos:

[...] chegou recentemente num ponto, nós tivemos uma candidata que [...] a banca resolveu chamá-la novamente porque havia um problema que a banca não conseguia chegar a um consenso e da forma que ela escreveu, da própria autoria [do] que havia escrito. E essa pessoa foi convidada a voltar, ela veio explicou e houve uma nova rodada até para decidir a questão da classificação, desclassificação, mas a banca ficou esclarecida do que estava acontecendo. Daí foi classificada porque até mesmo, começou a questão de ser justo ou injusto com essa pessoa [...] É questão de, para nós, para quem está na academia, vivenciou já a academia sabe o quanto é a questão de autoria e geralmente as

pessoas que estão concorrendo [...] não dão o devido valor e de repente pega, porque ela pega justamente a fala de uma outra que tinha passado. [...] (MCSE)

É ainda o depoimento do membro da comissão A que nos permite verificar que as seleções se basearam em visões e concepções distintas de cada comissão e dos membros que a compunham, submetendo os candidatos a diferentes padrões de avaliação. Tal fato possibilitaria que elementos calcados em favoritismos e/ou no conhecimento do candidato para a função que exerceria motivassem as escolhas. Dessa maneira, enquanto o relato do membro da comissão de seleção e eleição indica que o candidato foi classificado, o mesmo não ocorreu com outros candidatos que foram desclassificados:

Por que foram desclassificados? Porque não sabiam explicar aquilo que tinham escrito. É, e isso foi mais de um caso, inclusive dando a impressão que o documento foi escrito por uma outra pessoa.

Alguns esforços foram implantados na tentativa de modificar essa realidade. Nesse sentido, é possível observar uma preocupação em definir pontos que auxiliem na avaliação de cada candidato, conforme podemos notar no depoimento do membro da comissão de seleção B, participante da comissão em 2006

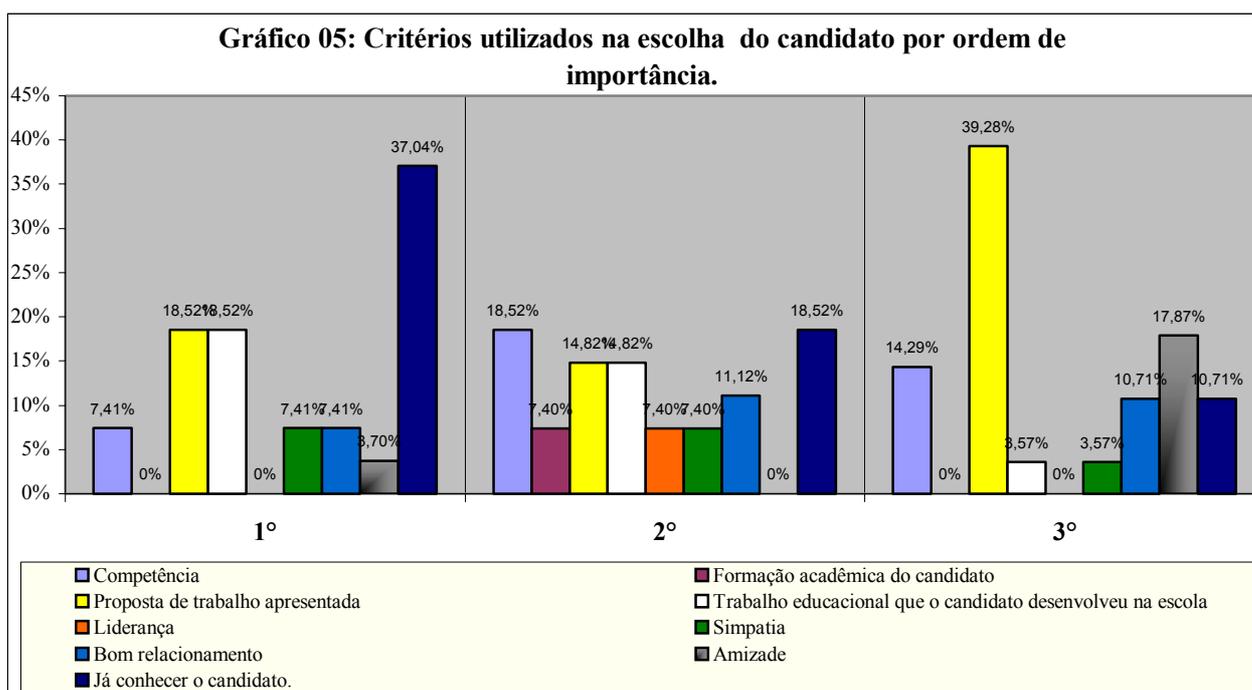
nas últimas bancas que eu participei era fechada uma pauta com as principais perguntas [...] que a gente possa fazer para todas as candidatas, até mesmo para ter um padrão de análise porque se a gente faz uma pergunta para uma e outra pergunta para outra não tem como estar classificando depois.

Este depoimento reflete uma progressiva preocupação em se estabelecerem critérios comuns nos quais *todos* possam se pautar e avaliar os candidatos, tornando a seleção impessoal. Ainda que, entre alguns membros da comissão entrevistados, seja possível observar uma certa preocupação em pautar suas escolhas em elementos que considerem o trabalho a ser desenvolvido na escola.

Acreditamos que a inexistência de normas claras e de critérios gerais para a seleção pelas comissões, ainda que o secretário da educação (2001-2004) mencione algumas e, no final, afirme que “era mais ou menos livre também”, permite que considerações consuetudinárias e arbitrarias, “onde age conforme seu prazer, sua simpatia ou antipatia e de acordo com pontos de vista puramente pessoais, sobretudo suscetíveis de se deixarem influenciar por preferências também

peçoais” (WEBER, 2006, p.131), fundamentem algumas escolhas e possibilitem que laços pessoais imperem sobre a impessoalidade no momento da decisão.

No tocante à eleição dos diretores nas escolas, a pesquisa revelou, por meio dos questionários aplicados, que o item ‘conhecer o candidato’ demonstrou ser o principal critério considerado para escolher um dos candidatos (37,04%), seguido da proposta de trabalho e do trabalho educacional desenvolvido (14,82%). Como terceira opção, os sujeitos entrevistados/investigados apontaram a proposta de trabalho (40,72%), conforme podemos observar no gráfico:



Fonte: Questionários – Eleitores da seleção de diretores de escola (2003-2004).

O gráfico sugere que a escolha de um candidato, no momento em que os eleitores foram evocados a decidir, caracterizou-se pela coexistência de critérios pautados na pessoa e no conhecimento profissional.

É interessante observar que, apesar da exigência da apresentação de uma proposta de trabalho e de debate em algumas escolas, em que pese o desconhecimento de parte dos eleitores

dessas propostas, é grande o índice de eleitores que considerou critérios subjetivos que, junto aos critérios impessoais, justificaram e legitimaram a eleição dos diretores escolares. Entre os entrevistados, apenas um eleitor menciona que considerou a proposta de trabalho apresentada para escolher entre os candidatos, conforme demonstra o quadro 07.

<b>Quadro 07: Critérios utilizados pelos eleitores entrevistados para escolher o diretor escolar.</b>	
Conhecer o candidato	03
Amizade	01
Já trabalhar na escola	02
Estratégia utilizada na campanha eleitoral	01
Proposta de trabalho apresentada	01

Segundo o eleitor D, o espaço reservado à apresentação da proposta de trabalho não foi suficiente para fornecer elementos que pudessem fundamentar a escolha dos eleitores, uma vez que os candidatos privilegiaram a descrição de suas experiências profissionais e de seu tempo de atuação no magistério. De certa maneira, esse relato justifica a posição de 60,72% dos respondentes do questionário de que não foi possível conhecer os candidatos e suas propostas de trabalho antes de votarem (questão 02).

Cabe destacar, ainda, que, embora o sistema de ensino tenha adotado a apresentação das propostas de trabalho que permitiria a superação de ênfases subjetivas, os relatos dos eleitores e as atas sugerem que o debate ocorrido nas unidades escolares enveredou para disputas pessoais.

na hora do processo de eleição, ele falou alto [...] humilhou mais ou menos a outra candidata, na frente de todo mundo, para que a [...] saísse como diretora da escola (ELEITOR A ).

Houve [...] um pouco assim até de ofensa, cada um tentando se defender (ELEITOR B).

no dia da escolha foi bastante, eu acho assim, humilhante, bastante humilhante porque aquela que tinha, aqueles pais que tinham mais contato com a candidata aprovavam mais lógico a que tinha mais contato, então aquela que não teve mais contato, algumas perguntas até foram ofensivas a ela, eu achei. Alguns pais assim, ainda mais algumas pessoas mais bruscas no falar, chegaram até a ofendê-la. Então não foi assim uma coisa pacífica, uma coisa legal. Foi uma coisa bem carregada no dia.(ELEITOR C)

O senhor [...] perguntou a candidata [...] que ela esteve na escola, foi embora largando os alunos, e por que está voltando e o que fará por esta escola. A candidata respondeu que não saiu brigada e que sim foi galgar outras experiências na área e de coordenação que na unidade de ensino trará a

experiência [...]. O senhor afirmou que ela não respondeu à pergunta e que ficará sem resposta (ATA DA ELEIÇÃO DE DIRETORES DA EMEF).

Apesar do item ‘conhecer o candidato’ ter predominado como primeira opção, os eleitores, em seus relatos, apontam que esse critério não é o mais adequado para a seleção do diretor escolar.

Nas palavras dos eleitores e do secretário municipal de educação, é notória a implicação perniciosa que determinadas escolhas, quando embasadas em laços pessoais, podem acarretar:

Eu acredito também que nenhum dos pais, nenhuma das pessoas da comunidade levou em consideração a proposta, não leu porque também eu não lembro que teve acesso. [...] a gente foi mais pela amizade, por conhecer, não foi... não parou para pensar, ninguém parou para pensar na questão da competência, no saber o que estava fazendo, no conhecimento e tal. Então, a direção da escola depois com essa mudança, eu acho que perdeu bastante (ELEITOR A).

[...] às vezes a comunidade não vai só pelo trabalho pedagógico dessa diretora, pela capacidade desse candidato a diretor e sim por conhecê-lo e isso eu acho que é prejudicial porque, às vezes, ele pode ser uma pessoa conhecida,... mas não seja capacitado para exercer (ELEITOR B).

nem sempre era a mais, teoricamente a mais qualificada a que ganhava, que, às vezes, era a que melhor conseguia transmitir porque como no final era o voto que decidia, passava também pela facilidade de comunicação da candidata com a comunidade, então na medida em que ela identificava recebia mais ou menos votos isso era, isso foi claro na escola A, na escola B foi claro porque a candidata, que depois foi candidata em outras, que estava teoricamente melhor preparada, tinha um projeto e tal, mas a outra que ganhou era professora de lá, muito vinculada, ligada à comunidade. Na exposição foi melhor a que não era, mas a comunidade estava mais próxima, mais assim pelo menos mais próxima, conhecia melhor a professora da escola que também não é que tivesse uma diferença assim não, mas deu para perceber, pelo menos para mim que eu estava só ouvindo, no entanto ganhou a que ... foi normal, isso é normal. [...] Algumas tiveram mais capacidade de se comunicar com a comunidade, visitaram casas, estiveram 15 dias rodando de casa em casa conversando, então é a disposição que o pessoal tem para se comunicar. Isso faz diferença.(SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO)

Podemos observar que o processo de eleição, por vezes, aproxima o diretor de escola da figura de líder carismático definido por Weber (2004), tendo em vista que os eleitores depositam, no diretor eleito, sua confiança, devido normalmente aos atributos pessoais do eleito, ao seu carisma.

A vivência da eleição nas escolas municipais piracicabanas não logrou anular as práticas patrimonialistas existentes no preenchimento das funções gratificadas que reencontrou antigas

formas de se materializar, em que pese a preocupação da SME em estabelecer procedimentos, como a apresentação das propostas de trabalho pelos candidatos, que, de certa maneira, poderiam fundamentar a votação em aspectos mais racionais.

Cabe, ainda, recordar que a eleição no município constituiu a segunda etapa de um processo que privilegiou, no primeiro momento, a apresentação da proposta de trabalho perante uma comissão de seleção, embora, como vimos, esta não apresentasse uma normatização geral e padronizada quanto aos critérios.

Parece-nos que a inexistência de critérios previamente estabelecidos para a seleção dos ocupantes à função gratificada e de normas que disciplinassem as atribuições da comissão, sob a responsabilidade de um presidente, possibilitaram que diferentes realidades nos fossem narradas.

Pudemos observar que, embora não existissem normas na Secretaria Municipal de Educação que definissem os critérios, relatos nos informaram que algumas comissões procuraram se reunir antes das entrevistas para definir pontos que pudessem subsidiar as seleções; outras, no entanto, não apresentaram essa preocupação, deixando que cada membro os definisse, fato que poderia dificultar a escolha.

Por fim, cabe lembrar que a comissão de seleção demonstrou-se permeável a favorecimentos e a definições de critérios pessoais, possibilitando a emersão de vontades arbitrárias e promovendo um distanciamento da dominação legal-racional, fundamentada na impessoalidade, na existência de regras fixas e estatuídas, na obediência às leis. Contudo, ao apresentar diferentes composições e ao materializar-se de maneira distinta, conforme nos apontaram os relatos, não se constitui um padrão que possamos generalizar.

Afirma Uricoechea (1978) que o Brasil, no século XIX, se configurou na tensão entre a existência de um aparato administrativo controlado burocraticamente pelo Estado, e a existência paralela de outro aparato, controlado patrimonialmente pelas classes locais que pressionavam pela prebendalização dos cargos. Isso teria contribuído para retardar a mudança da administração patrimonial para a burocrática, e o resultado desse retardamento foi a expansão de uma burocracia patrimonial, sem modernização, decorrente de razões pragmáticas.

Essa tem sido a característica da escolha dos ocupantes da função gratificada de supervisor escolar, indicados no município, na qual as normas instituídas<sup>72</sup> parecem não reger os critérios adotados, conforme podemos observar no depoimento do secretário municipal de educação (2001-2004):

o primeiro critério era pessoas que tinham a concepção do que a gente pretendia na Secretaria da Educação, o projeto político para a educação do caso do governo PT / PV era esse, então o que que nós procuramos encontrar dentro da rede, dentro da rede aquelas pessoas que eram afinadas com a nossa proposta. Coincidentemente alguns eram filiados, outros não necessariamente mas que estivessem afinados. Agora, por exemplo, a Beatriz<sup>73</sup> não era do Departamento de Ensino Fundamental, era da educação infantil e foi para lá, a Thais era do fundamental, o Eduardo estava no programa que não era nem fundamental porque estava naquele Programa dos Clubins era professor, o Guilherme também porque o Guilherme era professor de educação física, era formado em educação física e estava num desses clubins. E o Eduardo também, então ele na Secretaria não era nem do fundamental nem do infantil. Eram pessoas próximas e que tinham nos seus objetivos a proposta política que a educação tinha que fazer, então nós levamos lá para dentro da Secretaria da Educação para dar, claro, uma garantia de suporte às nossas propostas. E isso trouxe algumas dificuldades, claro, porque não deixa de ser uma imposição na rede. Na verdade todas as supervisoras foram assim, foram escolhidas ou pela Secretária ou pela Diretora de Departamento.

Nesse sentido, configura-se o uso do espaço público para proveito particular, tão condenável na história brasileira, e que ainda hoje se faz presente, uma vez que a estrutura burocrática implementada não conseguiu anular as práticas não-rationais existentes, conforme assevera Mendonça (2000), formando um “constructo híbrido”, nem público nem privado, como afirmou Uricochea (1978). Desse modo, a escolha das pessoas para ocupar cargos públicos baseia-se na confiança pessoal e na presença de valores patrimonialistas, oriundos da tradição e do costume, conforme ensinaram Holanda (1995), Franco (1997) e Uricochea (1978).

Ainda segundo Leal (1976), a indicação aos empregos públicos efetivou-se, nos municípios, durante a Primeira República, pelos detentores do poder da localidade, que dispunham de uma autonomia extralegal para exercer sua influência, assentada no compromisso firmado entre os chefes locais e a situação política dominante (Leal, 1976).

---

<sup>72</sup> Recordemos que as exigências para ocupar a FG de supervisor de escola incluíam: vínculo com o Departamento de Ensino fundamental, estando em pleno exercício nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental; ter graduação em pedagogia e ter experiência de, no mínimo, 2 (dois) anos no magistério público municipal de Piracicaba.

<sup>73</sup> Todos os nomes mencionados são fictícios.

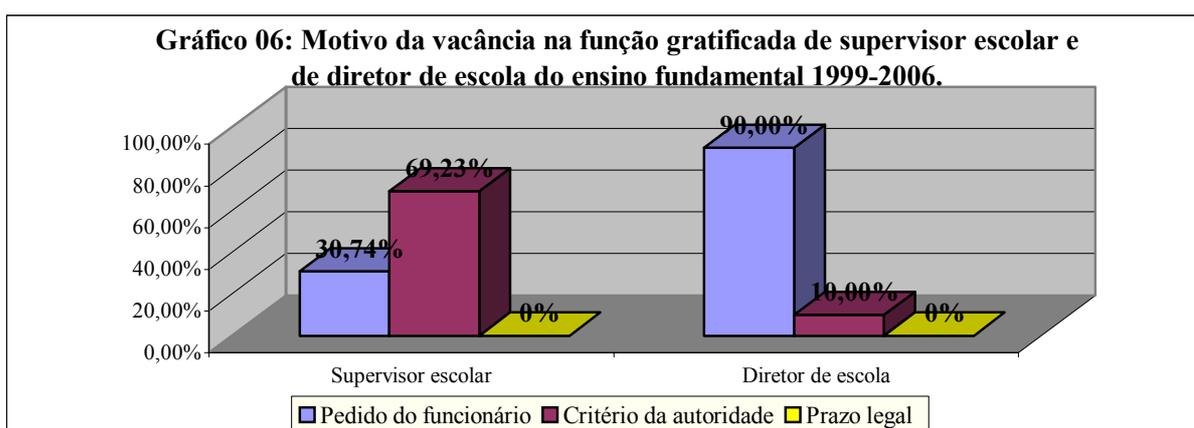
### 4.3.3 – Função Gratificada.

Instituída em lei para atender aos encargos de chefia, de assessoramento e de direção, a função se destinou, no sistema municipal de ensino piracicabano, à direção de departamento, à supervisão de escola, à direção escolar e à coordenação pedagógica, sob a denominação de função gratificada, tendo em vista a vantagem pecuniária concedida ao professor que a ocupa.

Ao estudarmos a seleção dos supervisores e dos diretores de escola, consideramos que, além das designações às funções, outro elemento importante se refere à exoneração dos ocupantes das funções gratificadas.

Nessa perspectiva, estabelece a lei municipal 1972/72 que a vacância da função gratificada decorrerá da dispensa a pedido do funcionário, a critério da autoridade ou quando o funcionário designado não assumir a função no prazo determinado. Cabe destacar que não há outra referência ao assunto na legislação municipal, fato que nos parece permitir que inúmeras razões, inclusive pessoais, justifiquem as exonerações, restando aos ocupantes das funções gratificadas o retorno ao emprego de origem, como alertado pela Secretaria Municipal de Educação por meio de um comunicado enviado às escolas.

Desse modo, os dados do gráfico<sup>74</sup> a seguir demonstram como foram conduzidas as exonerações das funções gratificadas na SME, no período de 1999 a 2006:

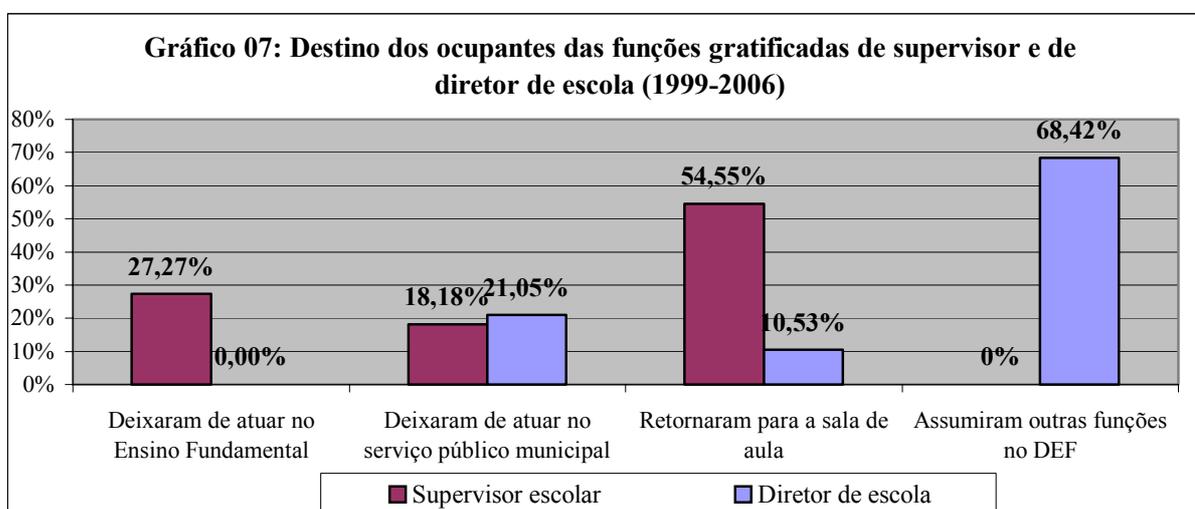


Fonte: SME.

<sup>74</sup> Os dados contidos nos gráficos deste subitem trazem as diferenças do universo dos ocupantes das funções de diretor e de supervisor de escola abarcado por este estudo. Dessa maneira, o total de ocupantes da função de supervisor de escola representa cerca de 48,76% dos ocupantes da função de diretor de escola.

Os dados apresentados pelo gráfico ilustram e evidenciam que a exoneração de supervisores e de diretores de escola ocorreu de modo bem distinto. Revelam, ainda, que a exoneração dos ocupantes da função de supervisor de escola parece atrelar-se à modalidade de seleção adotada no recrutamento de tais servidores públicos, que condicionou a continuidade na função ao agente político ou ao titular da Secretaria Municipal que patrocinou sua indicação.

É interessante observar, ainda, que aos ocupantes exonerados das funções se reservaram distintos destinos, conforme demonstra o gráfico a seguir:



Fonte: Dados obtidos nos Diários Oficiais do Município 1999-2006 e Secretaria Municipal de Educação.

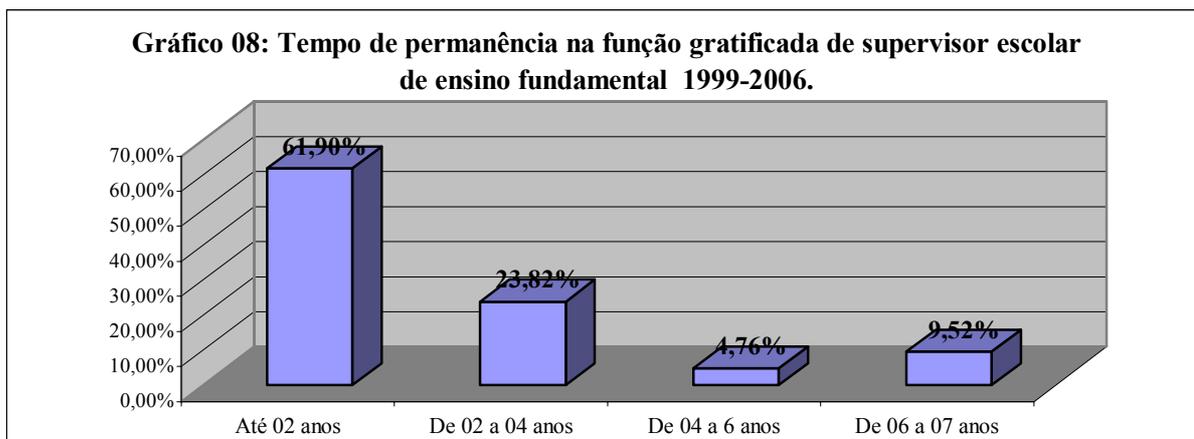
Os dados acima revelam que, dos ocupantes exonerados da função de supervisor escolar, 27,27% passaram a exercer suas atribuições em outros departamentos da Secretaria Municipal da Educação, ou foram designados para outra Secretaria Municipal; 18,18% exoneraram-se do serviço público municipal e a maior parte, 54,55%, retornou para a sala de aula, ou, conforme menciona o comunicado enviado às escolas, “ao seu emprego de origem”.

Em relação aos diretores de escola, 21,05% exoneraram-se do serviço público municipal, 10,53% retornaram para a sala de aula, uma vez que assumiram a função em caráter de substituição, e 68,42% assumiram outras funções gratificadas no Departamento de Ensino Fundamental, ocupando, predominantemente, a função de supervisor escolar, seja por meio de indicação, seja de seleções internas ocorridas em 2004 e 2006.

Destacamos, ainda, que nem sempre a lei municipal 1972/72 foi cumprida, principalmente no tocante ao tempo de permanência nas funções gratificadas. Desse modo, embora a referida lei estabeleça no art. 177, inciso I, que a designação por tempo determinado nunca será superior a quatro anos, as normatizações estabelecidas nos editais de seleção interna ora não estipulam o tempo de permanência do professor selecionado na função, ora prevêm um mandato de três anos para o diretor eleito.

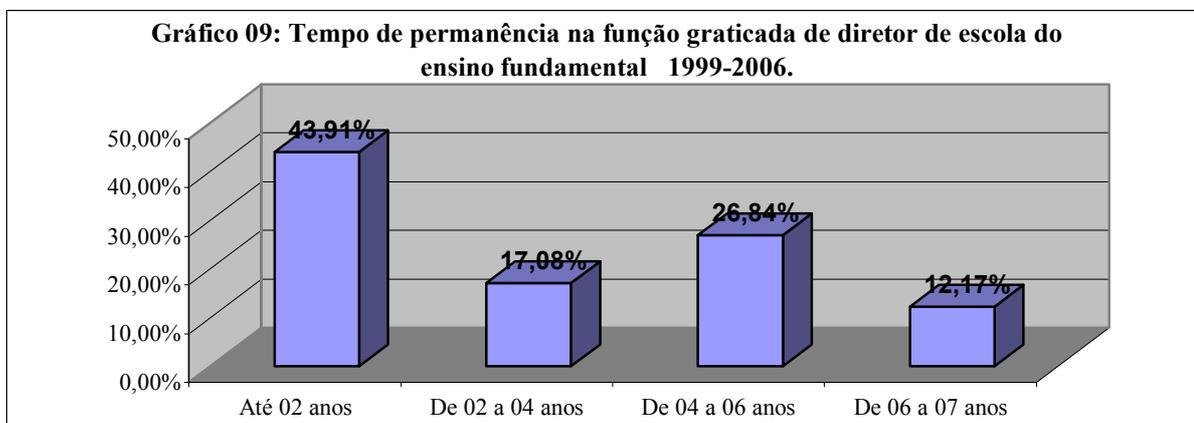
Tal fato permite-nos pensar nas possíveis interferências de caráter patrimonial que a ausência de uma normatização, nos editais de seleção interna emitidos pela SME, sobre o tempo de permanência dos ocupantes na função gratificada e que o descumprimento da lei municipal podem desencadear.

Exemplos de que esse tempo limite não é cumprido podem ser vistos nos gráficos a seguir:



Fonte: Gráfico gerado a partir de dados obtidos nos Diários Oficiais do Município 1999-2006.

Podemos observar, no gráfico, que 14,28% dos ocupantes da função de supervisor escolar permaneceram na função por um período superior a 4 anos, em detrimento ao estabelecido pela Lei 1972/72. Segundo dados obtidos nos diários oficiais do município, dos ocupantes da função de supervisor escolar com até quatro anos na função (cerca de 85,72%), 34,39% foram designados para a função entre 2005 e 2006, possivelmente devido à recente mudança dos ocupantes da supervisão escolar e à ampliação da municipalização do ensino fundamental, e 51,33% foram exonerados, na maior parte, com base no critério da autoridade.



Fonte: Gráfico gerado a partir de dados obtidos nos Diários Oficiais do Município 1999-2006.

No tocante aos ocupantes da função de diretor de escola, o gráfico 09 revela que 39,01% permaneceram nessa função por um período superior ao determinado pela Lei 1972/72. Dados documentais nos permitem verificar que, dos 60,99% de diretores escolares que ficaram até quatro anos na função, 41,47% foram designados entre 2005 e 2006, em decorrência da ampliação do número de escolas e da vacância nas funções gratificadas, 19,52% permaneceram na função por um período inferior ao previsto pela lei municipal supracitada.

O depoimento do representante do setor de recursos humanos da Prefeitura de Piracicaba, parece-nos, poderia justificar as diferenças apresentadas na materialização das funções gratificadas:

[...] a função gratificada é assim, são cargos de confiança da administração, a cada quatro anos quem é designado para ocupar o cargo, a função aí depende mantém ela... a próxima administração.

... Se achar melhor manter essa pessoa como função gratificada de confiança dele, mantém, senão pode designar de confiança dele. [...] Podem estar retornando... assim que a autoridade [...] podem retornar para o cargo de origem. Então não tem uma garantia não, isso não é garantido, eu falo, volto a falar que um dia vou escrever um livro "Os quatro anos"[...]. (REPRESENTANTE DO RH)

O secretário municipal de educação, quando questionado sobre o tempo de permanência dos ocupantes das funções gratificadas e designações de supervisores escolares, esclareceu:

Nós discutimos muito, a equipe de transição, discutimos muito isso na educação, se ficavam os diretores ou se não ficavam. Uma corrente muito forte era para

limpar o campo porque em função disso, **eram funções de livre escolha**. Numa outra corrente, o grupo falava que se fizesse então uma seleção “chega, não existe mais diretores, vamos fazer um processo de eleição”, só que eu pensei o seguinte e conversei com o pessoal de lá, [...] você entra, não conhece a rede, limpa as diretoras [...] (SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO)

Embora tenham optado pela permanência dos diretores de escola, o mesmo não ocorreu com os supervisores de escola, substituídos por:

peessoas que tinham a concepção do que a gente pretendia na Secretaria da Educação, o projeto político para a educação do caso do governo PT / PV era esse, então o que nós procuramos encontrar dentro da rede? Dentro da rede aquelas pessoas que eram afinadas com a nossa proposta. Coincidentemente alguns eram filiados, outros não necessariamente mas que estivessem afinados. [...] Eram pessoas próximas e que tinham nos seus objetivos a proposta política que a educação tinha que fazer, então nós levamos lá para dentro da Secretaria da Educação para dar, claro, uma garantia de suporte às nossas propostas. [...] Na verdade todas as supervisoras foram assim, foram escolhidas ou pela Secretária ou pela Diretora de Departamento.(SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO)

A partir das informações apresentadas, é possível constatar que, enquanto os ocupantes da função gratificada de diretor escolar nela permanecem por um tempo indeterminado, a ocupação na função de supervisor escolar, contrariamente, apresenta uma efemeridade.

Nesse sentido, é notório que os ocupantes da supervisão escolar estavam mais suscetíveis a retornar ao emprego de professor de ensino fundamental, enquanto, aos ocupantes da direção de escola, se reservou a possibilidade de ascender à função gratificada de supervisor escolar. Ainda que essa constitua privilégio de poucos, uma vez que a seleção de servidores para a função, em sua maioria, tem sido efetivada por meio da indicação e a sua vacância esteve atrelada ao “critério da autoridade”.

O fato, provavelmente, justifica a constante alteração no quadro de ocupantes da supervisão escolar, ao sabor de conveniências, muitas vezes político-partidárias, podendo ser considerada um privilégio, cujas designação e exoneração se encontram balizadas por normas tradicionais.

Nessa perspectiva, os favoritismos em relação aos conhecidos ou aos filiados ao partido político, tão conhecidos na história brasileira e perniciosos para a regularidade da educação municipal, materializou-se na freqüente transitoriedade nas ocupações da função de supervisores escolares. Desse modo, parece-nos que a supervisão escolar é entendida como propriedade do

governante, uma vez que os privilégios concedidos podem ser retirados ou revogados segundo sua vontade.

Logo, a relação estabelecida entre ambos resvala para a fidelidade pessoal, tornando-se claro o quanto o emprego público ainda está à mercê das vontades particulares de quem se considera o dono desse e o distribui arbitrariamente, em uma continuidade ao modelo tradicional de relações. Afirmava Leal, em 1948, que a influência, que o coronel exercia no município, atingia a ocupação do emprego público, municipal, estadual e federal (estes dois, quando sediados no município), cujos funcionários eram escolhidos por sua indicação.

Depoimentos de entrevistados, nos momentos em que foram evocados a falar sobre a função gratificada, sugerem que a relação entre a Secretaria Municipal e os ocupantes das funções gratificadas tem sido marcada por constantes avisos de possíveis retornos ao emprego de origem, materializadas na frase “Você dorme com ela e pode acordar sem ela”, permitindo, ainda, constatar-se a inexistência de uma carreira no magistério público municipal. Dessa maneira:

[...] a Secretaria deixa isso muito bem claro, que é função não é cargo, que a qualquer momento você pode estar perdendo. (MCS - B)

[...] função e você é como uma peça descartável [...] enquanto função daquilo, do momento em que nós estamos trabalhando, se diz “Ah, se dorme”, essa fala, “Você dorme com a FG e pode acordar sem ela” essa é uma fala que... um tanto agressiva, mas eu acho que não é bem assim. [...] Ela pode ser retirada a qualquer momento, por ser uma função gratificada cabe ao secretário, ao superior [...]

[...] para o supervisor é como uma administração, de quatro em quatro anos porque é um cargo de confiança. [...] A cada quatro anos você não sabe a administração que vem e se você permanece ou não, por ser cargo de confiança [...] (MCSE)

daqui a tantos anos vai mudar o partido, a gente não sabe se fica se vai, mesmo tendo passado por uma banca porque o que nos é informado constantemente é que a função gratificada é o seguinte “Você dorme com ela e pode acordar sem ela” bem isso que as pessoas falam quando nós questionamos esta questão da função gratificada [...]

É instável, é mais instável para o supervisor de ensino [...]

[...] acho que por ser uma função com perfil político, acho que não tem mesmo argumentos. Vai voltar para a sala de aula porque não corresponde mais ao perfil do partido, não tem uma justificativa por escrito não tem nada disso.

[...] se não responder a expectativa da pessoa, da sua chefe imediata ou da Secretária da Educação. Pode a qualquer momento inclusive [...] eu não tenho esse critério de expectativa que eles ... com relação ao nosso trabalho definido, mas ... não saberia dizer qual a expectativa deles com relação ao trabalho, no momento eu não vejo assim, no momento nós passamos por uma banca e a nossa função gratificada deixou de ser política no momento, (OFG - A)

Toda função é bem avisado que função ... a gente pode retornar ao nosso cargo que é professor, que a gente ocupa uma FG, a gente pode dormir com ela e acordar sem ela. Isso é preocupante para a gente porque a gente pode desempenhar um bom trabalho tudo e a qualquer momento você pode retornar para a sala de aula (OFG – B)

A função quando muda o prefeito, quando muda a parte administrativa, normalmente muda muito esse quadro. A função gratificada não tem uma certa estabilidade (OFG – C )

Eu acho que ele causa uma certa instabilidade e em alguns momentos você sente mais frágil [...] Assim, como é uma função existe sempre um esclarecimento do que é uma função e do que é um cargo, então isso sempre é esclarecido para que não haja dúvidas depois. (OFG - D)

[...] função gratificada, você pode ser destituído a qualquer momento. Infelizmente ainda na educação há questões políticas, então tem pessoas que desenvolveram um trabalho excelente e hoje não estão na função, outros que não desenvolveram tanto e estão na função porque eu acredito mais que por questões políticas mesmo [...] Então isso eu acredito que influência muito porque não há um caminhar. (OFG - F)

Sem negar a preocupação do município em não onerar os cofres públicos e a possibilidade de destituição do ocupante da função gratificada que não desenvolva de maneira satisfatória suas atribuições, a adoção da FG, parece-nos, reflete também uma tendência em manter seus ocupantes sob o domínio do proponente das ações do momento.

Nessa perspectiva, o processo de seleção interna, mesmo quando impessoal e, portanto, próximo de um caráter racional, ao findar na designação à função gratificada– da forma como esta vem se materializando no município- reflete a possibilidade do estabelecimento de relações de troca de favores na ocupação do serviço público.

Permite, ainda, o fortalecimento de práticas patrimoniais, configurando uma distância da ordenação impessoal e abstrata, tendo em vista que o preenchimento da função condicionou a continuidade nesta à permanência da confiança de quem patrocinou a indicação e que, numa situação de conflito de interesses, tende a determinar um possível regresso ao emprego de professor, principalmente para a supervisão escolar.

As informações permitem pensar o quanto a função é utilizada pelos detentores do poder do momento para manter os ocupantes das funções sob seu ‘controle’, configurando uma relação entre o senhor que tem o poder de livre arbítrio “sobre graça ou desgraça” (WEBER, 2004, p. 148) e os servidores, próprio da dominação tradicional. Parece-nos, ainda, que nem sempre a

exoneração da função está atrelada ao desenvolvimento insatisfatório do trabalho de seus ocupantes, mas balizada por critérios pessoais, partidários, de modo que “vai voltar para a sala de aula porque não corresponde mais ao perfil do partido [...] se não responder à expectativa da pessoa, da sua chefe imediata ou da Secretária da Educação” (OFG – A).

Na realidade, a indefinição de um período para a ocupação das funções nos editais das seleções internas para o preenchimento destas, associada ao constante aviso de sua instabilidade e ao descumprimento da lei municipal 1972/72, evidenciam que as regras abstratamente definidas pelo município podem ser desobedecidas até por aqueles que deveriam impô-las, acabando por constituir um obstáculo ao estabelecimento da ordem burocrática legal-racional na administração, como discutiu Franco (1997).

Maria Sylvia de Carvalho Franco (1997) aponta que, no século XIX, o Brasil padecia de influências pessoais que obstaculizaram a burocratização do aparelho administrativo, principalmente na administração local, na qual o servidor público se orientava por interesses e influências locais, negligenciando e distanciando-se dos preceitos abstratamente instituídos.

Franco observa, ainda, que as ordenações que conduziam as práticas administrativas não apresentavam o caráter abstrato e geral, que distingue os preceitos jurídicos. Dessa maneira,

[...] a decisão em cada caso concreto orientava-se preponderantemente pelos valores ou situação de interesses aos quais os agentes do governo estavam imediatamente vinculados. Assim, observa-se a instabilidade da validade efetiva das ordenações que, de forma freqüente eram abertamente desobedecidas. (FRANCO, 1997, p. 124)

É interessante observar, ainda, que o adjetivo “de confiança”, não instituído nas leis municipais, surge vinculado somente à função gratificada de supervisão de escola sendo constantemente mencionado nas entrevistas com os ocupantes das funções. Tal fato pode ser justificado pela maneira como a ocupação dessa função gratificada se vem efetivando no Sistema Municipal de Educação.

Desse modo, a adoção de qualquer modalidade de seleção para o preenchimento das funções gratificadas, do modo como se concretizam, mesmo que realizada sob critérios impessoais e objetivos, pode tornar-se uma vantagem concedida, pode transformar-se em uma farsa.

Nesse sentido, configura-se, no município estudado, um dos desdobramentos perniciosos que a defesa da designação de professores concursados à função de supervisores e de diretores escolares pode acarretar para a educação pública, que passa a ser amoldada a interesses particulares.

Constata-se, nesta seção, que, no sistema de ensino municipal, convivem aspectos legais-rationais e patrimoniais, materializados na pouca importância atribuída aos preceitos legais e às normas estabelecidas, na condução das modalidades de seleção adotadas e na designação à função gratificada.

Dessa forma, enquanto a normatização legal que disciplina o acesso às funções gratificadas apresenta um caráter impessoal, ainda que, algumas vezes, permita diferentes interpretações e se mostre inoperante em alguns pontos, a atitude dos detentores das ‘oportunidades de ascensão’ refletiu a concessão de prestígio e de repúdio aos desafetos, principalmente na ocupação da função gratificada de supervisor escolar.

Nesse sentido, os aspectos formais e as regras instituídas, quando existentes, não conseguiram impor uma impessoalidade em todas as seleções. Logo, pôde-se observar que, na prática, continuaram predominando, em que pesem os aspectos racionais e abstratos, a tradição e o costume “válido desde sempre” (WEBER, 2006, p. 131).

Pudemos notar que, no município estudado, a escolha de supervisores e de diretores de escola pautou-se em diferentes modalidades de seleção que se mostraram suscetíveis a favorecimentos e à definição de critérios pessoais, possibilitando a emersão de vontades arbitrárias e promovendo um distanciamento da dominação legal-racional. Todavia a comissão de seleção, ao apresentar diferentes composições e materializar-se de maneira distinta, conforme nos apontaram os relatos, permitiu que diferentes realidades fossem narradas, não se constituindo, portanto, algo que possamos generalizar.

Segundo Holanda (1995), as escolhas dos homens públicos no Brasil pautaram-se na presença de valores patrimoniais e na confiança pessoal. Nessa mesma linha, é possível observar que vários municípios, dos quais o estudado é um exemplo, tendem a perpetuar esse passado e a fundamentar suas ações em atitudes que oscilam entre o formal e o informal, o pessoal e o impessoal, visando a atender a interesses particulares ou de determinados grupos, faltando uma ordenação impessoal, própria da dominação legal-racional.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Implementada e organizada pelo Estado, a educação escolar pública brasileira permitiu a permanência de elementos de caráter patrimonial, mesmo após o estabelecimento de um aparato racional que padronizasse o funcionamento das escolas, fornecesse normas para a regulamentação do ensino e estabelecesse as competências dos profissionais da educação.

A estrutura patrimonial herdada pelo Estado Brasileiro do colonizador lusitano acabou por caracterizar um modelo de ação na qual os interesses públicos aparecem subordinados aos privados.

O Estado Brasileiro constituiu-se a partir de um modelo doméstico de relações, segundo o qual as vontades particulares se sobrepujam às ordenações impessoais. Conseqüentemente, entre outros acontecimentos, os cargos públicos foram distribuídos como prebendas que, segundo Uricoechea (1978), acabaram por retardar a modernização do Estado brasileiro, e cujo resultado foi a expansão de uma burocracia patrimonial.

Nos municípios, a troca de proveitos e o compromisso firmado entre o chefe local e a situação política dominante no estado, permitiu, ao coronel, desempenhar sua liderança, exercendo influências em todos os assuntos do município, inclusive na indicação de funcionários para ocupar o serviço público, seja municipal, estadual, seja federal (Leal, 1976).

Segundo Mendonça (2000), a modernização e a burocratização do Estado não conseguiram anular as estruturas não racionais existentes que se manifestam nos traços e valores. Tais estruturas, mesmo que adaptadas, também se fizeram sentir no campo educacional.

Particularmente, no estado de São Paulo foi possível observar a adoção de ações legais-racionais que pudessem superar as práticas locais de caráter patrimonial, como a criação de um sistema de ensino, formado por profissionais da educação providos por meio de concurso público, responsável pela criação, pela manutenção e pela organização das escolas em todo o estado (Riscal e Gandini, 2007).

Contudo, essas interferências locais podem (re) emergir com o advento da municipalização do ensino fundamental, decorrente da reforma educacional, contribuindo para um progressivo desmantelamento do aparato racional burocrático instituído, que possibilitou o crescimento do sistema estadual de ensino paulista.

A Reforma do Estado, em meados da década de 1990, trouxe mudanças substanciais para o Brasil. No campo educacional, entre outras alterações, houve a descentralização dos serviços educacionais para a esfera municipal e a racionalização e a redistribuição dos gastos públicos em favor do ensino fundamental.

Desse modo, os municípios paulistas, tomados pelos programas do governo estadual, de reorganização do ensino e de parceria entre estado e municípios, motivados pelo FUNDEF e persuadidos pela possibilidade de “ganhar-perder”, assumiram a responsabilidade pela condução desse nível de ensino.

Piracicaba não fugiu à regra, consolidou um sistema próprio de ensino e responsabilizou-se pela oferta dos quatro primeiros anos, atualmente cinco, do ensino fundamental sem, no entanto, assumi-lo completamente. Desse modo, coexistem, no município, escolas municipais e estaduais responsáveis por esse nível de ensino.

À medida que o atendimento ao ensino fundamental se expandiu, tornou-se necessária a definição de uma série de medidas. Entre elas, a normatização e a criação de empregos públicos (regime CLT) de professor, secretário de escola, escriturário de escola e orientador de aluno, a preencher por meio de concurso público de provas e títulos, além da designação à função gratificada para a direção de departamento, a supervisão escolar, a direção escolar e a coordenação pedagógica.

Nesse cenário, o estudo proposto, em que pesem suas limitações, buscou compreender como, no município de Piracicaba, se organizou a seleção de supervisores e de diretores de escola, procurando analisar em que medida tais seleções refletiram a impessoalidade, o conhecimento profissional do candidato e o cumprimento às normas abstratas, ou reafirmaram os princípios de uma cultura política baseada nos laços do patrimonialismo e do clientelismo.

Desse modo, foi possível verificar que, no município, se estabeleceram diferentes modalidades de seleção para escolher, entre os professores integrantes do sistema municipal de ensino, os ocupantes das funções gratificadas de supervisor e de diretor de escola. Todavia, mesmo adotando modalidades de seleção diferenciadas e estabelecendo a designação à função gratificada, a seleção dos servidores públicos, ditos especialistas em educação, não se fez diferenciar.

As seleções para o preenchimento das funções gratificadas apresentaram algumas alterações ao longo dos anos (1999-2006), atreladas à alternância de distintos partidos políticos

na administração municipal. A adoção de comissões fez-se constante nessas escolhas, sem, contudo, apresentar uma regulamentação em relação à sua composição até 2006, quando a lei municipal 5.683 estabeleceu a representação de cada membro e definiu os critérios (eleitos ou indicados) para sua formação.

Tal fato, acreditamos, subtraiu a possibilidade de favorecimentos, por parte do poder executivo, a qualquer candidato que se submetia a essa forma de seleção, embora isso não constitua um obstáculo, já que, paralelamente às modalidades de seleção estabelecidas, foi possível observar que se utilizou também indicação.

A inexistência de critérios gerais previamente fixados, para a escolha dos ocupantes das funções, e de normas que disciplinassem a comissão de seleção, sob a responsabilidade de um presidente, permitiram que diferentes realidades nos fossem narradas. Foi possível notar a preocupação de alguns membros da comissão entrevistados (outros nem tanto) em pautar suas escolhas em elementos que considerassem o trabalho a ser desenvolvido nas escolas.

Entretanto, alguns relatos evidenciaram que, nem sempre, os critérios mencionados foram considerados na decisão sobre o candidato que ocuparia a função gratificada. Destaca-se, ainda, que essa decisão não coube estritamente aos membros da comissão, recebendo interferências externas.

As eleições dos diretores nas escolas, adotadas em 2003 e 2004, constituíram a segunda etapa de um processo seletivo, no qual os eleitores pautaram seus votos em critérios, principalmente, pessoais, apesar da apresentação das propostas de trabalho pelos candidatos, em que pese a afirmação de muitos eleitores de que não conheciam tais propostas.

Em suma, as modalidades de seleção adotadas demonstraram-se permeáveis a escolhas pautadas na subjetividade, em critérios arbitrários, possibilitando que considerações “onde age conforme seu prazer, sua simpatia ou antipatia e de acordo com pontos de vista puramente pessoais, sobretudo suscetíveis de se deixarem influenciar por preferências também pessoais” (WEBER, 2006, p. 131) fundamentassem algumas escolhas e possibilitassem que laços pessoais imperassem sobre a impessoalidade, ainda que determinadas seleções, conforme alguns relatos, tenham considerado o conhecimento do candidato para a função que exerceriam.

A designação à função gratificada de supervisor escolar efetivou-se, na maioria das vezes, por meio da indicação. Logo, a permanência dos ocupantes dessa função foi marcada por uma

constante transitoriedade, condicionada à confiança do político ou do titular da Secretaria Municipal que patrocinou sua indicação.

A adoção da função gratificada, do modo como materializada, permitiu-nos observar a presença de elementos patrimonialistas, tendo em vista que a permanência na função balizou-se na desconsideração ao tempo limite determinado na lei municipal 1972/72, na inexistência de um tempo determinado nos editais de seleção interna e nos constantes avisos (verbais e escrito) de seu caráter temporário pela Secretaria Municipal de Educação, que tem o livre arbitrário “sobre graça ou desgraça” (WEBER, 2004, p. 128). Logo, o poder executivo teve, em última instância, o controle sobre a carreira (na realidade inexistente) dos profissionais da educação no município.

Nessa perspectiva, o processo de seleção interna, mesmo quando impessoal e, portanto, próximo de um caráter legal racional, ao findar na designação à função gratificada, refletiu a possibilidade do estabelecimento de relações de troca de favores na ocupação do serviço público.

Ao mesmo tempo, a legislação municipal que disciplina alguns pontos da função foi descumprida, evidenciando que, nem sempre, os aspectos formais que possibilitariam o estabelecimento de uma ordenação legal-racional, são, quando existentes, respeitados.

Sem a pretensão de aprofundar essa questão na dimensão que sua importância requer, julgamos necessário tecer algumas considerações acerca da designação de professores concursados à função de supervisores e de diretores de escola.

A opção pela função, ao que parece, foi desenhada para eliminar a estabilidade que o ingresso aos cargos ou aos empregos públicos, por meio de concurso de provas e títulos proporciona. Noutra vertente, para promover a eleição de diretor de escola, sob o mote de que basta ser professor para se submeter a tal processo de escolha, no qual o período determinado em que o professor ocupará a função se configura no mandato. Essa opção pode, contudo, tomar direção contrária.

Nesse sentido, um dos possíveis desdobramentos pôde ser visto no município estudado, no qual a ocupação da função gratificada esteve atrelada, principalmente na supervisão escolar, aos interesses dos diferentes partidos políticos que estiveram a frente da administração municipal.

A pesquisa permitiu que constatássemos que práticas calcadas na tradição e no costume tenderam a se evidenciar no município, revelando-nos que as modalidades de seleção adotadas e a designação/exoneração da função refletiram a possibilidade de favoritismos e de trocas de favores na ocupação do serviço público.

Dessa maneira, foi possível observar que, enquanto a supervisão escolar se caracterizou pela transitoriedade, na qual, como afirma MENDONÇA (2000, p. 221), “a relação de confiança é uma via de mão única”, aos diretores escolares, submetidos à seleção interna, restou o constante alerta do caráter efêmero da função gratificada.

Podemos afirmar que as escolhas dos servidores públicos no município continuam, como já asseverou Holanda (1995), baseadas na confiança pessoal e na presença de valores patrimoniais, legitimados pela tradição, “assim é porque sempre foi” (Faoro, 2001), perpetuando, tanto quanto possível, os resquícios da história brasileira arraigados nos municípios, ainda que convivam com elementos legais -racionais e impessoais.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. **Autonomia monitorada como eixo de mudança: Padrões de gestão do ensino público paulista (1995 – 1998)**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2001. 202p.

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E., GENTILI, P. (orgs). Pós-Neoliberalismo: **as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARELARO, Lisete R. G. A municipalização do ensino e o poder local. **ANDE**, São Paulo, Ano 8, n. 14, p. 22-26, 1989.

\_\_\_\_\_. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, Cleiton. et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

BASSI, Marcos.; GIL, I- Juca Pirama C. **A municipalização do ensino no Estado de São Paulo**. Impactos do FUNDEF no atendimento municipal. Relatório Final. São Paulo : Ação Educativa.

BORTOLETO, Moises. **Implementação da gestão democrática na educação municipal de Piracicaba**: análise de uma experiência. Dissertação de Mestrado. Piracicaba/SP: UNIMEP, 2004. 134 p.

BOTH, Ivo José. **Municipalização da educação**: Uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental. Campinas/SP: Papirus, 1997.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Documento da Presidência da República: Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Brasília, 1995.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Cadernos MARE da Reforma do Estado. Vol. 1. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

\_\_\_\_\_. **Exposição no Senado sobre a Reforma da administração pública**. Vol. 3. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

\_\_\_\_\_. **A Reforma do Aparelho do Estado e as mudanças constitucionais**: síntese e respostas a dúvidas mais comuns. Cadernos MARE da Reforma do Estado. Vol. 6. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

\_\_\_\_\_. **A nova política de recursos humanos**. Cadernos MARE da Reforma do Estado. Vol. 11. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do serviço público, ano 50 n° 4, out-dez 1999.**

\_\_\_\_\_. A Reforma do Estado. **O Globo**, 11/01/1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em mar. 2006.

\_\_\_\_\_. A Emenda da Administração Pública. **O Globo**, 24/06/1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em mar. 2006.

\_\_\_\_\_. O Cidadão e o Servidor. **Folha de São Paulo**, 03/10/1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em mar. 2006.

CALLEGARI, CESAR. **O FUNDEF e a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo**. São Paulo: Aquariana, 2002.

CASSASSUS, J. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.74, p. 05-10: agosto 1990.

CATANANTE, B. R. **A proposta educacional de Mato Grosso do Sul: a formação do cidadão crítico segundo a percepção dos professores das séries iniciais do ensino fundamental**. 1999. Dissertação (Mestrado em Educação), Centro de Educação e Ciências Humanas Universidade de São Carlos, São Carlos, 1999.

COHN, Gabriel (org.). **Weber**. São Paulo: Ática, 2006.

CORTINA, Roseana Leite. **Burocracia e educação: o diretor de escola no Estado de São Paulo**. Araraquara, São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 1999.

CRETELLA JUNIOR, J. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CUNHA, Luiz Antonio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1995.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O compromisso do profissional de administração da educação com a escola e a comunidade. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, vol. 3, n. 1, p. 44-50, jan-jun. 1985.

\_\_\_\_\_. O profissional de administração da educação: seleção, formação e atuação. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, vol. 4, n. 1, p. 106-113, jan.-jun. 1986.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2004.

DOMICIANO, Cássia Alessandra; ADRIÃO, Theresa. O modelo de subvenção piracicabano. In: **X Seminário Estadual da Associação Nacional de Política e Administração de Educação-ANPAE**. São Bernardo do Campo/SP, 2006. 1 CD-ROM.

DOURADO, Luiz Fernandez. Eleições de diretores, um processo em curso na Secretaria Municipal de educação de Goiânia – Goiás. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Brasília, vol. 9, n.2, p. 81-89, jul-dez 1993.

\_\_\_\_\_. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 4ed. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **A gestão democrática, eleição de diretores e a construção de processos de participação e decisão na escola**. Disponível em: <<http://www.tvebrasil.com.br/salto>>. Acesso em dez. 2006.

DOWBOR, Ladislau. **O que é Poder Local?** Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1995.

\_\_\_\_\_. Da globalização ao poder local. **Pesquisa e debate**, PUC-SP, Vol. 7, número 1 (8), 1996.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2001.

FIORI, José Luís. O cosmopolitismo de cócoras. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 14, n. 39, pp. 21-32, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em ago 2007

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens Livres na Ordem Escravocrata**. São Paulo: Fundação Editora Unesp, 1997.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, vol. 35. n. 3, p. 20-9, mai/jun 1995.

GÓES, Moacyr de. A função social do diretor de escola pública, eleito pelo voto direto. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Brasília, vol. 8. n. 1, p. 85-100, jan/jun 1992.

GUIRALDELLI, Paulo. **História da Educação**. São Paulo: Cortez, 1995.

HAYEK, F. **O Caminho da Servidão**. São Paulo: Instituto Liberal, 1990.

HEEMANN, Eliana Barbosa. A eleição dos diretores das escolas estaduais do Paraná e seus efeitos na vida da escola. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Brasília, vol. 4. n. 2, p. 46-62, jan/jun 1987.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. **Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Annablume/ Fapesp, 2007.

LAGOA, A. O jogo de gato e rato na eleição de diretor. **Revista Nova Escola**, São Paulo, p. 10-17, maio 1992 .

LIMA, Flávio Roberto Ferreira de. **Breves considerações à contratação no serviço público sem concurso público, prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal**. Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: [http:// jus2.uol.com.br/doutrina/texto](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto). Acesso em nov. 2007.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

LOBO, Theresa. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p. 05-10, ago 1990.

MAIA, Eny Marisa. Eleições e democracia. **ANDE**, ano 4, n. 8, 1984.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História da Escola em São Paulo e no Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/ Instituto Fernand Braudel, 2005.

MENDONÇA, E. F. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 22, n. 75, ago/2001.

\_\_\_\_\_. **A regra e o jogo: Democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas/SP: FE /UNICAMP, 2000.

\_\_\_\_\_. A eleição de diretores no sistema público de ensino do Distrito Federal. Avanço ou manipulação? **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Brasília, vol. 5, n. 2, p. 49-62, jul/dez. 1987.

MORAES, A. de. **Direito constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

MURANAKA, M. A.S.; MINTO, C. “Lei Darcy Ribeiro”: Um olhar crítico-social. **Revista da Sinpeem**, , p. 31-37, setembro de 1997.

NEVES, Lucia M.W. Educação: um caminhar para o mesmo lugar. In: LESBAUPIN, I. **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, Cleiton. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, C. A et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Cleiton, GANZELI, Pedro. O processo de municipalização do ensino fundamental, da primeira à quarta série, em Piracicaba. IN: GIUBILEI, S. (org.). **Descentralização, Municipalização e Políticas Educativas**. Campinas: Ed. Alínea, 2001.

OLIVEIRA, João Batista A.; SCHWARTZMAN, Simon. **A escola vista por dentro**. Belo Horizonte: Alfa educativa, 2002.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; CATANI, Afrânio Mendes. A gestão da unidade escolar. In: \_\_\_\_\_. **Constituições estaduais brasileiras e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

OLIVEIRA, Romualdo P. Reformas educativas no Brasil na década de 90. In: CATANI, A.M. , OLIVEIRA, R.P. (org.) **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: 2000, p.77-94.

OLIVEIRA, Romualdo Portela., ADRIÃO, Teresa. (Org.) **Gestão, financiamento e direito à educação: Análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, Vitor Henrique. Situação e perspectivas da administração da educação brasileira: uma contribuição. **Revista Brasileira de Administração da Educação** , Brasília, vol. 9. n.1, p. 9-36, jan/jun 1993.

\_\_\_\_\_. Eleições de diretores na escola pública. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Brasília, vol.10. n° 2: p. 87-101, jan/jun 1994.

\_\_\_\_\_. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. **Eleição de diretores escolares: a escola pública experimenta a democracia**. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Um fundinho chamado fundão. In: DOURADO, L.F. (Org.). **Financiamento da educação básica**. Campinas: Autores Associados; Goiânia: Ed. da UFG, 1999.

\_\_\_\_\_. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995 – 2002). **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n.80, set. 2002.

PIRACICABA (MUNICÍPIO). I Conferência Municipal de Educação: Documento síntese das propostas de diretrizes para políticas educacionais debatidas pelos fóruns. Piracicaba, 2001.

\_\_\_\_\_. **I Conferência Municipal de Educação: Diretrizes Aprovadas**. Piracicaba, junho/2001.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. Comunicado SME/EF 001. Piracicaba, fev./2000.

\_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município n° 7.290, de 20 de janeiro de 1998.

\_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba n° 7.565, de 06 de março de 1999. p. 02.

\_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba n°7.583, de 01 de abril de 1999. p. 05.

\_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba n° 7.761, de 28 de dezembro de 1999. p. 22-23.

- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 7.818, de 21 de março de 2000. p. 01.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 7.882, de 28 de junho de 2000. p. 02– 03.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 7.981, de 23 de novembro de 2000. p. 07-14.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 7.995, de 14 de dezembro de 2000. p. 07.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8014, de 12 de janeiro de 2001. p. 01.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.039, de 16 de fevereiro de 2001. p. 03.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.046, de 01 de março de 2001.p. 02.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.047, de 02 de março de 2001. p. 01.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.059, de 20 de março de 2001. p. 03.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.060, de 21 de março de 2001. p. 06.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.157, de 15 de agosto de 2001. p. 01.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.214, de 08 de novembro de 2001. p. 07-12.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.224, de 24 de novembro de 2001. p. 02
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 28 de dezembro de 2002. p.05-12.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.613, de 08 de julho de 2003. p. 02.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.678, de 08 de outubro de 2003. p. 01.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.682, de 14 de outubro de 2003. p. 43.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.682, de 14 de outubro de 2003. p. 44.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.713, de 02 de dezembro de 2003. p. 04.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.723, de 17 de dezembro de 2003. p. 01.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.752, de 04 de fevereiro de 2004. p. 02.
- \_\_\_\_\_.Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.782, de 19 de março de 2004. p. 01.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.785, de 24 de março de 2004. p. 01.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.814, de 07 de maio de 2004. p. 01.

- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.817, de 12 de maio de 2004. p. 02.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.880, de 12 de agosto de 2004. p. 01.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.897, de 04 de setembro de 2004. p. 01.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.949, de 30 de novembro de 2004. p. 13-18.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.988, de 27 de janeiro de 2005. p. 01.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.992, de 02 de fevereiro de 2005. p. 02.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 8.988, de 03 de fevereiro de 2005. p. 02.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 9.025, de 23 de março de 2005. p. 02.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 9.027, de 29 de março de 2005. p. 03.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 9.043, de 03 de abril de 2005. p. 03.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 9.074, de 08 de junho de 2005. p. 44.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 9.164, de 15 de outubro de 2005. p. 02.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 9.167, de 20 de outubro de 2005. p. 02-18.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 9.188, de 24 de novembro de 2005. p. 01.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 9.207, de 23 de dezembro de 2005.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 9.236, de 02 de fevereiro de 2006. p. 01.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 9.256, de 03 de março de 2006.
- \_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Piracicaba nº 9.274, de 29 de março de 2006.

RISCAL, Sandra, GANDINI, Raquel. A constituição do sistema de ensino paulista: das diretorias regionais de ensino e serviços de inspeção. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, vol. 23, n. 1, p. 105-121, jan.-jun. 2007.

RISCAL, Sandra. O conceito de gestão democrática e participação política na educação. **Revista Educação & Cidadania**, Campinas/SP, vol. 6, n. 1, p. 64-70, jan.-jun. 2007.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930-1973)**. Petrópolis: Vozes, 1998.

RUS PEREZ, José. **A política educacional do estado de São Paulo: 1967 – 1990.** Campinas/SP: Tese de Doutorado. UNICAMP, 1994.

SÃO PAULO (ESTADO). SECRETARIA DO ESTADO DA EDUCAÇÃO. **A Escola de Cara Nova: um único projeto com múltiplas ações.** 1997.

\_\_\_\_\_. Comunicado SE de 22.03.1995. Dispõe sobre as principais diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo, para o período de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998. **Diário Oficial do Estado**, 23.03.1995, Seção II, São Paulo, 1995, p. 08-10.

\_\_\_\_\_. **Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo:** introdução/ breve histórico. Disponível em: <<http://info.edunet.sp.gov.br/municipalizacao>>. Acesso em mar. 2006.

SILVA, Camila Croso; GIL, I Juca Pirama Camargo, DI PIERRO, Maria Clara. Avaliando o primeiro ano de implantação do FUNDEF. **Observatório da Cidadania**, Rio de Janeiro, n. 3, pp. 167-172, 1999.

SILVA JUNIOR, Celestino Alves da. **A escola como local de trabalho.** Cap. II. 2ed. São Paulo: Cortez, 1993.

SILVA JUNIOR, João dos Reis; Sguissardi, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil:** Reforma do estado e mudanças na produção. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Volney Z. de O.; MIRANDA, Eliana B. de. **Primeiras linhas de direito administrativo.** São Paulo: Celso Bastos Editor/ Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

SIMÕES, José Luis. Cerimonias escolares em Piracicaba na República Velha: espaço das elites, foco da imprensa. In: **VII Seminário Nacional de estudos e Pesquisas – História, Sociedade e Educação no Brasil – HISTEDBR.** Campinas/SP, 2006. 1 CDROM.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. **Seleção de diretores de escola:** Avanços, pausas e recuos de um processo. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/0517t.htm>>. Acesso em fev. 2006.

TOMASI, Livia de. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: TOMASI, L.; WARDE, M.L.; HADDAD, S. (org). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez/PUC-SP/Ação Educativa, 1996.

URICOECHEA, F. **O Minotauro Imperial:** A burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX. São Paulo: Difel, 1978.

VALE, José Misael F. do. O diretor de escola em situação de conflito. **Cadernos Cedes**, 6. p. 37- 50, jun 1982.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade.** São Paulo: Editora UNB e Imprensa Oficial, 2004.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia.** Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1971.

**Legislação consultada:**

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. de 05 de outubro de 1988. Brasília. DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato de disposições constitucionais transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF., 13 set. 1996.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF., 05 de junho de 1998.

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9424/96, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.

PIRACICABA (MUNICÍPIO). Lei Orgânica do Município de Piracicaba. 1º de agosto de 1990. Disponível em: <<http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br>>. Acesso em jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.282, de 12 de fevereiro de 1999. Estabelece normas para o exercício das FG's de Diretor de Escola e de professor Coordenador e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Piracicaba, SP, 13 fev. 1999.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.286, de 18 de fevereiro de 1999. Constitui Comissão para proceder análise dos Projetos de Trabalho dos candidatos ao exercício das FG's de Diretor de Escola e Professor Coordenador e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Piracicaba, SP, 19 fev. 1999.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.782, de 10 de dezembro de 1999. Disciplina a remoção dos profissionais da educação do Ensino Fundamental, por concurso de títulos, permuta e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8783, de 10 de dezembro de 1999. Estabelece normas para o exercício das FG's de Diretor de Escola e de professor Coordenador e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Piracicaba, SP, 21 dez 1999

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.784, de 10 de dezembro de 1999. Constitui Comissão para proceder análise das Propostas de Trabalho dos candidatos ao exercício das FG's de Diretor de Escola e Professor Coordenador e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Piracicaba, SP, 21 dez. 1999.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.916, de 25 de fevereiro de 2000. Introduz alterações ao decreto nº 8.783/99, que estabelece normas para o exercício das FG's de Diretor de Escola e de Professor Coordenador e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Piracicaba, SP, 09 mar. 2000.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9340, de 05 de fevereiro de 2001. Constitui Comissão para proceder análise das propostas de trabalho dos candidatos ao exercício das FG's de Diretor e Professor coordenador. **Diário Oficial do Município**, Piracicaba, SP, 10 fev. 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9341, de 05 de fevereiro de 2001. Estabelece normas para o exercício das FG's de diretor de escola e de Professor coordenador e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Piracicaba, SP, 13 fev. 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9441, de 19 de abril de 2001. Dispõe sobre a nomeação da Comissão Organizadora da I Conferência Municipal de educação Piracicaba – SP. **Diário Oficial do Município**, Piracicaba, SP.

\_\_\_\_\_. Decreto nº10.117, de 28 de dezembro de 2002. Constitui Comissão para proceder análise das propostas de trabalho dos candidatos ao exercício das FG's de Diretor e Professor coordenador. **Diário Oficial do Município**, Piracicaba, SP, 28 dez. 2002.

\_\_\_\_\_. Decreto nº10.421, de 02 de setembro de 2003. Constitui Comissão para proceder análise das propostas de trabalho dos candidatos ao exercício das FG de supervisor de ensino e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Piracicaba, SP, 04 set. 2003.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.478, de 31 de outubro de 2003. Constitui Comissão para proceder análise das propostas de trabalho dos candidatos ao exercício das FG de supervisor de diretor de escola e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Piracicaba, SP, 07 nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Decreto nº10.668, de 25 de fevereiro de 2004. Constitui Comissão para proceder análise das propostas de trabalho dos candidatos ao exercício da FG de Diretor de escola junto a EMEF “Prof. Mario Chorilli”. **Diário Oficial do Município**, Piracicaba, SP, 23 mar. 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto nº10.669, de 25 de fevereiro de 2004. Constitui Comissão para proceder análise das propostas de trabalho dos candidatos ao exercício da FG de Diretor de escola junto a EMEF “Kobayat Líbano”. **Diário Oficial do Município**, Piracicaba, SP, 23 mar. 2004. *Diário Oficial do Município*, Piracicaba, SP, 23 mar. 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto nº10.720, de 27 de abril de 2004. Constitui Comissão para proceder análise das propostas de trabalho dos candidatos ao exercício da FG de Supervisor de Ensino e dá providencias correlatas. **Diário Oficial do Município**, Piracicaba, SP, 05 maio 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto nº10719, de 27 de abril de 2004. Constitui Comissão para proceder análise das propostas de trabalho dos candidatos ao exercício da FG de Supervisor de Ensino e dá providencias correlatas. **Diário Oficial do Município**, Piracicaba, SP, 05 maio 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.857, de 23 de agosto de 2004. Constitui Comissão para proceder análise das propostas de trabalho dos candidatos ao exercício da Função Gratificada de Diretor de Escola e dá providências correlatas.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 11.174, de 14 de julho de 2005. Introduz alterações ao Decreto nº 8.782/99, que “disciplina a remoção dos profissionais da educação do Ensino Fundamental por concurso de títulos, permuta e dá outras providências”.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 11.374, de 13 de dezembro de 2005. Constitui Comissão para proceder à análise das propostas de trabalho dos candidatos para função Gratificada de Diretor de Escola e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Piracicaba, SP, 15 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 11.525, de 21 de março de 2006. Constitui Comissão para proceder à análise das Propostas de Trabalho dos candidatos ao exercício da Função Gratificada de Supervisor de Escola Municipal de Ensino Fundamental e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 11.648, de 02 de junho de 2006. Constitui Comissão para proceder à análise das Propostas de Trabalho dos candidatos ao exercício da Função Gratificada de Diretor (a) de Escola Municipal, criada pela Lei nº 5.836/06.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 11.862, de 08 de novembro de 2006. Disciplina a remoção e o remanejamento de titulares de cargos/empregos, do Núcleo de Apoio Administrativo, da Secretaria Municipal de Educação que atuam especificamente no ensino fundamental dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 1972, de 07 de novembro de 1972. Dispõe sobre o estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Piracicaba. Disponível em: <<http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br>>. Acesso em dez. 2005

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.698, de 14 de novembro de 1985. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br>>. Acesso em jan. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.720, de 03 de dezembro de 1985. Dispõe sobre alterações na Lei nº 2.698, de 14 de novembro de 1985, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br>>. Acesso em jan. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.762, de 04 de julho de 1986. dispõe sobre alterações na Lei nº 2.698, de 14/11/85, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br>>. Acesso em jan. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.962, de 14 de outubro de 1988. Cria cargos de provimento em comissão no Quadro de Pessoal da Prefeitura e introduz alterações nas Leis nº 2.934, de 05 de julho de 1988 e 2.935, de 06 de julho de 1988 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br>>. Acesso em jan. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.309, de 24 de julho de 1991. Institui o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Municipais da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Município de

Piracicaba e dá outras providências. Disponível em: <[http:// www.camarapiracicaba.sp.gov.br](http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br)>. Acesso em jan. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.453, de 29 de maio de 1992. Cria Funções Gratificadas Gerais – FG’s, Funções Gratificadas da Secretaria Municipal de Saúde- FG’s, Funções Gratificadas da Secretaria da Educação (FGE’s) e dá outras providências. Disponível em: <[http:// www.camarapiracicaba.sp.gov.br](http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br)>. Acesso em jan. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.477, de 25 de junho de 1992. Institui o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Municipais da administração Direta, Autárquica e Fundacional do Município de Piracicaba e dá outras providências. Disponível em: <[http:// www.camarapiracicaba.sp.gov.br](http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br)>. Acesso em jan. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.958, de 18 de julho de 1995. Ratifica a instituição do Regime Jurídico Único dos servidores públicos municipais da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, cria cargos, impõe concurso público para as lotações, consolida decretos, estabelece alíquotas e dá outras providências. Disponível em: <[http:// www.camarapiracicaba.sp.gov.br](http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br)>. Acesso em jan. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.966, de 15 de setembro de 1995. Reajusta a Tabela de Vencimentos do quadro de pessoal, define critérios para o preenchimento e remuneração das Funções Gratificadas, cria o prêmio assiduidade, institui e regulamenta o adicional de nível universitário e técnico, concede ajuda de custo pelo cargo exercício de funções não inerentes ao cargo, estabelece bonificação para, os cargos de provimento em comissão e dá outras providências. Disponível em: <[http:// www.camarapiracicaba.sp.gov.br](http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br)>. Acesso em jan. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.600, de 28 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e dá providências correlatas. Disponível em: <[http:// www.camarapiracicaba.sp.gov.br](http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br)>. Acesso em out. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.603, de 28 de dezembro de 1998. Cria empregos junto à Prefeitura do Município de Piracicaba, dispõe sobre a instituição do Regime Jurídico Celetista e dá outras providências. Disponível em: <[http:// www.camarapiracicaba.sp.gov.br](http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br)>. Acesso em out. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.821, de 24 de maio de 2000. Altera a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação, cria FG’s – Funções Gratificadas, cria Funções de Professor Substituto e dá outras providências. Disponível em: <[http:// www.camarapiracicaba.sp.gov.br](http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br)>. Acesso em out. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.683, de 05 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a criação de empregos, junto ao Quadro de Pessoal da Prefeitura do Município de Piracicaba, cria Funções Gratificadas junto à Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http:// www.camarapiracicaba.sp.gov.br](http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br)>. Acesso em mar. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.687, de 07 de fevereiro de 2006. Altera dispositivos da Lei Municipal nº 5.683/06 que “dispõe sobre a criação de empregos, junto ao Quadro de Pessoal da Prefeitura do Município de Piracicaba, cria Funções Gratificadas junto à Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências”. Disponível em: <[http:// www.camarapiracicaba.sp.gov.br](http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br)>. Acesso em out. 2005.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei Complementar nº 011, de 06 de maio de 2004. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério, institui o plano de carreira e de salários e dá outras providências. Disponível em: <[http:// www.camarapiracicaba.sp.gov.br](http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br)>. Acesso em mar. 2006

\_\_\_\_\_. Processo de tramitação do Projeto de Lei 237, de 20 de outubro de 1998. (Arquivo da Câmara Municipal de Vereadores)

\_\_\_\_\_. Processo de tramitação do Projeto de Lei 005, de 10 de dezembro de 1999. (Arquivo da Câmara Municipal de Vereadores)

\_\_\_\_\_. Processo de tramitação do Projeto de Lei 202, de 06 de outubro de 2005. (Arquivo da Câmara Municipal de Vereadores)

\_\_\_\_\_. Processo de tramitação do Projeto de Lei 006, de 01 de fevereiro de 2006. (Arquivo da Câmara Municipal de Vereadores)

SÃO PAULO (ESTADO) Constituição do Estado de São Paulo, 1989.

\_\_\_\_\_. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Decreto nº 40.673, de 16 de fevereiro de 1996. Institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado Município para o atendimento do Ensino Fundamental. **Diário Oficial do Estado**, 17.02.1996, v. 106, nº 33, São Paulo, 1996.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 40.510, de 04 de dezembro de 1995. Dispõe sobre o Programa de Reorganização das Escolas de rede pública estadual e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado**, 05.12.1995, Seção I, São Paulo, 1995.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 40.473, de 21 de novembro de 1995. Institui o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado**, 22.11.1995, Seção I, São Paulo, 1995.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Paulista e dá providências correlatas.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 201, de 9 de novembro de 1978. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério e dá providências correlatas.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 114, de 13 de novembro de 1974. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério e dá providências correlatas.

**APÊNDICE I**  
**QUESTIONÁRIO.**

( ) Professor    ( ) Funcionário.

1- Você conhecia os candidatos a direção escolar antes das eleições?

- ( ) SIM, OS DOIS.  
( ) SIM, APENAS UM.  
( ) NÃO.

2- Foi possível conhecer bem os candidatos e suas propostas de trabalho, antes de votar?

- ( ) SIM                      ( ) NÃO

3- A campanha para a eleição de diretor escolar se fez da seguinte forma (Assinale **TODAS** as alternativas que mostram como foi a campanha):

- ( ) Apresentação da proposta de trabalho por meio de exposição oral no dia da eleição.  
( ) Apresentação da proposta de trabalho por meio de exposição oral **antes** do dia da eleição.  
( ) Informações diversas como panfletos, cartazes, visitas à comunidade divulgando a proposta de trabalho.  
( ) Debate entre os candidatos.  
( ) Outra forma. Qual? \_\_\_\_\_

4- Houve pressão ou manipulação de grupos ou pessoas em favor de algum candidato?

- ( ) SIM            ( ) NÃO SEI            ( ) NÃO

5- Se você respondeu **SIM** na questão anterior essa pressão ou manipulação se deu por parte:

- ( ) Da Secretaria Municipal de Educação.  
( ) De políticos.  
( ) Outra. Qual? \_\_\_\_\_

6- Dentre os itens abaixo, enumere por ordem de importância (com os números 1, 2 e 3) os **TRÊS** que você levou em conta ao votar:

- ( ) Competência  
( ) Formação acadêmica do candidato  
( ) Proposta de trabalho apresentada.  
( ) Trabalho educacional que o candidato desenvolveu na escola.  
( ) Liderança.  
( ) Simpatia  
( ) Bom relacionamento  
( ) Amizade.  
( ) Já conhecer o candidato.  
( ) Outro. Qual? \_\_\_\_\_

7- Depois da eleição, sua participação nas tomadas de decisão na escola:

- ( ) Mudou para melhor.  
( ) Não mudou.

( ) Mudou para pior.

8- Com a posse do novo diretor, houve mudanças significativas na escola?

( ) SIM ( ) NÃO SEI ( ) NÃO

9- Em caso afirmativo, responda:

a) Quais foram estas mudanças? (Assinale **TODAS** as alternativas que apontem as mudanças ocorridas)

( ) participação dos professores nos tomadas de decisões (Decisões conjuntas).

( ) participação dos funcionários nas tomadas de decisões (Decisões conjuntas).

( ) aproximação do diretor escolar da comunidade escolar (professores, pais, funcionários)

( ) aproximação dos pais da escola para dar sugestões e acompanhar o que está ocorrendo.

( ) participação dos pais na escola. Como? \_\_\_\_\_

( ) Outras. Quais? \_\_\_\_\_

b) Por que você acha que estas mudanças ocorreram?

( ) por iniciativa do próprio diretor.

( ) por iniciativa conjunta com os grupos internos da escola.

( ) por influência da Secretaria Municipal de Educação.

( ) por influência dos pais.

( ) não sei.

( ) por outro motivo. Qual? \_\_\_\_\_

10- Na sua opinião, a escolha do diretor de escola deve se dar por meio de:

( ) eleição direta pela comunidade.

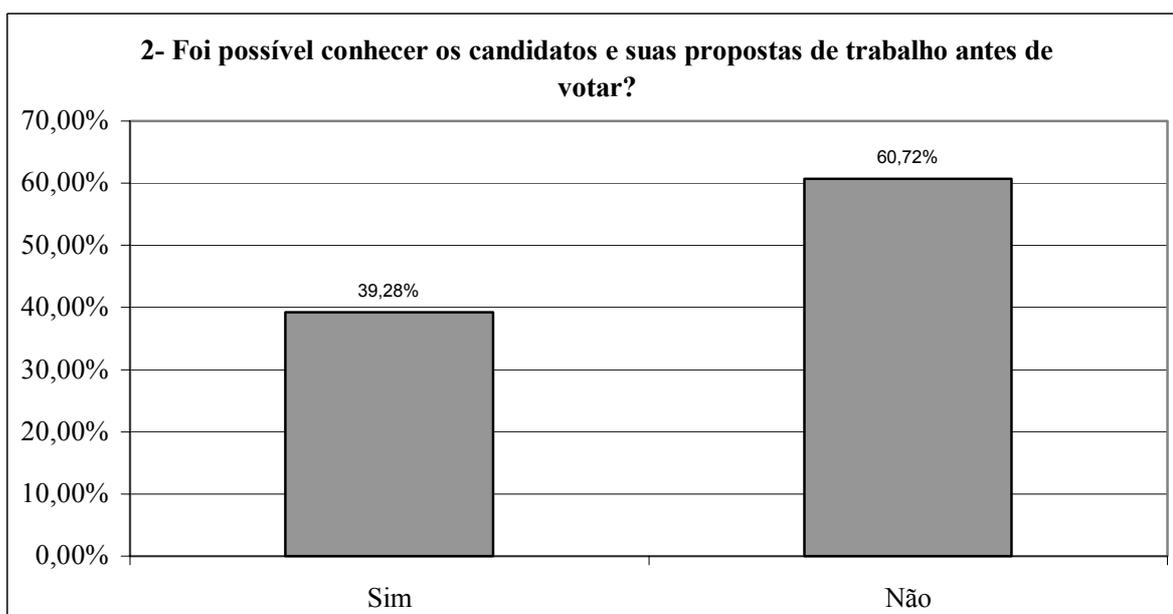
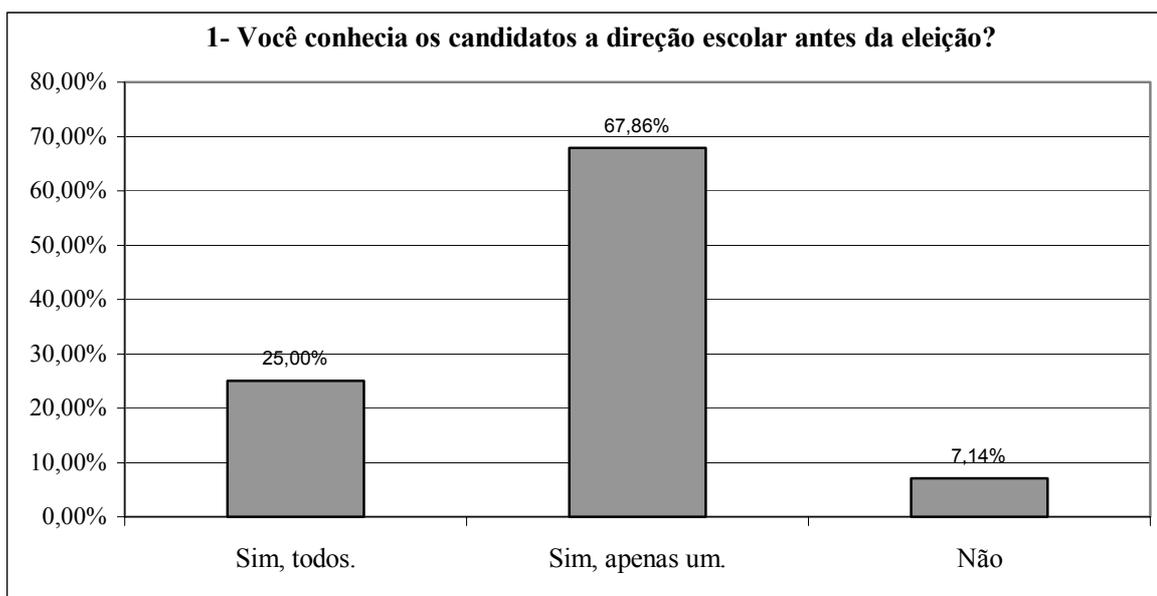
( ) eleição via lista tríplice

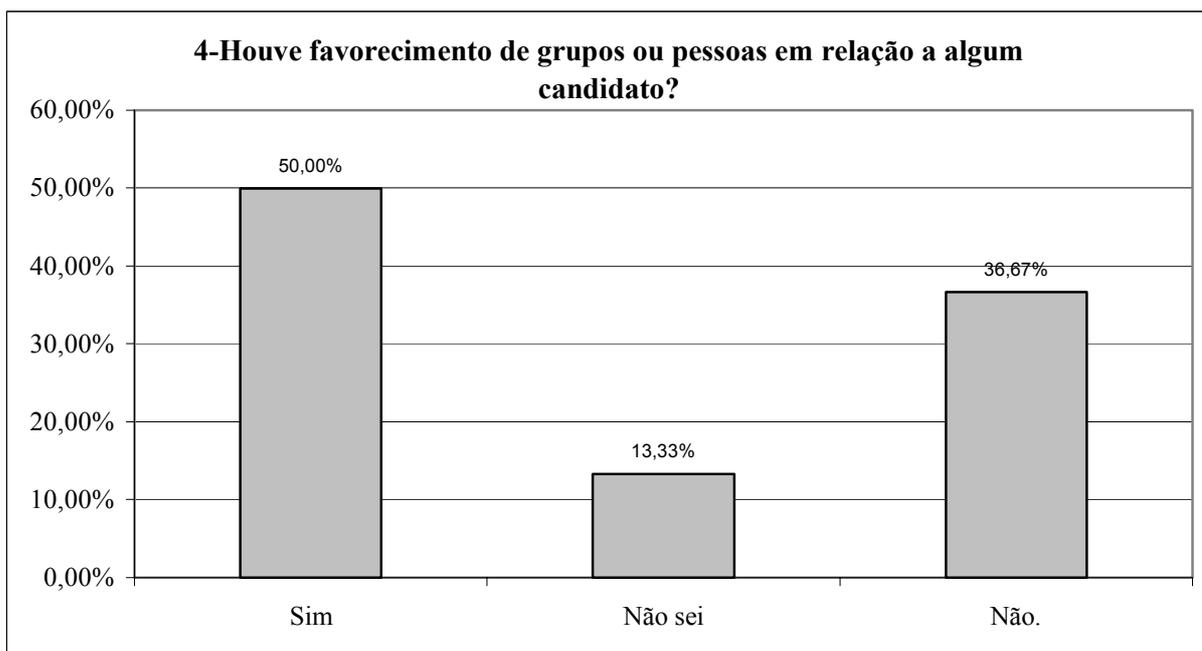
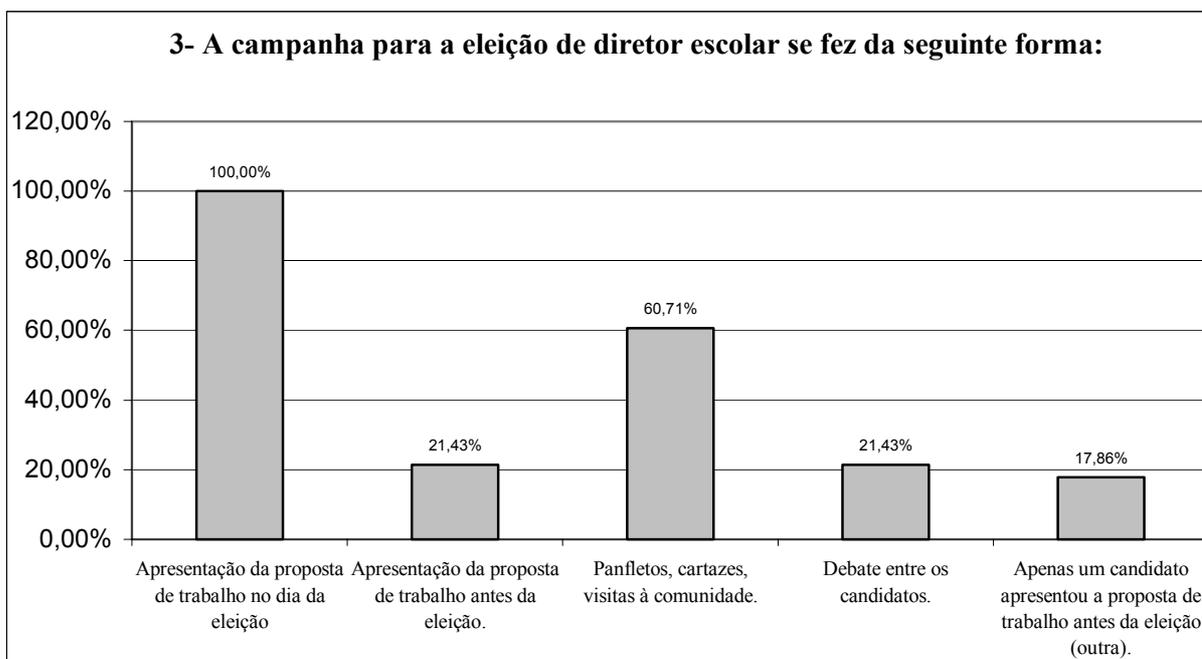
( ) apresentação de proposta de trabalho e entrevista feita por uma comissão.

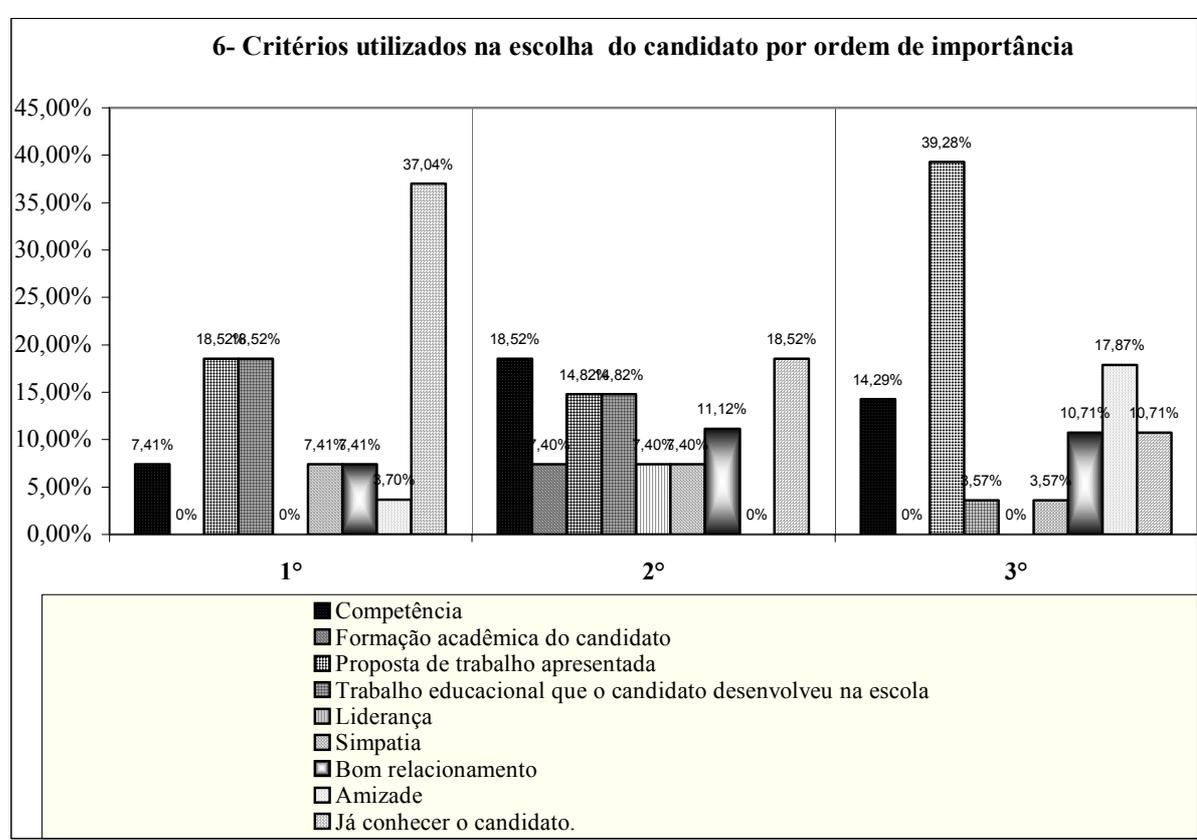
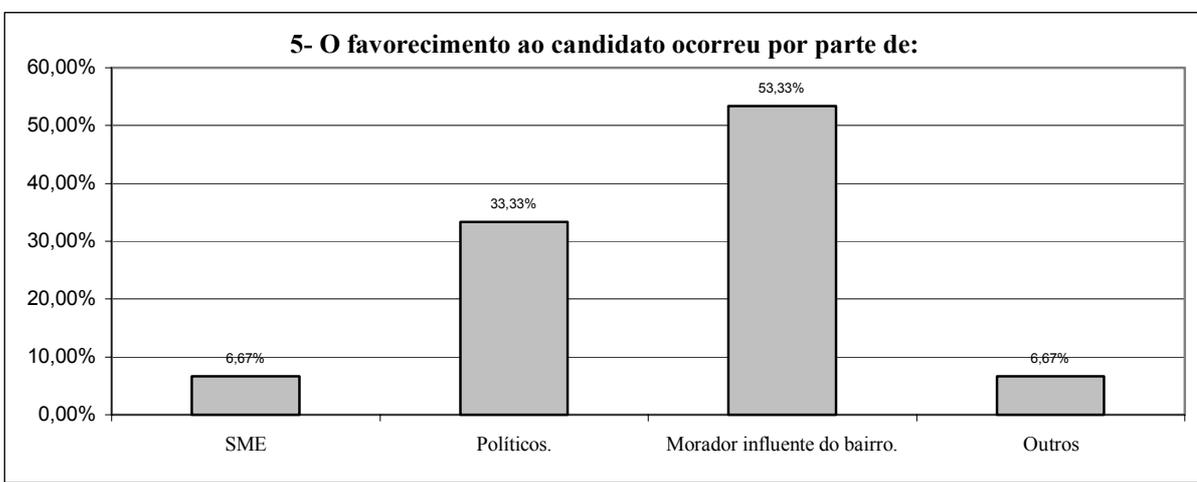
( ) concurso público de provas e títulos.

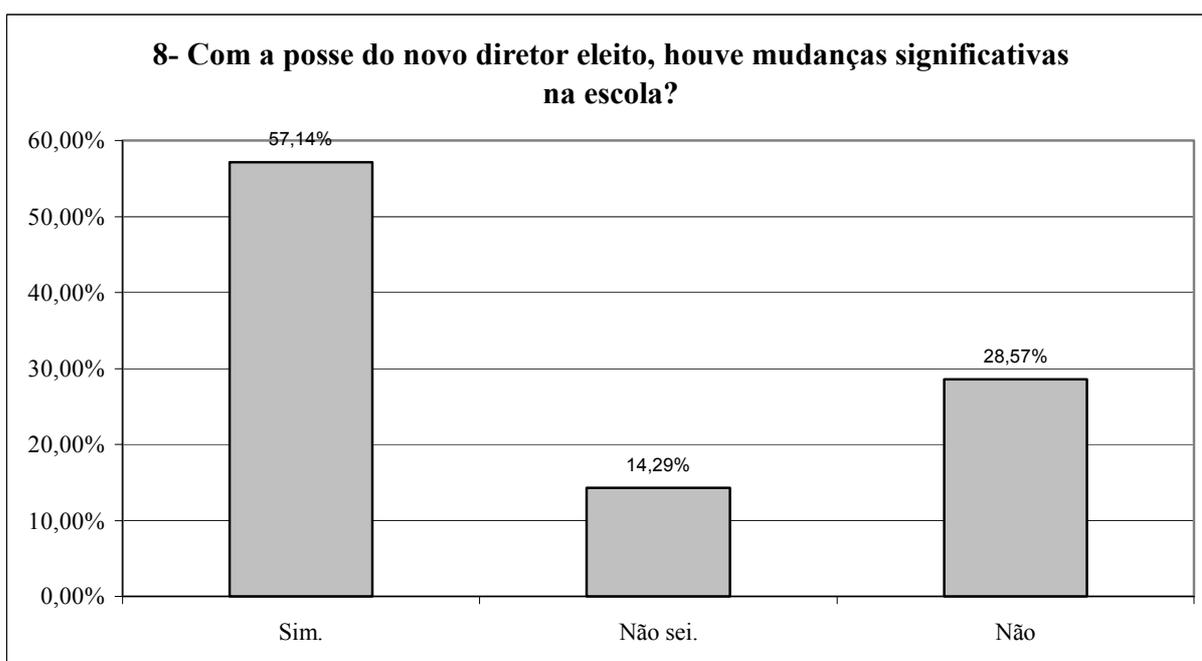
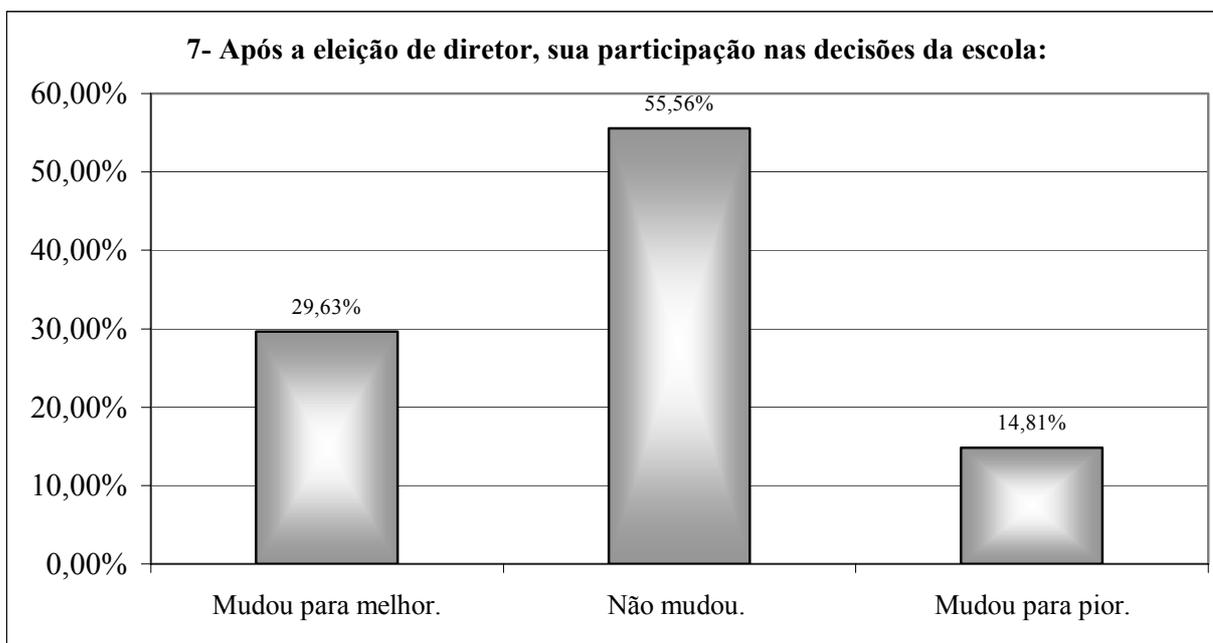
( ) indicação. a) De quem? \_\_\_\_\_

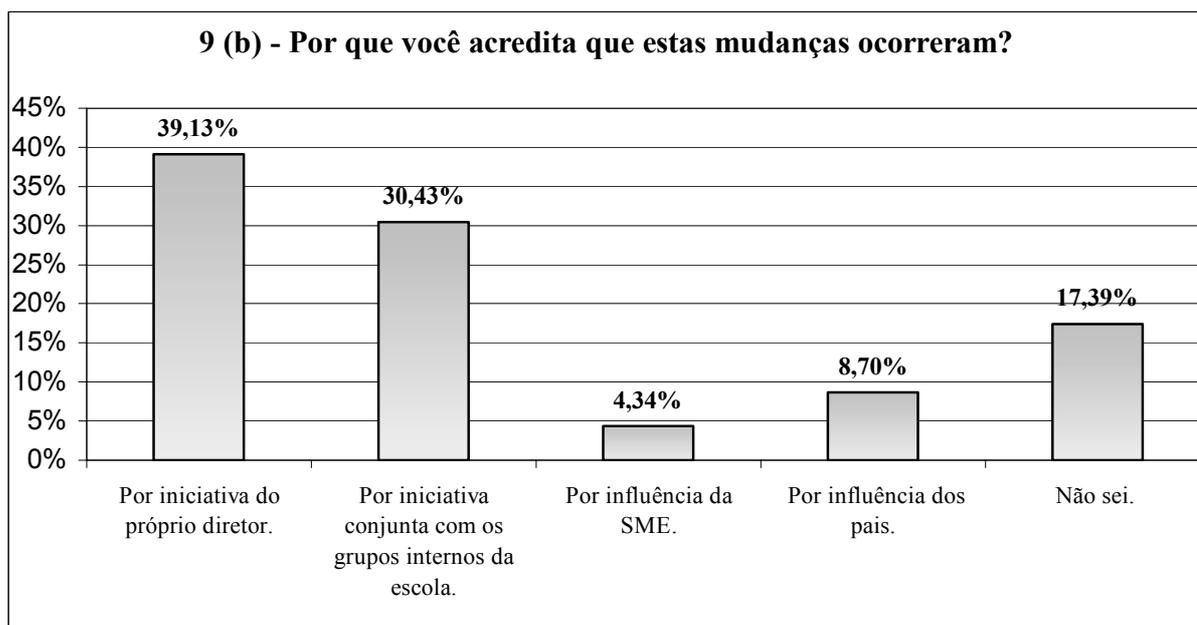
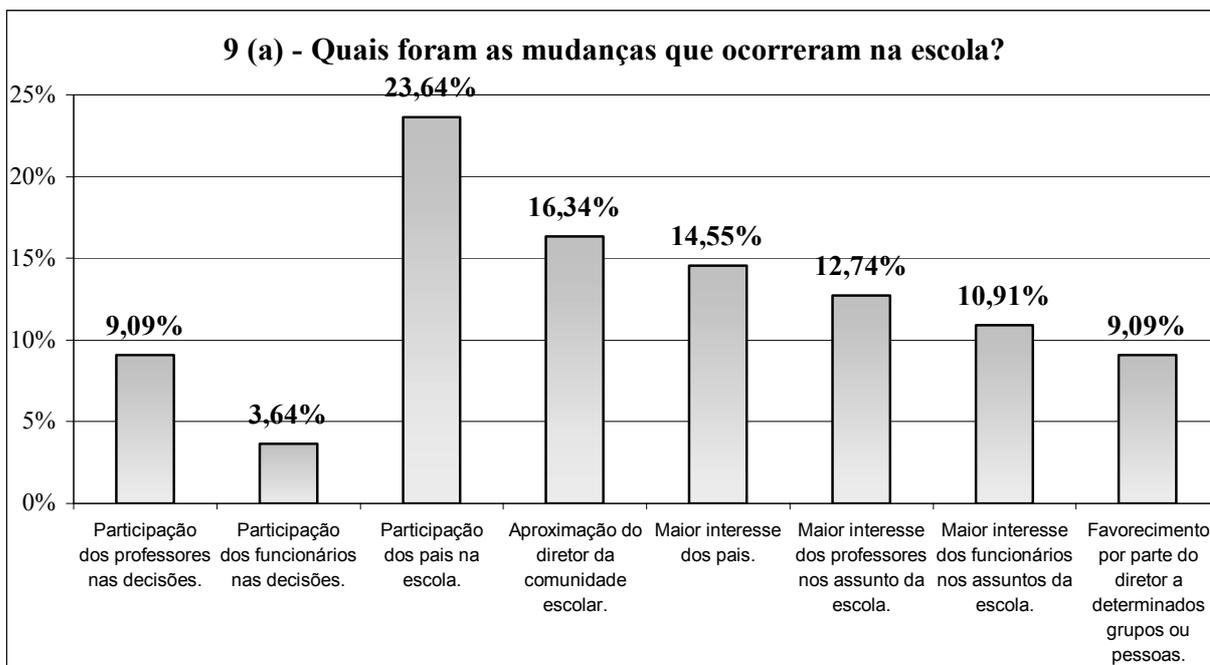
### Gráficos Dados Coletados.













## APÊNDICE II

### ROTEIROS DAS ENTREVISTAS

#### **Membros da Comissão de Seleção.**

- 1- Como você foi selecionado para participar da comissão de seleção?
- 2- Como ocorreu a seleção dos candidatos?
- 3- Existiam critérios previamente estabelecidos nos quais vocês pudessem pautar suas escolhas? Quais eram estes critérios?
- 4- Como vocês decidiam quais candidatos seriam aprovados? Houve favorecimentos pessoais?
- 5- Qual a sua opinião sobre esta modalidade de seleção adotada no município?

#### **Membro da Comissão de Eleição**

- 1- Como a comissão de eleição foi composta?
- 2- Quais eram as atribuições da comissão de eleição?
- 3- Quais foram os critérios utilizados para a organização das eleições nas escolas?
- 4- Dados obtidos junto aos eleitores por meio do questionário nos sugerem que esta organização ocorreu de modo diferenciado nas escolas. Por que isto ocorreu?
- 5- Foi possível observar favorecimentos a um dos candidatos durante a eleição nas escolas?
- 6- Qual a sua opinião acerca da eleição de diretores efetivada no município?

#### **Eleitores**

- 1- Como ocorreu o processo de eleição dos diretores?
- 2- Qual (is) critério(s) você considerou para votar em um dos candidatos?
- 3- Foi possível observar na eleição interferências que pudessem favorecer um dos candidatos?
- 4- Após a eleição, como o diretor conduziu a escola?
- 5- Qual a sua opinião sobre a modalidade de seleção adotada, ou seja, a eleição?
- 6- Na sua opinião, qual modalidade deveria ser adotada para selecionar o diretor de escola?

### **Ocupantes de Função Gratificada**

- 1- Você poderia relatar como ocorreu o processo de seleção que você se submeteu?
- 2- É possível observar no município diferentes modalidades, no decorrer de 8anos, para o preenchimento das funções. Qual a sua opinião sobre isto?
- 3- Você acredita que a modalidade adotada para o preenchimento da função de diretor de escola pode influenciar na maneira como o diretor conduzirá a escola?
- 4- Na sua opinião, qual modalidade deveria ser adotada para selecionar os diretores escolares?
- 5- A designação à função gratificada traz implicações para o desenvolvimento de um trabalho educacional no município?
- 6- Há uma lei municipal em Piracicaba que estabeleça o princípio que rege a gestão nas UE's?

### **Representante do Setor de Recursos Humanos da Prefeitura de Piracicaba**

- 1- Por que a prefeitura adota diferentes vínculos jurídicos de trabalho (estatutário e celetista) para os servidores públicos?
- 2- Por que é adotada a designação à função gratificada para os ocupantes da supervisão escolar, direção de escola e coordenação pedagógica em detrimento da criação de empregos? Quais as vantagens desta designação?
- 3- Podemos afirmar que a FG tem um caráter temporário (determinado). O que justifica a permanência dos ocupantes das funções gratificadas por um período superior a 04 anos em descumprimento à lei municipal 1972/72, inciso I, art. 177?

### **Secretário Municipal de Educação (gestão 2001-2004)**

- 1- Por que a eleição foi adotada pelo município como modalidade de seleção para os ocupantes da FG de diretor de escola? Como este processo se materializou?
- 2- Quais eram os critérios utilizados pelos membros da comissão de seleção para escolher os candidatos que se submeteriam à eleição na escola?
- 3- Alguns eleitores apontaram que um dos candidatos esteve mais presente na escola que o outro durante a campanha eleitoral. A SME não se preocupou em estabelecer critérios para isto?

- 4- Podemos observar que os ocupantes das funções de Supervisores de Escola (em sua maioria) foram indicados, ou seja, não passaram por um processo de seleção. Isto posto, quais foram os critérios que pautaram estas escolhas?
- 5- A vacância das funções pode ocorrer, de acordo com a lei municipal 1972/72, por critério da autoridade ou a pedido dos funcionários. Sabemos que alguns ocupantes da função, essencialmente de supervisor escolar, foram exonerados por critério da autoridade. Quais os motivos que levaram a estas exonerações?
- 6- Por que a administração da coligação PT/PV permaneceu adotando a designação à função gratificada para Diretor de Departamento de Ensino Fundamental, supervisor de ensino, diretor de escola e coordenador pedagógico em detrimento da criação de empregos?