

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**Centro de Educação e Ciências Humanas**

**ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS DIRETORES DE ESCOLA NA  
PERSPECTIVA DO PATRIMONIALISMO**

**ANA PAULA FRANZINI PERES**

**São Carlos**  
**2009**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**Centro de Educação e Ciências Humanas**

**ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS DIRETORES DE ESCOLA NA  
PERSPECTIVA DO PATRIMONIALISMO**

**ANA PAULA FRANZINI PERES**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade federal de São Carlos, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Educação.  
Orientador: Prof. Dr. Celso Luiz Aparecido Conti.

**São Carlos**  
**2009**

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

P437aa

Peres, Ana Paula Franzini.

Análise da atuação dos diretores de escola na perspectiva do patrimonialismo / Ana Paula Franzini Peres. -- São Carlos : UFSCar, 2009.

159 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2009.

1. Gestão educacional. 2. Patrimonialismo. 3. Clientelismo. 4. Escolas - organização e administração. 5. Gestão democrática. 6. Gestão escolar. I. Título.

CDD: 371.2 (20ª)

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Celso Luiz Aparecido Conti

Prof. Dr. João Augusto Gentilini

Profª Drª Sandra Aparecida Riscal



Handwritten signatures in blue ink over three horizontal lines. The top signature is the most prominent and appears to be 'Celso Conti'. The middle signature is 'João Augusto Gentilini'. The bottom signature is 'Sandra Riscal'.

Aos meus filhos, que tanto amo,  
obrigada pela compreensão, à minha  
família, pela ajuda nos momentos  
difíceis, e ao meu pai onde quer que  
esteja estará vendo a minha conquista.

Agradeço a todos que contribuíram para o processo de realização deste trabalho.

Aos meus avós Aparecida e Caetano que sempre acreditaram em mim e, claro, a minha mãe pela força e proteção.

A minha família, que soube compreender esta minha trajetória e me apoiar nos momentos difíceis, principalmente aos meus filhos Franciélly e Vinícius, que entenderam a falta de tempo, além do meu neto Carlos Eduardo a quem esperei ansiosa.

Ao querido professor Celso, pela dedicação e carinho na condução dos trabalhos na minha dissertação. Aos professores do programa, que se dedicaram ao máximo na nossa formação.

À Secretaria da Educação de Araraquara, por contribuir para o meu trabalho.

Às colegas diretoras, que dedicaram um pouco do seu tempo para contribuírem com a pesquisa.

Enfim, agradeço a todos, por mais este sonho concretizado.

“O menino aprendeu a usar as palavras.  
Viu que podia fazer peraltagens com as palavras.  
E começou a fazer peraltagens.  
Foi capaz de interromper o vôo de um pássaro botando um ponto final da frase”.

Manoel de Barros (1992)

## **Lista de siglas**

CAT- Comunicação Acidente de Trabalho

CF- Constituição Federal

CLT- Consolidação das Leis Trabalhistas

EMEF- Escola Municipal de Ensino Fundamental

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

LDB- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE- Ministério da Administração e da Reforma do Estado

PCCV- Plano de Carreira Cargos e Vencimentos

PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMDD- Programa Municipal Dinheiro Direto na escola

PT- Partido dos Trabalhadores

SME- Secretaria Municipal de Educação

UFSCar- Universidade Federal de São Carlos

UNICAMP- Universidade Estadual de Campinas

## Resumo

---

O presente trabalho tem por objetivo compreender a dimensão política da função/cargo do diretor de escola, bem como sua articulação com a Secretaria Municipal de Educação e a comunidade escolar. Para tal, fizemos um estudo sobre o patrimonialismo como herança lusitana; de um sistema patrimonial presente em nosso país desde a colonização. Analisamos as formas de provimento para o preenchimento do cargo/emprego em especial no município de Araraquara/SP, onde centralizamos nossa pesquisa, encontrando o clientelismo e patrimonialismo envolto nas unidades educacionais através da figura do diretor. Focamos o processo de construção do caráter patrimonialista dos diretores de escola, com o intuito de contribuir para que sejam traçadas diretrizes para uma gestão realmente democrática nas escolas. Neste contexto, procuramos entender a nossa herança patrimonialista lusitana presente até hoje nas instituições escolares. Concluímos que o diretor está inserido em uma cultura que carrega consigo ranços de patrimonialismo e clientelismo, de uma cultura centralizadora de poder, recaindo sobre ele todas as responsabilidades da escola. A própria estrutura administrativa escolar, coloca o diretor no topo da hierarquia, contribuindo para que as estruturas de poder permaneçam da mesma forma.

Palavras chave: patrimonialismo e educação, clientelismo, gestão democrática, administração escolar, gestão educacional.

## Abstract

---

The present project has for objective to understand the politics dimension of the function/post of the principal (headteacher), as well as its joint with the City department of Education and the pertaining to school community. For such, we made study of the patrimonialism as Portuguese inheritance; of a present patrimonialism system in Brazil since the settling. We analyze the way to enter of the position/job in special in Araraquara/SP's city, where we concentrate the research, noticing the clientelism and patrimonialism internally in the educational units through the figure of the principal (headteacher). We concentrate in the process of construction of the principal's patrimonialist character, with intention to contribute to delineated a direction for a really democratic management in the schools. In this context, we look for to understand our patrimonialist inheritance Portuguese existing until today in the school. We conclude that the headteacher is inserted in a culture that loads pieces of patrimonialism and clientelism, of a centralizer power culture, and all the responsibilities of college are of him. The administrative structure to school put the principal on top of the hierarchy, contributing that the structures of power remain in the same way.

Words key: patrimonialism and education, clientelism, democratic management, school administration, educational management.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>09</b>
<b>Capítulo I- ORIGEM DO PATRIMONIALISMO .....</b>	<b>14</b>
1. Tipos de dominação .....	16
2. Patrimonialismo no Brasil .....	18
<b>Capítulo II- UM CAMINHO PARA A DEMOCRACIA DAS INSTITUIÇÕES ESCOLARES .....</b>	<b>24</b>
<b>Capítulo III- GESTÃO DA ESCOLA: O CARGO/ FUNÇÃO DE DIRETOR DE ESCOLA .....</b>	<b>32</b>
1. As Modalidades de acesso à função/cargo de Diretor de escola.....	42
1.1. A Indicação .....	43
1.2. O concurso público.....	44
1.3. A Eleição para ocupação da função de diretor.....	49
2. O protagonismo do diretor de escola .....	54
3. O jogo de forças: a direção escolar .....	55
4. Nuanças de um cargo solitário .....	58
<b>Capítulo IV- A QUESTÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA .....</b>	<b>67</b>
1. Histórico da gestão democrática .....	67
<b>Capítulo V- A ADMINISTRAÇÃO DAS UNIDADES EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA .....</b>	<b>80</b>
1. A realidade de Araraquara.....	80
2. Análise dos dados da pesquisa .....	84
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>99</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>108</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>113</b>
1. Definição de cargos e suas atribuições	
2. Quadro de profissionais do magistério de acordo PCCV	
3. Quadro descritivo do PCCV sobre carreiras do Magistério	
4. Plano de Carreira/Cargos e Vencimentos da Prefeitura do Município de Araraquara	
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>153</b>
Roteiro das entrevistas	
Questionário aplicado aos diretores da rede municipal de Araraquara	

## INTRODUÇÃO

O patrimonialismo na educação sempre foi algo inquietante durante toda nossa trajetória de educadora e, principalmente, como diretora de escola, nosso cargo atual e, portanto, optamos em trabalhar com o caráter patrimonialista dos diretores de escola, mais precisamente no município de Araraquara/SP. Perceber como o patrimonialismo e o clientelismo estão presentes nos sistemas educacionais tornou-se nosso objeto de pesquisa quando optamos por investigar o diretor de escola como ator principal do processo de gestão democrática.

Nosso objetivo é entender qual a forma de ação dos diretores nas escolas públicas quanto à gestão democrática, compreender porque o diretor de escola, mesmo chegando ao cargo via concurso público – portanto, numa lógica racional-legal-burocrática – estabelece com a instituição escolar uma relação acentuadamente patrimonialista, ou constatar que o ele não age nessa linha. Necessitamos, para o estudo, uma análise da prática cotidiana dos diretores, utilizando as categorias de análise patrimonialismo, clientelismo, dominação, administração escolar e gestão democrática; tudo para encontrar elementos que nos auxiliem na comprovação ou não da hipótese de pesquisa.

Com a hipótese elaborada, o objeto limitado e o objetivo proposto, necessitávamos elaborar instrumentos empíricos comprobatórios. Assim, terminada a fase bibliográfica, fomos a campo, com um questionário para constatar se os diretores realmente conhecem suas responsabilidades e atribuições e, principalmente, se executam ou não tarefas além de suas atribuições legais. Nesta última hipótese, descobrir o motivo de o fazerem. Os dados obtidos através dos questionários ainda foram ainda complementados com entrevistas, possibilitando melhor confrontação.

Tendo como fio condutor o patrimonialismo, traçamos uma retrospectiva histórica, com início no período colonial de nosso país e percebemos que a raiz do Estado patrimonial advém de Portugal. Passamos pelo Império, pela República Velha, pela Ditadura (período conturbado também para a área educacional) e resgatamos o movimento em favor de uma escola mais democrática, num esforço de superação desse clientelismo e patrimonialismo que assola o Estado brasileiro.

Na década de 1990, com as ideias de descentralização, a gestão democrática passou a configurar os ideais de participação da sociedade. Nesse contexto, as formas de

provimento para cargo/função de diretor de escola ganham destaque por trazerem uma simbologia democrática. Esse servidor público que tem sua remuneração paga pelos cofres públicos é de extrema importância, tal é a razão para que sejam contempladas as várias facetas que o envolvem, analisando-se o lado cultural, a simbologia do poder que envolve a natureza do cargo e a legalidade dele.

Nosso trabalho foi realizado em três partes. Na primeira, fundamentamos nossa pesquisa por meio de estudos de autores clássicos, como Raimundo Faoro, Sérgio Buarque de Holanda, Vitor Nunes Leal, dentre outros; com o embasamento teórico, realizamos a segunda parte: a pesquisa; foi realizada a coleta e a análise dos dados empíricos, feita esta última com base nas legislações municipais sobre nosso objeto de estudo, todas obtidas diretamente junto aos órgãos executivos e legislativos. Na terceira parte, também de análise empírica, utilizamos instrumentos para a coleta de dados, tais como entrevistas semi-estruturadas e questionários fechados, realizados com diretores de escola para comprovação de nossa pesquisa. Vale ressaltar que as entrevistas foram gravadas e transcritas, para posterior análise dos dados mediante as categorias de análise trabalhadas.

Optamos em estudar o diretor de escola no município de Araraquara/SP, analisando as modalidades de seleção para o cargo, seu histórico e o vínculo estabelecido entre esses funcionários e a administração pública por meio da secretaria municipal de educação.

No primeiro capítulo tratamos da origem do Estado patrimonial, as relações de poder deste, demonstrando sua projeção de cima para baixo, em uma lógica racional-burocrática, como forma de dominação (WEBER, 1994). Abordamos o patrimonialismo no Brasil, sua origem ibérica; também contemplamos o coronelismo, sua dominação na cultura popular do sagrado, da tradição (LEAL, 1978).

No segundo capítulo traçamos um panorama histórico das escolas no Brasil, desde o Império até os dias atuais, destacando a questão cultural como elemento importante na configuração do cargo de direção escolar, marcada pela falta de distinção clara entre vida pública e vida privada, não necessariamente por culpa da pessoa que ocupa a função. Realizamos nesse capítulo um histórico sobre o diretor de escola contextualizando seu papel no ambiente escolar.

A análise do cargo de diretor foi a temática abordada no terceiro capítulo, que nos leva a entender um pouco do universo dos diretores de escola, o porquê estes trabalham de forma sistemática e centralizadora, a natureza administrativa da função, as diversas modalidades de

provimento ao cargo, apontando em tais modalidades o caráter patrimonialista nelas contido. Percebemos o diretor como um agente público protagonista das ações do ambiente escolar, além do jogo de forças que enfrenta entre o Poder Público e a comunidade, no intuito de se manter no cargo, sem mencionar as nuances solitárias do cargo, já que responde nominalmente pelas ações de todo o espaço escolar, graças à estrutura hoje presente na escola, que coloca o diretor no topo hierárquico.

Para melhor compreensão, explicitamos que qualquer que seja a forma de acesso ao cargo, há entraves que sempre trazem consigo ranços do clientelismo e do patrimonialismo, tão enraizados em nossa sociedade. Entretanto, conseguimos mostrar ao longo do capítulo três que a forma para ascender a este cargo, por meio de concurso público, está legalmente pautada nos princípios administrativos constitucionais, presentes na Constituição Federal de 1988.

No quarto capítulo realizamos um histórico da gestão democrática, saímos do Império, época em que a Educação era pouco pensada e chegamos ao início do Período Republicano. Neste, a Educação era vista como algo que iria alavancar o Brasil e colocá-lo rumo ao progresso, sendo os colégios normais o maior símbolo do pensamento da época.

Na ditadura foram criados os ginásios, época na qual quem era portador do diploma ginásial tinha abertas as portas do mercado de trabalho e melhor remuneração. Também nesse período houve uma deterioração no valor do professor e, conseqüentemente, do diretor. Houve perda de *status*, de pertencer à “elite”, pois os cursos de nível superior para a formação de professores passaram a ter duração de apenas dois anos e, alguns, no período noturno, em faculdades privadas, facilitando a entrada dos segmentos mais populares nesse universo. Porém, isso ocorreu para atender à demanda: uma expansão das vagas para os alunos do ensino primário e a inserção do ginásial, que passa a ser obrigatório.

Buscamos nesse capítulo entender o porquê do uso do termo gestão em substituição ao de administração e qual seu significado dentro desse contexto. Analisando a figura do diretor como ator principal nesse processo, percebemos que ele está envolto em um jogo de forças e, principalmente, constatamos que se trata de um cargo solitário devido ao sistema burocrático que impera nos estabelecimentos de ensino.

Atualmente constatamos que o ingresso no cargo de diretor se dá por concurso público, porém, na administração das unidades educacionais de Araraquara/SP nem sempre foi assim. Neste município existiam duas modalidades de provimento de cargo de diretor: indicação

e processo seletivo, o que se deu até o ano de 2001, em que houve o 1º Concurso Público para Diretor de Escola e todo esse processo foi transcrito no capítulo.

Os dados coletados através das entrevistas e dos questionários foram analisados sob a ótica das categorias de análise transcritas anteriormente, dando-nos subsídios para compreender o patrimonialismo dos diretores de escola no município estudado. Foi um trabalho exaustivo que rendeu ótimos resultados. Foram contatos, leituras e estudos que proporcionaram a oportunidade de lançar um olhar atento para esse universo educacional e para a dura jornada de trabalho dos profissionais ligados à Educação, principalmente dos diretores de escola.

Ao iniciar a pesquisa, buscamos fundamentos teóricos para dar respaldo à análise dos dados empíricos. Para estudarmos o patrimonialismo, utilizamos os fundamentos metodológicos de Weber, para quem toda interpretação pode ser de caráter racional (lógico, matemático) ou intuitivamente compreensiva (emocional, receptiva-artística). Recorremos aos dois conceitos para explicar o patrimonialismo político e administrativo.

Para a consideração científica que se ocupa com a construção de tipos, todas as conexões de sentido irracionais do comportamento afetivamente condicionadas e que influem sobre a ação são investigadas e expostas, de maneira mais clara, com “desvios” de um curso construído, dessa ação na qual ela é orientada de maneira puramente racional pelo seu fim. (Weber, 1994: 5).

Seguindo a orientação de Weber, trabalhamos com os tipos, que possuem caráter racional, sem deixar de lado as influências intuitivamente compreensivas de cunho emocional, ou subjetivo.

[...] a construção de uma ação orientada pelo fim de maneira estritamente racional, serve, nesses casos à Sociologia como tipo (“tipo ideal”). Permite compreender a ação real influenciada por irracionalidades de toda espécie (afetos, erros), como “desvio” do desenrolar a ser esperado no caso de um comportamento puramente racional. (Weber, 1994: 5).

Esse tipo ideal ao qual Weber se refere é um “*constructo*”, ou seja, uma construção metodológica, um instrumento epistemológico com recorte da realidade mediante as ações sociais nela envolvidas. Essa ação social, segundo Weber, orienta-se pelo comportamento dos outros, portanto, não é idêntica nos recortes das diferentes realidades. As situações são diversas, pois os sujeitos não são os mesmos e, a consciência da realidade, externa ou interna dos fenômenos a serem estudados, não é a mesma. O objeto a ser investigado é precisamente a conexão de sentido das ações. É um conceito sociológico, um instrumento fabricado a partir de fenômenos isolados, é

uma abstração, é uma hipótese que pode nos ajudar na explicação da realidade.

A linha de pesquisa que adotamos contemplou toda a matéria da pesquisa bibliográfica, foram consultadas obras referentes à atuação do diretor e foi possível observar que existem muitos estudos sobre a temática: a questão patrimonial do diretor de escola, como este se relaciona com o equipamento público, seu poder monocrático e demais facetas desse agente público que ocupa o mais alto grau hierárquico das instituições escolares. Em posse desse referencial, buscamos documentos para análise das responsabilidades e atribuições do cargo de diretor no município de Araraquara/SP, o plano de carreira dos profissionais do magistério e as legislações norteadoras da função.

Foi a partir da análise desse material que elaboramos questionários contendo 51 questões em que os diretores deveriam responder sobre seu conhecimento de forma afirmativa ou negativa. Também organizamos entrevistas semi-estruturadas com intuito de comparar os dados dos questionários e coletar dados novos. Por meio dos questionários, obtivemos respostas que contribuíram para o entendimento do caráter patrimonial e clientelista do diretor, bem como foram obtidos dados básicos sobre a rotina deles, suas atribuições, o caráter doméstico que permeia sua relação de trabalho e suas responsabilidades.

Entregamos 51 questionários e apenas 08 devolveram-nos preenchidos. As entrevistas foram realizadas com 03 diretores de escola (gravadas) e com a diretora de departamento (escrita), com aquiescência de todos os envolvidos. Os procedimentos metodológicos adotados contribuíram para que a pesquisa alcançasse o êxito desejado.

## Capítulo I- Origem do Patrimonialismo

O patrimonialismo, característica de um Estado que não possui distinções entre o público e o privado, em que o monarca gastava tanto as rendas pessoais quanto às do governo e seu patrimônio pessoal se misturava ao patrimônio público. Nesse sentido, o Estado acaba sendo patrimônio do seu governante, que toma para si o que deveria ser público. Segundo Weber, é uma característica do estamento da burocracia ou do grupo que administra o Estado.

Segundo Piccoli (2008), 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 pela 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, 2004:148). O quadro administrativo é formado por servidores do senhor, de modo que eles não estão relacionados por parentesco, amizade ou gratidão.

Patrimonialismo é a substantivação de um termo de origem adjetiva: patrimonial, que qualifica e define um tipo específico de dominação. Sendo a dominação um tipo específico de poder, representado pela vontade do dominador que faz com que os dominados ajam, em grau socialmente relevante, como se eles próprios fossem portadores de tal vontade, a aceitação real, é o sentido da norma válida- tanto pelos dominadores, que afirmam e acreditam ter autoridade de mando, quanto pelos dominados, que crêem nessa autoridade e interiorizam seu dever de obediência (CAPANTE, 2003: 1)

Com a definição de que o Estado é o senhor das riquezas e do poder, que tudo passa por suas mãos e que estas riquezas, juntamente com este poder, são transmitidas hereditariamente ou pelo estamento ao qual pertencem esses governantes, o poder sempre permanece nas mãos dos mesmos, da oligarquia política.

...Embora o patrimonialismo sempre tivesse sido um componente da organização política durante o período colonial, ele assumiu uma expansão mais institucional e sistemática apenas quando o Estado decidiu aliciar inteiramente a cooperação privada das classes patriarcais dominantes, no começo dos anos de 1830. É justamente nessa coexistência antagonista e conflitante de formas tradicionais e racionais, de patrimonialismo e burocracia, que repousa um dos traços mais peculiares da organização institucional da comunidade política brasileira do século XIX (URICOECHEA, 1978:302).

Weber (2004: 55) em: “Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva”, diz:

É claro que o “patrimônio” não se compõe apenas de bens materiais, mas também de todas as possibilidades sobre as quais existe um poder de disposição garantido com alguma segurança, pelo costume, pela situação de interesses, pela convenção, pelo direito ou de outra forma qualquer (também a “clientela” de um empreendimento aquisitivo, seja o dono um médico, um advogado ou um comerciante varejista-pertence ao “patrimônio” deste quando, por quaisquer motivos é estável, sabemos que, no caso de apropriação jurídica, a clientela pode ser “propriedade”).

Weber também reporta que toda dominação tem sua origem na tradição:

Denominamos patrimonial toda dominação que originalmente orientada pela tradição, se exerce em virtude de pleno direito pessoal, e sultanista, toda dominação patrimonial que, em suas formas de administração, se encontra em primeiro lugar na esfera do arbítrio livre, desvinculado da tradição (...) enquanto que, no patrimonialismo puro, há separação total entre os administradores e os meios de administração, no patrimonialismo estamental a situação é exatamente inversa: o administrador está de posse de todos os meios de administração ou, pelo menos, de parte essencial destes. (WEBER, 2004: 152-153).

Vê-se, então, que o patrimonialismo não está associado somente à aquisição de bens materiais, contudo, também à possibilidade da existência de “poder”, ligado a interesses, costumes e ao clientelismo. Para que haja esse “poder consolidado”, não podemos deixar de mencionar algumas categorias estudadas por Weber, dentre elas a dominação.

O fato da “administração” trabalhar, estar diretamente envolvida, faz com que o homem sendo dono de sua força de trabalho, qualificada ou não, ao sair da esfera familiar ou comunitária, penetre numa lógica burocrática que o legitima e o conduz a esse distanciamento do patrimonial. O que ele administra não é na verdade dele; ele é pago para o exercício de um trabalho, muitas das vezes assalariado, sendo dominado ou dominando as esferas hierárquicas que o colocam como senhor das diversas situações. A dominação pode ser tradicional ou racional e na tradicional ele obedece, sem haver vínculo salarial, as relações são pessoais. Já na racional as relações são pautadas em contratos de trabalho, seguindo a regras, as leis já estabelecidas, sendo essa dominação pautada pela lei, sendo impessoal. Para que haja dominação, nesse contexto, deve-se ter um mínimo de vontade em obedecer, seja por interesse ou por hábito ou por razões puramente racionais.

## 1. Tipos de Dominação

De acordo com Weber (1994), há três tipos puros de dominação legítima, a vigência de sua legitimidade pode ser primordialmente de:

1. caráter racional: baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal).
2. caráter tradicional: baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional).
3. caráter carismático: baseada na veneração extra cotidiana da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (dominação carismática).

No caso da dominação baseada em estatutos, obedece-se a uma ordem impessoal, objetiva, legalmente estatuída e aos superiores por ela determinados, em virtude da legalidade formal de suas disposições e dentro do âmbito de vigência destas. No caso da dominação tradicional, obedece-se à pessoa do senhor, nomeada pela tradição e vinculada a esta, (dentro do âmbito de vigência dela), em virtude a devoção aos hábitos costumeiros (WEBER, 2004: 141).

Na dominação tradicional encontramos o patrimonialismo – obedece-se por entender que é legítimo. Aquele que detém o “poder” na relação patrimonial, geralmente passado de pai para filho, é o senhor, o dono, o agente que faz o intercâmbio nas relações.

Já na dominação carismática, a obediência se concentra na figura do líder, carismático, que exerce fascínio devido ao seu heroísmo, santidade, confiança pessoal ou exemplaridade dentro da crença; ele utiliza essa dominação legitimada pelo celeste, por seu caráter heróico, e pelo poder a ele atribuído, manipula e colhe frutos dessa relação.

Vale ressaltar que nenhum desses três tipos ideais existe historicamente em forma realmente “pura”.

O tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático. Somente o dirigente da associação possui sua posição de senhor, em virtude ou de apropriação ou de eleição ou de designação da sucessão. Mas suas competências sensoriais também são competências legais. O conjunto do quadro administrativo se compõe no tipo mais puro de funcionários individuais (WEBER, 2004: 144).

Dos tipos de dominação descritos por WEBER, a dominação racional, aquela que tem como base normas, decretos, regulamentações, por si só já se impõe como algo a não ser questionado, cabendo aos subordinados cumprir com suas funções. Geralmente esse tipo de

dominação está associado a cargos administrativos, em que as relações se dão de forma hierarquizada entre os funcionários burocráticos enraizados inclusive culturalmente. Basta lembrarmos que no Brasil Colônia já se tinha uma estrutura administrativa burocrática que servia aos propósitos da coroa.

A noção de burocracia patrimonial, segundo Uricoechea (1978), é um constructo híbrido, com acentuação em dois princípios reguladores opostos: a autoridade racional e tradicional.

Existe aqui uma consciência mútua de que cada um precisado outro tanto como o primeiro que dá origem a uma espécie de pacto tácito que culmina em um padrão de trocas e reciprocidades: o Estado concede autoridade e status em troca da cooperação e serviços de terras. Não se deve pensar que esse padrão vigorou apenas na naquelas províncias que tinham uma classe agrária dominante em condições de expansão econômica; foi, pelo contrário, um traço geral igualmente válido para as economias agrárias deprimidas, ou estagnadas (URICOECHEA, 1978: 114).

A dominação tradicional, como o próprio nome traduz, baseia-se no poder da tradição. É assim que famílias acabam se perpetuando no poder.

(...) basta-nos comparar os setores da vida colonial em que respectivamente domina uma e outra forma de trabalho, escravo ou livre. A organização do primeiro, à sua sólida e acabada estruturação e coesão correspondem à dispersão e incoerência do outro. Vimos estes dois aspectos da sociedade colonial: de um lado, o escravo ligado ao seu senhor e integrados ambos nesta célula orgânica que é o “clã” patriarcal de que aquele laço forma a textura principal; doutro, o setor imenso e inorgânico de populações desenraizadas, flutuando sem base em torno da sociedade colonial organizada, chegando apenas, em parcelas pequenas a se agregar a ela, e adquirindo assim os únicos visos de organização que se apresentam. Fica-se em suma na tentação de generalizar ainda mais o conceito de Alberto Torres, e não ver a servidão senão o único elemento real e sólido da organização que a colônia possui (PRADO JUNIOR, 1965: 341).

Holanda (1977: 49) também faz considerações a respeito da temática:

Dos vários setores de nossa sociedade colonial, foi sem dúvida a esfera da vida doméstica aquela onde o princípio de autoridade menos acessível se mostrou às forças mais corrosivas que de todos os lados o atacavam. Sempre imerso em si mesmo, não tolerando nenhuma pressão de fora, o grupo familiar mantém-se imune de qualquer restrição ou abalo. Em seu recatado isolamento pode desprezar qualquer princípio superior que procure perturbá-lo ou oprimi-lo.

A dominação carismática, na maioria das vezes pouco dura. Entretanto, dependendo de quem a manipula, esta acaba muitas vezes se tornando um instrumento poderosíssimo a mando do fanatismo político, religioso, ideológico. Ressaltamos que o tipo ideal

não é puro, mas sim híbrido, ou seja, na maioria das vezes se misturam entre si. O excerto abaixo ilustra a questão da dominação patrimonial, colocando como esta se transformou em dominação burocrática.

A passagem da dominação patrimonial à dominação burocrática não implica na “simples” criação de uma ordem administrativa, de um novo conjunto de cânones, para a organização do sistema ordenado de governo, etc. Implica, antes de tudo, numa nova ordem legal dentro de um marco previamente existente em que o domínio público aparece sujeito pela primeira vez a um conjunto de regras e normas inteiramente diferentes daqueles que vigoram na esfera privada. Originalmente a esfera doméstica e o senhor conseguiram estender a validade da ordem patriarcal ao domínio patrimonial; público. Este último tornou-se genuinamente público, sem aspas, apenas quando conseguiu instituir a sua própria legalidade (URICOECHEA, 1978:265).

Entender esse Estado patrimonial nos auxiliará na compreensão de como essas raízes patrimoniais permearam o patrimonialismo no Brasil e, conseqüentemente, na Educação, o que será abordado a seguir.

## **2. Patrimonialismo no Brasil**

Segundo Raimundo Faoro, somos frutos da colonização ibérica, herdamos de nossos colonizadores portugueses a origem do Estado Patrimonial, de modo que desde a nossa colonização somos reféns dessa prática tão comum até os dias de hoje. Na origem do Estado português, conforme ainda o mesmo autor, o rei era o chefe de guerra e tudo o que conquistava em suas batalhas distribuía e incorporava ao patrimônio do reino, mesclando, assim, o que era de natureza privada com o que era de natureza pública, isto é, do reino, do povo. O Estado, nesse sentido, passa a ser a extensão da casa do soberano, tornando-se, assim, um Estado Patrimonial.

O reino, na concepção patrimonialista de Estado, é terra do rei, que poderia fazer o que desejasse, mesmo sob resistências. Quem delimita as fronteiras do Estado Patrimonial são os juristas, que tem o primeiro lugar na coroa; e são manipulados pelo rei. Trata-se de um clientelismo de Estado, uma troca de favores.

Os que poderiam ser empecilhos para o rei, eram cooptados, um clientelismo de Estado. Bobbio (1992:286) assim escreve sobre cooptação:

Sistema de integração de um campo colegial, diretivo ou consultivo, pelo qual um ou mais membros são escolhidos, sob a indicação dos membros já efetivos. Em sentido

mais lato, este termo é usado também para designar acolhimento por parte de um grupo dirigente em funções, de idéias, orientações e programas políticos propostos por grupos da oposição, com fim de eliminar ou reduzir as conseqüências dos ataques vindos de fora.

Segundo Uricoechea (1078), o Estado exerce poder sim, todavia, ainda não é imperativo, (*authoritative*): ele não impõe obediência automaticamente, não persuade: ele coopta e barganha. Esse Estado Patrimonial se projeta de cima para baixo, criando uma estrutura burocrático-administrativa para a sua sobrevivência. Sendo assim, o funcionário fica à sombra do rei nos negócios junto à coroa. Existe nesse contexto a troca de favores: o clientelismo. O funcionário gozava de privilégios e de vantagens indiretas que o transformava em portador da autoridade do rei:

Os privilégios inerentes ao cargo público no sistema patrimonial estatal, sem o racionalismo da estrutura burocrática, impedem o controle de revisão e de substituição da autoridade em graus. Daí os conflitos, as disputas de atribuições, as resistências de funcionários que se dirigem diretamente ao Conselho Ultramarino, com proteções poderosas da corte, encostados no setor ministerial do governo (FAORO, 1977: 183).

Faoro (1977: 310) ainda se refere assim, sobre o período imperial:

Cargo público, a velha realidade do Estamento, será o único foco do poder, poder que dá prestígio, enobrece, propicia e legítima a riqueza. Para conquistá-lo e conservá-lo desencadeiam as energias, ferozes ou manhosas, de acordo com as circunstâncias e com a oportunidade. Mandar, e não governar será o alvo-mando do homem sobre o homem, dos poderosos sobre o fraco, e não o institucionado comando, que impõe, entre o súdito e a autoridade, o respeito a direitos superiores ao jogo do poder. O emprego público sagra-se na presa do vencedor, expressão de caudilhismo.

Ser funcionário público no Império era possuir poder, se não concreto, um poder simbólico que garantiria *status*. Era então comum o sonho de ser funcionário público no Império, principalmente da elite (FAORO, 1977), pois era a porta de entrada para o seletto grupo que mais tinha *status* perante a população. Geralmente esses cargos ficavam com a própria elite intelectual, agrária e comerciante:

(...) 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 aúfere, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como se sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e do esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. 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 as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. O

funcionalismo patrimonial pode com a progressiva divisão das funções e com a racionalização adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois tipos.

No Brasil, pode-se dizer 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. Entre esses círculos foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. E um dos efeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente do núcleo familiar-a esfera, por excelência dos chamados “contatos primários”, dos laços de sangue e de coração-está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneçam o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas antiparticularistas (HOLANDA, 1977: 106).

Holanda ainda traz contribuições ao nos esclarecer que não era fácil a distinção entre o público e o privado, mediante a perda da divisão entre sua função e a racionalização do serviço público, como no excerto abaixo:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão pública apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregados 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 se prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. 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 as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois tipos (HOLANDA, 1977: 106).

Para Uricoechea (1978: 303), a noção de patrimonialismo está ligada às formas tradicionais de autoridade, como uma autoridade ideal, entretanto, como já mencionamos, não iremos encontrar esse tipo ideal (Weber, 1994), por ser híbrido:

O patrimonialismo brasileiro, contudo, não se desenvolveu totalmente. A noção de patrimonialismo está ligada à institucionalização de formas tradicionais de autoridade e, numa forma ideal - típica, também a criação de uma ordem estamental, i.e.; uma ordem social onde os direitos e obrigações são alocados, basicamente, de acordo com grupos estamentais. Vimos que nem essas formas tradicionais nem uma ordem estamental se tornam aspectos institucionalizados da estrutura social do Brasil do século XIX. Embora o patriarcalismo predominante da sociedade agrária tivesse favorecido o estabelecimento de formas tradicionais de legitimação do poder, tal legitimação foi obstruída pela instituição da escravidão da qual o patriarcalismo recebeu,

paradoxalmente e ao mesmo tempo, tanto estímulo. De forma similar, enquanto o senhorio reinante era um instrumento virtual para o desenvolvimento de uma ordem estamental graças a sua ênfase nas obrigações coletivas, um tal tipo de ordem foi obstruída pelas orientações econômicas racionais encorajadas pelo capitalismo agrário no qual o senhorio, por sua vez, se baseava em grande medida.

Todo esse histórico do Estado Patrimonial, que surge em nossa colonização mas que até hoje possuímos, propiciou o surgimento, na República, da figura de um poder paralelo: os coronéis. Na República Velha tiveram o seu auge, e os coronéis surgiram em virtude de um Estado economicamente fraco de algumas regiões, que não garantia a segurança ao povo. Pelo fato de não haver milícias públicas o suficiente, o comando da unidade se fazia mediante barganhas e compromissos, contribuindo para o florescimento do coronelismo. Para Faoro, o coronel também fazia política e completava, assim, a administração pública, gerando uma troca de favores entre o coronel e o chefe local. Nessa época, o coronel utiliza seu poder político para fins particulares, apropriando-se do aparato do Estado como algo seu, ou seja, o patrimonialismo se faz presente independente do sistema de governo, Império ou República. Foi ele uma herança da colonização portuguesa.

Entretanto, não podemos deixar de mencionar o que Gilberto Freyre ressalta em seu livro *Casa Grande e Senzala: Formação da Família Brasileira*, sob o regime da economia patriarcal, de 1952. Ele menciona que esses homens que perpetuam o patrimonialismo brasileiro foram criados sob a influência da escravidão, aprenderam a mandar e a castigar se necessário fosse. Os escravos estavam a serviço do senhor, inclusive sexualmente, no caso das mulheres.

(...) coronelismo é, sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil.

Paradoxalmente, entretanto, esses remanescentes de privatismo são alimentados pelo poder público, e isto se explica justamente em função do regime representativo, com sufrágio amplo, pois o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja situação de dependência ainda é contestável.

Desse compromisso fundamental resultam as características secundárias do sistema “coronelista”, como sejam, entre outras, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais (LEAL, 1978: 20).

Segundo Faoro, em “Os Donos do poder”,

O coronel, antes de ser um líder político, é um líder econômico, não necessariamente como se diz sempre, o fazendeiro que manda nos seus agregados, empregados ou dependentes. O vínculo não obedece linhas tão simples; que se

traduziriam no mero prolongamento do poder privado na ordem pública. Segundo esse esquema o homem rico-rico por excelência, na sociedade agrária, o fazendeiro, dono da terra-exerce poder político, num mecanismo onde o governo será o reflexo do patrimônio pessoal (...) O coronel não manda porque tem riqueza, mas manda porque se reconhece esse poder, num pacto não escrito. Ele recebe ou conquista uma fluida delegação, de origem central no Império, de fonte estadual na República, graças à qual sua autoridade ficará sobranceira ao vizinho, guloso de suas dragonas simbólicas, e das armas mais poderosas que o governo lhe confia. O vínculo que lhe outorga poderes políticos virá, essencialmente, do aliciamento e do preparo das eleições, notando-se que o coronel se avigora com o sistema da ampla eletividade de cargos, por semântica e vazia que seja essa operação (FAORO, 1977: 622).

Como já mencionado anteriormente, o poder (capacidade/probabilidade em dominar), qualquer que seja, é uma forma de dominação. No entanto, para que realmente obtenha êxito, é necessário administrar os sistemas, distribuir o grau de poder entre os membros, legitimando através da figura do Estado tais “poderes”, o que era fácil para o coronel fazer, legitimado pela estrutura administrativa, que dependia dele, e pela tradição, como reporta Leal (1978).

No Brasil esse sistema político permaneceu basicamente nas mãos da elite, entendida como uma camada social privilegiada envolvida com a pecuária, a agricultura, a política, das regiões economicamente decadentes e politicamente patrimonialistas, que defendiam a descentralização do governo central, contribuindo assim para a concentração da autoridade pública, centralizando o poder local de tais regiões, pois as regiões economicamente mais desenvolvidas estavam próximas do poder central, não sofrendo tantas interferências do poder local.

Por conta desse domínio tradicional, dos chamados coronéis, o patrimonialismo se enraíza cada vez mais na estrutura social brasileira. A esse sistema político incorpora-se a relação de obediência do governador e da população ao coronel: a população vota nos candidatos indicados pelo coronel, não porque temam a pressão, mas porque o vêem como “sagrado”, em função da tradição. Segundo Leal (1978: 49), o maior mal que pode acontecer a um chefe político municipal é ter o governo do Estado como adversário, o que dificulta sua administração. A política insere-se no privado e na ausência do poder público surge o coronelismo, ou seja, a incursão do poder privado no domínio público.

Os funcionários públicos eram indicados pelos “coronéis”, os professores, os inspetores de ensino, os da saúde, coletores, serventuários da justiça, todos tinham de ter aprovação do chefe local, isto é, o público era político, a esfera pública se misturava à esfera

privada em uma troca de favores clientelista, em que os funcionários trabalhavam segundo os interesses do chefe local, que fazia dos equipamentos públicos uma extensão de sua casa.

A falta de espírito público, tantas vezes irrogada ao chefe político local, e desmentida, com frequência por seu desvelo pelo progresso do distrito ou município. É ao seu interesse e à sua insistência que se devem os principais melhoramentos do lugar. A escola, a estrada, o correio, o telégrafo, a ferrovia, a igreja, o posto de saúde, o hospital, o clube, o campo de foot-ball, a linha de tiro, a luz elétrica, a rede de esgotos, a água encanada, tudo exige seu esforço que chega ao heroísmo. É com essas realizações de utilidade pública, algumas das quais dependem só do seu desempenho e prestígio político, enquanto outras podem requerer contribuições pessoais suas e dos amigos, é com elas que, em grande parte, o chefe municipal constrói ou conserva sua posição de liderança (LEAL, 1978: 37).

Sobre as elites agrárias, tradicionais no Império e na República, Avelar escreve:

É assim que as elites políticas tradicionais mantiveram e mantêm poder no Brasil industrializado. Organizadas em bases regionais, elas se defenderam situando-se no aparelho estatal. Como elites agrárias, controlaram o Estado no Império e na República Velha. Sobreviveram ao período ditatorial de Vargas, que concebeu um modelo político-institucional, vigente até os nossos dias, e que, em alguma medida assegurou no centro político o poder das elites tradicionais (...)

As elites tradicionais, que eram elites agrárias, antes de 1964, com o golpe militar passaram a elites estatais, aumentando a sua capacidade de manipulação dos recursos públicos. Com a concentração ainda maior do Poder Executivo Federal nas mãos das elites técnicas, sua tarefa foi, mais do que antes, transformar os recursos do Estado em recursos políticos. A partir de então, as elites tradicionais e os tecnocratas compartilharam e dividiram o Estado e a distribuição de recursos públicos (AVELAR, 1994: 9-13).

Quando o poder público abandona os municípios à sua própria sorte, acaba delegando ao poder local “poderes” que até então ele não tinha. O mesmo acontece nas escolas, desde a sua implantação no Brasil, como veremos a seguir, quer seja na Educação Jesuítica, no Império, na República Velha ou nos dias atuais.

No capítulo que se segue traçaremos um histórico das escolas no Brasil, contemplando a evolução do cargo/função de diretor no período em questão.

## Capítulo II - Um caminho para a democracia das instituições escolares

No Brasil, o processo de democratização foi tardio. A nossa educação sempre foi pensada para servir à elite, basta olhar para a história e constatarmos quem realmente ia para as escolas. Num primeiro momento, as escolas jesuíticas instruíam apenas a aristocracia, a elite, e se destinavam à formação eclesiástica.

Os colégios serviam como verdadeiros propagadores da doutrina cristã católica. Os índios foram catequizados – vale ressaltar que a catequese é uma das atividades centrais dos jesuítas – mas instrução escolar com disciplinas e conteúdos era privilégio de poucos, dos que iam seguir a carreira eclesiástica ou dos filhos da elite brasileira, no período compreendido entre séculos XVI e XVII.

Com a expulsão dos jesuítas, pelo marquês de Pombal em 1759, a Educação sofre uma mudança substantiva. O pouco que se tinha foi destruído, principalmente no ensino secundário. Inicia-se o processo das aulas régias, que continuaram sendo elitistas. Poucos tinham acesso, além de contarem com professores mal remunerados e mal preparados; as salas de aula eram improvisadas nas casas onde estas eram oferecidas, as aulas eram avulsas, tinham um custo alto e fragmentavam ainda mais o conhecimento acadêmico. A única vantagem desse sistema de ensino, segundo Werebe (1985), foi a quebra da uniformidade dogmática dos jesuítas, introduzindo novas matérias, até então ignoradas: línguas em uso (latim, grego), matemática, física, ciências naturais, etc.

O ensino precário foi assegurado, de maneira irregular, por outras ordens religiosas e por leigos. A unidade administrativa escolar não foi alcançada, por falta de bases materiais e culturais. O Diretor de Estudos, que deveria ser a autoridade suprema do ensino, foi mais uma figura formal que prática (WEREBE, 1985: 366).

Vale observar que, no trecho citado, observamos que surge pela primeira vez a nomenclatura de Diretor, apesar de se referir a um agente fiscalizador de estudos, dentro da hierarquia jesuíta (WEBER, 1985).

Quem tinha condições financeiras enviava os filhos a Portugal, sobretudo homens, para cursar o ensino superior, especificamente a Universidade de Coimbra, onde estudavam Direito e se tornavam doutores, para trabalharem no Judiciário ou atuar na política. Ao retornarem para o Brasil comporiam e perpetuariam a elite, como acontecia desde a colonização.

Vale ressaltar que a coroa portuguesa somente começou a se importar com a educação na Colônia quando veio para o Brasil, em 1808, e aqui teve de se instalar. Até então, não havia essa preocupação, pois o Brasil era apenas uma colônia de exploração, não sendo necessário investir em Educação. Quem quisesse, e tivesse dinheiro, enviaria os filhos à Europa, que retornariam com o *status* de doutor, tão almejado pela elite agrária, política e econômica. Com esse título muitas portas se abriam, na política e nos cargos públicos, tão disputados na época.

Como menciona José Murilo de Carvalho (1981) unificava-se a elite, formava-se o clube; todos se conheciam e, ao retornarem ao Brasil, eram amigos e trocavam “favores”, quando necessário; era um mar de privilégios. O poder, hereditariamente perpetuava-se e, assim, concentrava-se nas mãos de poucos, podemos dizer que a elite agrária, política, econômica, fabricava uma outra elite: a intelectual.

Com a criação, no Rio de Janeiro, do colégio de nível secundário Pedro II, modelo para os colégios públicos ou privados e referência para os exames de admissão para o nível superior, tivemos a situação privilegiada para os alunos do colégio, pois os que passavam por ele não tinham de passar por exame de admissão em outras instituições, porque os conteúdos exigidos nesses exames estavam em consonância com o que se ensinava no colégio. Foi mais uma forma da elite brasileira excluir os que não tinham recursos para o estudo, e podemos dizer que esta exclusão se dava de forma legitimada.

Instituição aristocrática, destinada a oferecer a “cultura básica necessária às elites dirigentes”, o Colégio Pedro II foi objeto de atenções especiais, na sua organização e orientação. Entre as atribuições dos professores constava a seguinte: “não só ensinar aos seus alunos as letras e as ciências, na parte que lhes competir como também, quando se oferecer ocasião, lembrar-lhe seus deveres para com Deus, para com seus pais, pátria e governo.

A religião, considerada “princípio da sabedoria, base da moral e da paz dos povos”, ocupava um lugar importante no Colégio que, aliás, foi dirigido em muitas ocasiões por religiosos. Seu primeiro diretor era “um prelado de reconhecidas virtudes” colocado à testa deste estabelecimento, para governá-lo como reitor debaixo das vistas e das ordens imediatas do governo (WEREBE, 1985: 372- 373).

Ainda sobre a questão da educação para a elite brasileira podemos contemplar o excerto abaixo:

O difícil era entrar. Um diploma de estudos superiores, especialmente em direito, era condição quase *sine qua non* para os que pretendessem chegar até os postos mais altos. A partir daí vários caminhos podiam ser tomados, o mais importante e seguro

sendo a magistratura, secundariamente a imprensa, a advocacia, a medicina, o sacerdócio. Em alguns casos a influência familiar era suficientemente forte para levar o jovem bacharel diretamente à câmara. O apoio familiar e dos amigos e o patronato dos líderes estabelecidos já era, aliás, uma presença constante em todos os passos da carreira. Correndo um pouco por fora havia apenas os militares que em geral não passavam pela Câmara: entravam diretamente seja para o Ministério seja para a presidência das províncias.

Uma vez dentro da Câmara estava-se um passo do círculo interno da elite, ao qual se tinha o acesso por uma combinação de capacidade e patronato, exercendo o Imperador papel ativo na seleção. A entrada no clube se dava pela nomeação para um posto ministerial ou uma presidência de província. A partir daí havia intensa imobilidade e acumulação de cargos (CARVALHO, 1980: 96).

Cunha (1980) escreve sobre o Diretor de instituição de ensino de nível superior, com a preocupação em relatar sobre o Poder da burocracia escolar. Escreve também sobre as faculdades da época do Império, que em seus estatutos tinham vários dispositivos para reger o provimento de cargos de diretor, de professor e de bedel, o funcionamento didático e as penalidades aplicáveis aos estudantes infratores das normas:

O diretor de cada faculdade era de livre nomeação do Imperador. Tinha como principais atribuições as seguintes: executar as decisões da congregação, "a não ser que fossem ilegais ou injustas", dando parte, nestes casos, ao governo imperial que decidirá a questão; "visitar aulas e assistir, todas as vezes que lhe for possível, aos atos e exercícios escolares, de qualquer natureza que seja"; enviar ao governo imperial "partes mensais", dando conta das ocorrências mais importantes, e um relatório anual, "com a notícia do aproveitamento de cada um dos alunos, e regularidade de seu procedimento, assim como sobre o desempenho e pontualidade do serviço das lentes e de todos os funcionários da faculdade" (CUNHA, 1980: 120).

Na República, diferentemente do que se esperava, o poder das oligarquias se fortalece ainda mais, bem como o governo centralizador, caracterizado pelo clientelismo entre os chefes de Estado e os chefes locais. É nesse panorama histórico que vislumbramos o surgimento dos grupos escolares, em 1893, no período republicano.

Os grupos escolares surgem porque a população começa a migrar para as cidades, em virtude da crise que assola o campo, em busca de melhores condições da vida e para que seus filhos pudessem ter acesso à educação, portanto, estão aqueles intimamente ligados ao êxodo rural, que ocorre devido ao crescente desenvolvimento da indústria, fazendo surgir uma outra classe social, a dos operários, que se uniram e conseguiram aos poucos uma pequena participação política, ainda sem resultados significativos no que tange às mudanças na ordem vigente de então (BEZERRA NETO; PENTEADO 2007: 4). Essa população reivindica "escola para todos", em sintonia com o ideal republicano que tem como lema liberdade e igualdade.

Nesse contexto, a educação é tida como um ponto de honra para os republicanos, é através dela que o país atingiria o progresso, ela é a bandeira para o desenvolvimento. Para que isso ocorresse foram necessárias reformas no sistema de ensino, com o objetivo de melhorar a educação no país. Um dos pontos-chave era a formação de professores, sob a justificativa de que se o professor fosse bem formado, preparado, poderia proporcionar ao aluno um ensino regenerador e eficaz.

Com a reforma na escola normal, conforme Decreto nº. 27, de 12 de março de 1890, surgiram as primeiras indicações oficiais para o cargo de diretor de escola pública, criou-se a escola modelo e a escola para a prática das normalistas, anexas à escola normal:

O responsável por sua administração era o professor-diretor e suas atribuições referiam-se, primordialmente a coordenação pedagógica da escola bem mais do que a sua administração. O diretor da Escola Modelo era nomeado pelo governo, dentre os professores, de preferência normalistas ou complementaristas, com pelo menos dois anos de efetivo exercício no magistério primário (BEZERRA NETO, PENTEADO, 2007: 10).

Ainda sobre o assunto, Nagle (1985: 263) escreve:

A percepção “romântica” dos problemas da sociedade brasileira e de suas soluções resulta numa superestimação do processo educacional: regenerador do homem, ele é, conseqüentemente, o regenerador de toda a sociedade. As relações básicas da sociedade brasileira deslocam-se para um plano derivado. Por exemplo, o fenômeno oligárquico era conhecido dos educadores, bem como as dificuldades da situação econômico-financeira e os empecilhos para o desenvolvimento de uma sociedade aberta. No entanto, estes eram problemas derivados da incultura reinante no país: as oligarquias só podem ser combatidas pelo esclarecimento que a educação proporciona, pois elas se sustentam graças à ignorância popular: fruto da falta de patriotismo e da ausência de cultura “prática” ou de formação técnica, as dificuldades econômico-financeiras são eliminadas em virtude da educação, formadora do caráter e das forças produtivas; os empecilhos à formação de uma sociedade aberta encontram-se na grande massa analfabeta e na pouca disseminação da escola secundária e superior, que impedem o alargamento na composição das “elites” bem como o necessário processo de sua circulação.

Nesse momento, marcado por ideais republicanos, o Estado incentivou o Ensino Primário e deixou para a iniciativa privada o gerenciamento do Ensino Secundário. Como reporta Bezerra Neto e Penteado:

Marcado pelos ideais republicanos, no que tange à educação, o estado incentivou, primordialmente, a organização do ensino primário e deixou o ensino secundário a cargo da iniciativa privada... (BEZERRA NETO, PENTEADO, 2007: 5).

Nesse contexto são criados os Grupos Escolares, cujos prédios eram para ser vistos e percebidos como sinônimo do pensamento sobre Educação, com arquitetura exuberante, impunha poder, *status*, como afirma Buffa (2002: 43):

Com o advento da República, em São Paulo, políticos e educadores passaram a defender um projeto de educação popular por entenderem que a própria consolidação da República dependia da difusão do ensino primário. Esse projeto assentava-se na criação de uma escola primária graduada, com várias classes e vários professores, e na criação de Escolas Normais para formar esses novos professores. Essa escola elementar, denominada Grupo Escolar, exigia em primeiro lugar, um espaço adequado para seu funcionamento.

Impossível não distinguir, com clareza, na paisagem da cidade, um edifício imponente onde funcionava um Grupo Escolar construído nas primeiras décadas do período republicano. Situados em regiões nobres, esses edifícios marcam, definitivamente, pela imponência e localização, seu significado no tecido urbano. Não se trata de mero acaso. Os terrenos foram estrategicamente escolhidos e os projetos judiciosamente desenvolvidos. A localização privilegiada, ao lado de importantes edifícios públicos, no centro da cidade, garantia sempre que os alunos percorressem e reconhecessem a cidade e suas instituições antes mesmo de chegarem à escola.

No mesmo período, os republicanos constroem as Escolas Normais, cujo intuito era o de formar professoras para os grupos escolares freqüentados pela elite brasileira e que seriam o diferencial da formação anterior.

Com a criação do Grupo Escolar, o professor saiu engrandecido, valorizado socialmente. Nada tem de comum com o antigo mestre régio de primeiras letras que trabalhava solitário em sua escolinha isolada. Iniciava-se a profissionalização do magistério, agora dignificado, reconhecido. O diretor teve o papel central na estrutura hierárquico-burocrática que ensaiava os primeiros passos e papel especial na sociedade. A ele cabia organizar, coordenar, fiscalizar, inovar e dirigir o ensino primário (MARCÍLIO, 2005: 169).

[...]

Os normalistas que concluíram o curso normal da capital acabaram formando o escol do professorado paulista, exercendo o magistério nas escolas complementares e nos ginásios e ocupando cargos técnico-burocráticos da Instrução Pública, inspetores distritais de ensino, inspetor geral, diretores de Escolas Modelos e de grupos escolares (MARCÍLIO, 2005: 246).

Marcílio (2005), em um breve histórico sobre o diretor de escola, coloca que o corpo docente no período republicano era escolhido por concurso público. Em 1894 foi criado o ginásio no Estado de São Paulo e, também nesse ano, foi nomeado pelo governo o 1º diretor efetivo, o Dr. Bento Pereira Bueno:

O Diretor do Grupo Escolar, este novo profissional do ensino primário, veio ocupar o papel central da estrutura hierárquico-burocrática do ainda incipiente ensino paulista. Elemento-chave na instituição escolar, sua função era a de transformar a

simples reunião de escolas em uma escola graduada e orgânica. Único responsável pela escola perante o Governo, o Diretor era o interlocutor da escola com a administração do ensino.

O Diretor do Grupo Escolar deveria ser o elemento capaz de garantir a transformação da antiga escola de Primeiras Letras em uma Escola Primária Moderna, responsável pelo ensino renovado, zelando pela vigência da reforma republicana (BEZERRA NETO; PENTEADO, 2007: 13).

No Decreto nº. 4.888/1931, Lourenço Filho instituiu o Curso de Aperfeiçoamento, para o preparo técnico de inspetores, delegados de ensino, diretores e professores da escola normal. Foi criado o curso pós-normal, futura Escola Superior de Estudos Pedagógicos, que deu origem à faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP. A finalidade era formar professores primários e secundários, em um curso que tinha duração de dois anos e continha em sua grade disciplinas como Pedagogia Geral, História da Educação, Filologia Aplicada e Psicologia da Educação. Os formados por essa instituição tinham preferência nas nomeações.

Até 1933 o cargo de diretor de escola era de confiança e de livre escolha do governo, isso no Estado de São Paulo, porém o movimento da Escola Nova traz consigo, entre tantas propostas, a questão do administrador escolar, que seu ingresso deveria ser por concurso público. O Decreto nº. 5.884/33, conhecido como Código de Educação do Estado de São Paulo, reestruturou todo o sistema de ensino paulista e exigiu o concurso público de provas e títulos para o provimento do cargo de diretor do grupo escolar: “O clientelismo político recaía, sobretudo, no provimento das cadeiras” (SOUZA, 1998:75).

Observamos que ainda se trabalha para uma educação elitista, ainda excludente. Os professores ou professoras naquele momento eram oriundos da elite e dispunham de um capital cultural extraordinário. Aquelas pessoas privilegiadas economicamente, lecionavam nos melhores colégios e faziam parte das “melhores famílias”, eram da elite local, do grupo dos coronéis, dos políticos que usam os equipamentos públicos como se fossem pessoais.

O magistério era tido como uma profissão feminina, porque as mulheres tinham contato com crianças e não com homens ou trabalho braçal, por exemplo. As moças de famílias menos privilegiadas, até freqüentavam as escolas normais, entretanto exerceriam o ofício de mestre apenas em conventos e, nas escolas, ficavam em funções burocráticas, já que as melhores cadeiras eram para as moças da elite, da aristocracia brasileira.

Nesse momento histórico, como relatam Bezerra Neto e Penteado (2007), a figura do diretor permanece a mesma, um líder político dentro da comunidade a qual estava inserido:

O poder dado ao diretor do Grupo Escolar, que além da administração de sua escola, assumiu o papel de destaque na comunidade local nos primeiros anos da República, era gradativamente diminuído pela fiscalização - muitas vezes através de visitas periódicas - que o governo passava a realizar nas escolas. O papel central, antes assumido pelo diretor do Grupo Escolar, era agora transmitido aos delegados regionais e aos inspetores de distritos, vistos como imprescindíveis para a eficácia da reforma (BEZERRA NETO, PENTEADO, 2007: 22).

Souza (1998: 120) ainda completa:

O prestígio político em nível local era um trampolim para a ocupação de cargos políticos superiores (...) O clientelismo era a prática usual de negociação política. Para o governo do Estado o chefe político local prestigioso garantia as eleições, para esse o domínio do município afiançava os favores daquele. A centralização do poder perpassava as relações entre Comissão Central e os diretórios locais (...).

Segundo Henriques (2004), a partir de 1941, com o Decreto Lei nº 12.427/41, poderiam participar dos concursos para Diretor do Grupo Escolar não só os professores primários efetivos com, no mínimo, 400 dias letivos de docência, mas também os auxiliares de direção, secretários e auxiliares das Delegacias de Ensino com, no mínimo, dois anos de cargo e um de docente na escola primária. Não era exigida a formação em Administração Escolar, contudo, quem a tivesse seria privilegiado na contagem de pontos.

A Lei de Diretrizes e Bases, Lei nº. 4.024/61, em seu artigo 42, dispõe: “O diretor de escola deverá ser educador qualificado, valendo tanto para as escolas oficiais como para as públicas de todos os níveis e ramos de ensino”. Cabe a pergunta: O que se entendia por um diretor qualificado? O Parecer 93, de 1962, assim define:

Aquele que deve reunir qualidades pessoais e profissionais compondo uma força capaz de infundir à escola a eficácia do instrumento educativo por excelência e de transmitir a professores, alunos e a comunidade sentimentos, idéias e aspirações de vigoroso teor cristão, cívico e democrático e cultural.

Podemos contemplar o caráter moral que esse profissional deveria ter, já que deveria ser um agente civilizador. Percebe-se que o diretor além de ser atribuído grande *status*, também tinha a função de agente moralizador. Um dos pré-requisitos para exercer a função era a moralidade tanto na vida pública quanto na privada, era símbolo de caráter, idôneo, exemplo a ser seguido.

As Leis nº. 5.540/68, sobre o ensino superior, e a 5.692/71, que estabelece o ensino de 1º e 2º graus em substituição ao ensino primário e ginásial, determinam que o preparo

dos especialistas destinados ao trabalho de planejamento, supervisão, administração, inspeção no âmbito das escolas e dos sistemas de ensino deve-se realizar nos cursos de Pedagogia.

No estado de São Paulo, nesse período, mesmo os diretores que tinham formação específica exigida e concursados continuavam com um poder simbólico dentro do espaço escolar; possuíam prestígio e força política, sendo manipulados pelo Estado para a aplicação de suas políticas educacionais.

### **Capítulo III - Gestão da escola: o cargo/função de diretor de escola**

Neste capítulo analisaremos o cargo/função do diretor de escola. Iremos abordar o fato de que o profissional recebe, em sua formação, teorias voltadas à proteção do sistema antiquado da Administração e que se perpetuam porque todos sabem que cabe ao diretor “administrar sua escola”. Além dessa questão administrativa, neste capítulo refletiremos sobre as formas de acesso à função/cargo de diretor de escola: indicação, concurso e eleição; apontando as diferenças entre as modalidades, suas características. Também será feita uma análise demonstrando que, dependendo da modalidade de escolha do diretor, são ou não favorecidas certas características, certos perfis de diretores.

Para traçarmos um histórico da figura do Diretor de Escola, não podemos nos esquecer de que este “bebeu” nas fontes das teorias de Administração Geral. Para Sander (1984:112-129) temos alguns tipos de administração, que descreveremos abaixo:

1º) A Administração Estruturalista: considera no homem apenas seu aspecto econômico, obtendo o máximo de resultados com o mínimo de recursos. A economia possui um papel dominante, é ela que modela a cultura do indivíduo.

2ª) Administração Idiossincrática: é o estilo administrativo que enfatiza a dimensão ideográfica e se orienta prioritariamente pelas necessidades e disposições individuais dos participantes do sistema educacional. O sistema educacional é concebido a partir da interpretação das ações e interações das pessoas que dele participam. Cada pessoa é concebida como um indivíduo único, definida por um conjunto próprio de necessidades e disposições.

3ª) Administração Integração: preocupada simultaneamente com os aspectos sociológicos e psicológicos do sistema educacional. Neste tipo, o sistema educacional é concebido a partir da integração entre a instituição e indivíduo, entre papel e personalidade, entre expectativas burocráticas e necessidades e disposições pessoais.

4ª) Administração Humanista: pautada no existencialismo. O ser humano determina seu espaço vital, constrói a sociedade, escolhe seu destino.

De acordo com esse enfoque interpretativo, a administração da educação efetua uma mediação reflexiva entre a teoria e a experiência, entre o sistema educacional e a sociedade, assim como entre o objetivo e seu meio social [...]

[...] a administração humanista enfatiza a subjetividade como critério orientador

dos atos e fatos administrativos (SANDER, 1984: 129).

5º) Administração Concreta: preocupa-se com a dominação, a alienação, a desigualdade, a emancipação coletiva e a mudança social. Preocupada como os grupos oprimidos, com a classe dominada e com a alienação das minorias desfavorecidas.

Entretanto, não podemos deixar de mencionar que a administração da escola foi pensada a partir da realidade das empresas, seu modelo administrativo foi trazido para dentro do ambiente escolar.

Até os anos 40, a administração era pensada a partir da realidade interna da empresa, concebida enquanto sistema fechado. A ênfase era dada à hierarquia, à imposição de regras e disciplinas rígidas. Procurava-se a padronização do desempenho humano e a rotinização das tarefas, para evitar a variabilidade das decisões e dos comportamentos individuais. Esse enfoque vai ser alterado em função das mudanças pelas quais passam as sociedades no Pós-Segunda Guerra Mundial.

As décadas de 50 e 60 marcam o processo de internacionalização da economia, através das empresas transnacionais. Ao mesmo tempo, a inter-relação das organizações de todos os tipos se estreita, exigindo estudos mais específicos e aprofundados dos diferentes tipos de estrutura organizacional (...).

A teoria estruturalista vai inaugurar, nos anos sessenta, os estudos sobre os “ambientes”, a partir do pressuposto de que as organizações são sistemas abertos em constante interação com o meio ambiente. A interdependência das organizações leva os autores estruturalistas, entre eles Etzioni, a estenderem suas análises para outras instituições distintas da fábrica: as universidades, os hospitais, as empresas de assessoria, os centros de pesquisa, os sindicatos, os partidos políticos, as escolas. Agora, administrar é, sobretudo, administrar as inter-relações estabelecidas entre as organizações, sendo fundamental conhecer os condicionamentos recíprocos decorrentes dessas inter-relações (BRUNO, 2007: 29-31).

Com a implantação dos níveis pela reforma do ensino, o ensino primário e ginásial, tem-se a necessidade de professores vinculados ao Estado para a garantia de execução dos objetivos propostos pelo governo. Nesse contexto, surge o personagem que será a voz do Estado dentro da instituição educacional: o Diretor de Escola, fruto das teorias administrativas, do poder simbólico, do *status* envolto ao cargo.

Contudo, a formação de professores para trabalhar nessa escola também foi pensada, pois junto aos colégios geralmente funcionava a escola normal. Além dessas escolas, havia as escolas complementares, onde a formação dos professores era restrita e curta, conclui-se deficitária. Nesse novo ideário de uma educação para o povo, pautada na perspectiva liberal democrática, a defesa do “ensino para todos” se torna a tônica do projeto liberal de educação:

O movimento operário compartilhava com os educadores, intelectuais e políticos, a crença na força moral, intelectual e transformadora da educação, porém atribuíam-lhe

outras finalidades. Viam-na como instrumento de luta contra a exploração da ordem capitalista. A educação era importante estrategicamente para o movimento operário para a divulgação das doutrinas revolucionárias e para a propaganda do movimento dos trabalhadores feita, sobretudo, pela imprensa operária (SOUZA, 1998: 42).

Entretanto, essa escola primária para o povo tinha seus impasses, como relata Souza (1998: 44):

Essa escola em nada servia à formação da classe operária e dos condutores da sociedade acráta. Em seu lugar, os libertários defendiam a escola racionalista, laica e privada. Uma escola destinada à formação de pessoas críticas pelo ensino racional (científico) e o desenvolvimento da espontaneidade criadora (...) Nada de castigos e incentivo a competição. Os libertários viam a escola como um espaço para a sensibilização das crianças para o ideal da mudança social (...) A preocupação dos anarquistas com a educação nascia, também, da necessidade de alfabetizar e instruir o maior número de possíveis leitores da imprensa literária e de suas publicações doutrinárias.

O valor social que atribuíam à educação derivava da concepção que tinham de revolução social, isto é da transformação da sociedade.

O diretor, na República Velha, em muitas regiões era um líder político, juntamente com o padre, com o juiz, com o delegado e com os coronéis. Portanto, um sujeito influente e respeitado no meio político, utilizado para propagar, no espaço escolar, a doutrina partidária a qual era filiado ou simpatizante. Continuava o patrimonialismo, por meio de figuras políticas que tinham acesso direto à população, dentre elas o Diretor de Escola, peça chave nesse cenário político-partidário: “não se pode deixar de conceber a ação administrativa como ação política, política e administração são inseparáveis” (LIMA, 2000: 29).

O diretor manipulava, muitas vezes, os educadores em prol dos interesses do Estado, aqui representado pelo poder local, com a figura do líder/chefe político local.

É notável a presença de um grande número de políticos de uma mesma família num mesmo mandato ou em mandatos diferentes o que permite deduzir a permanência de um pequeno grupo no poder (SOUZA, 1998:119).

A população, desde cedo, “aprende” que são determinadas famílias que mandam e que se forem próximas, goza de privilégios clientelistas: “aos amigos, tudo, aos inimigos, a lei”, ou como Leal (1978:39) afirma:

Outra face do filhotismo e o mandonismo, que se manifesta na perseguição aos adversários: “para os amigos pão, para os inimigos pau”.

Mais adiante, Leal (1978: 44) ainda relata:

A influência do chefe local nas nomeações atinge os próprios cargos federais (...) porque também é praxe do governo da União, em sua política de compromisso com a situação estadual, aceitar indicações e pedidos dos chefes políticos nos estados.

Essa obediência do diretor de escola, e da própria população, em certa medida se deve ao favorecimento, à troca de favores entre os que “mandam” (governo e seus representantes na pirâmide hierarquizada) e a população, à falta de enfrentamento, devido ao medo de perseguição.

O fortalecimento do poder público não tem sido, pois, acompanhado de correspondente enfraquecimento do “coronelismo”; tem, ao contrário, contribuído para consolidar o sistema, garantindo aos condutores da máquina oficial do Estado quinhão mais substancial na barganha que o configura. Os próprios instrumentos do poder constituído e que são utilizados paradoxalmente, para rejuvenescer, segundo linhas partidárias, o poder privado residual dos “coronéis” que assenta basicamente numa estrutura agrária em fase de notória decadência. (LEAL, 1978:255).

Segundo Luiz Antônio Cunha (2001), a Educação Brasileira é herdeira direta do sistema discriminatório da sociedade escravista. Ela se compõe de dois mundos: a escola de nível superior, das elites, e a escola para o povo, geralmente com ensino profissionalizante, garantia da disciplina, como uma pedagogia preventiva contra as lutas sociais.

O território brasileiro é bastante extenso, por isso, encontramos várias realidades, muitas influências, inclusive políticas, no âmbito educacional. A Educação é utilizada como bandeira para mudar a condição social/cultural da população. Também é utilizada como instrumento ideológico da classe dominante. Isso faz com que os educadores percam a crença na escola pública e é a população menos privilegiada que sofre as conseqüências, pois não tem acesso a uma educação de boa qualidade. Entretanto, mesmo com esses entraves, os pais ainda depositam suas esperanças na educação e ainda acreditam que, mesmo nos moldes em que se encontra, a escolarização continua fazendo a diferença.

Para entendermos um pouco sobre a descentralização e a municipalização, temos que explicitar que esses dois movimentos são frutos de propostas, articulações, de acontecimentos históricos que levaram a isso. Na década de 1920, exatamente em 1929, a bolsa de valores de Nova Iorque sofre uma queda, levando a uma depressão econômica (inflação, falências, desempregos). Neste contexto, há um avanço nas experiências socialistas, que visavam solucionar o problema do capitalismo por meio da política e economia, mudando totalmente a

estrutura do Estado.

A teoria do bem-estar social de Keynes propunha um governo interventor, que fosse capaz de aumentar o poder de compra dos trabalhadores, incentivando os empresários através da redução da taxa de juros, contrariando com isto a tese do liberalismo clássico onde o Estado preocupava-se com a justiça, com a propriedade privada e com serviços benéficos para a sociedade, seu papel interventor só existiria quando não tivesse 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 expansão dos serviços educacionais, o sistema de saúde, a previdência social, a habitação, a licença maternidade, aposentadorias, entre outros. O equilíbrio entre oferta e a 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 1970, passou a ser duramente criticada por neoliberais que propunham um Estado mínimo (PICCOLI, 2008:63).

Segundo Piccoli (2008: 63), o esgotamento dessa política, já se fazia presente, entretanto, foi na crise do petróleo da década de 1970, que aceleraram as críticas aos princípios keynesianos, que eram acusados de provocar a inflação, abrindo espaço para os defensores do mercado livre. Por essas e outras razões, as ideias neoliberais ganham espaço e se difundem, resgatando o ideal de Estado minimalista nos gastos sociais, entretanto forte na capacidade de romper com o coletivismo e o controle do capital.

Para os neoliberais a meta é a estabilidade monetária e a contenção dos gastos do Estado. No âmbito da educação, cabe ao governo garanti-la de forma mínima, com um currículo comum aplicado em todo o território brasileiro. Essa lógica foi adotada, 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) e tal se deu em toda a América Latina.

Esse ideário neoliberal opunha-se ao Estado de Bem-Estar Social, propunha a privatização dos bens públicos, a redução da intervenção estatal, a abertura comercial e a abertura de mercado; com isso a Administração teria suas despesas diminuídas. No final da década de 1980, o Brasil sofre uma crise estrutural, há uma forte recessão econômica, hiperinflação e descontrole fiscal. Nessa mesma década há uma transferência do regime militar para o civil. Em 1989 temos a primeira eleição direta para Presidente da República após o Regime Militar. O

candidato eleito foi Fernando Collor de Mello, no entanto, por suspeitas de corrupção e escândalos, Collor de Mello sofreu um processo de impeachment e acabou por renunciar ao cargo. Seu vice, Itamar Franco, assume e minimiza as reformas do Estado, que são retomadas a partir de 1995 com o presidente Fernando Henrique Cardoso e o ministro Luiz Carlos Bresser Pereira da pasta do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE – criado em 1995 e extinto em 1998.

Um dos pontos chave da reforma do Estado era dar um caráter menos patrimonialista a administração pública:

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.

Na definição das diretrizes para a reforma foi diagnosticado que a crise do Estado estava associada ao modelo obsoleto de administração burocrática, 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 a governabilidade (PICCOLI, 2008:66-67).

Um dos caminhos possíveis a ser trilhado, em busca da melhoria dos serviços prestados pela Educação, é sua democratização por meio de políticas de gestão descentralizada. Na década de 1980 iniciou-se um movimento a favor da descentralização, caracterizado como um esboço para superarmos o patrimonialismo e o clientelismo, tão enraizados em nosso país. A descentralização pretendida era – não no sentido que almejavam os coronéis, mas – uma em que os pais e a comunidade realmente tivessem voz ativa, em que a população realmente fosse o ator principal na defesa da escola pública. O brasileiro é tido como um povo pacato, em que as estruturas de poder são muito fortes e dificultam a articulação, ou ainda, porque trazemos traços de uma cultura patrimonialista de “servidão”. Ainda não incorporamos a questão do público como pertencente ao povo.

Descentralizar, nesse sentido, seria uma das estratégias para solucionar alguns problemas da escola pública. Se a escola tiver autonomia pedagógica, administrativa e financeira, terá melhores chances de sobressair nesses campos de atuação.

A descentralização pode significar a possibilidade de aumentar a participação dos indivíduos em geral, mas de determinados indivíduos ou grupos. Para certas conjunturas pode ocorrer o deslocamento do poder do governo central para os governos locais que permitam garantir a hegemonia dos grupos que detêm o seu controle (...) alguns grupos

que estão no governo insistem no fomento de políticas de descentralização porque seus interesses estariam sendo resguardados, reduzindo-se o poder de outros grupos que também estão no governo. Um grupo ou uma coalizão minoritária que está no governo pode, mediante a descentralização, equilibrar suas forças com o grupo ou a coalizão dominante. As políticas de descentralização podem ser utilizadas por um grupo central minoritário para desequilibrar a relação de forças de uma comunidade local, em favor de grupos que apóiam o grupo central minoritário contra o grupo central dominante (ROSAR, 2007: 113).

A tendência à descentralização é muito forte e não ocorre somente no âmbito educacional, é um movimento globalizado, o mundo está passando por transformações muito rápidas, a globalização e a sociedade estão em constante mudança e, por isso, existe a necessidade de adaptação a essa realidade, a mudança é algo primordial para essa nova sociedade em construção. Nesse momento, as pesquisas na área da educação crescem. As discussões em torno dos processos de escolha de diretores das escolas públicas de Ensino Básico no país ganha destaque, por ser ele autoridade máxima na instituição escolar. Como sua escolha tem papel relevante, o importante é como ele se comporta em relação às questões democráticas dentro da escola (PARO, 2003: 7).

No caso da descentralização, é fundamental que sejam considerados a visão e os interesses dos agentes e atores em condições de interferir no processo, nas instâncias regional e local (...) A descentralização é uma estratégia de gestão bem definida- espera-se que, democraticamente- no âmbito de um *projeto de governo* do grupo dirigente, no seu esforço de obter *governabilidade* que se refere à *capacidade de governo* na qual se destaca pela competência para planejar e administrar em situações de potencial conflito entre atores políticos e sociais (GENTILINI, 2001: 90).

As mudanças são visíveis na educação, não se pode mais tomar decisões centralizadas, a autonomia se torna um instrumento de sobrevivência para essa nova realidade. Descentralizar, então, significa respeitar as diferenças culturais, financeiras, sociais, já que o nosso país, devido à sua grande extensão, possui uma diversidade riquíssima que deve ser explorada nas instituições educacionais.

Descentralizar não significa dar atenção somente ao regionalismo e sim fazer um esforço de partir do singular para o plural, da nossa realidade para uma realidade ampla, global. Para que essa descentralização realmente ocorra, faz-se necessária uma ação diferenciada por parte dos gestores educacionais, com o objetivo de valorizar o espaço educacional como algo único, numa realidade única.

Não se trata apenas dos diretores de escola, mas de todos que fazem parte do

sistema de ensino, dos que estão no topo da pirâmide, a quem interessa que as políticas que norteiam a educação não venham de cima para baixo, mas seja fruto de uma construção coletiva, que se inicia no âmbito das instituições escolares:

A partir da década de 90, percebe-se uma mudança nas orientações presentes nas reformas educativas no Brasil, em âmbito federal, estadual e municipal. O primeiro aspecto que merece ser destacado é o fato de que estamos diante da emergência de reformas educativas que, no entanto, são anunciadas como reformas administrativas. Estas reformas são, na sua grande maioria, congruentes com os compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em março de 1990, em Jontien, na Tailândia, e na Declaração de Nova Delhi de dezembro de 1993 de atendimento à demanda de universalização do ensino básico. São proposições que convergem para novos modelos de gestão do ensino público, calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades.

Constituem-se em orientações administrativas cujo referencial é a realidade desenvolvida nas empresas privadas. Na gestão da educação pública, os modelos fundamentados na flexibilidade administrativa podem ser percebidos na desregulamentação de serviços e na descentralização dos recursos, posicionando a escola como núcleo do sistema. São modelos alicerçados na busca da melhoria da qualidade da educação, entendida como um objetivo mensurável e quantificável em termos estatísticos, que poderá ser alcançado a partir de inovações incrementais na organização e gestão do trabalho na escola. Embora o termo qualidade apresente um caráter vago, podendo variar o seu significado em diferentes contextos, no geral, esta preocupação vem sendo associada à busca de otimização dos vínculos entre educação e necessidades requeridas pelas novas relações de produção e consumo (OLIVEIRA, 2007: 90).

Esse movimento de descentralização foi o que deu origem à municipalização dos sistemas de ensino, defendida pelo Banco Mundial como já mencionamos, cujo argumento principal é a racionalização, numa lógica de combate ao desperdício de recursos na Educação brasileira (OLIVEIRA, 2007: 179). Historicamente, a descentralização foi defendida já em 1932, no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Anísio Teixeira apresentou nesse manifesto um plano de colaboração entre os entes federados: União, estados e municípios.

Muitos foram contrários à municipalização, temendo principalmente que o clientelismo e a influência do poder local se fizessem presentes no campo educacional. Somente na década de 1990, com todos os problemas já relatados anteriormente, a municipalização voltou a ser assunto de interesse de todos. Ainda no mesmo raciocínio, na segunda metade da década de 1990 há uma ascensão dessa nova ordem neoliberal e são cumpridas às determinações de organismos multilaterais, como as do Banco Mundial.

Na descentralização há uma transferência das funções/atribuições da esfera federal aos municípios como forma de racionalização dos recursos. Ao descentralizar, o setor privado e

as organizações da sociedade civil se fazem presentes e, aos poucos, essa participação passa a ser privilegiada:

Participação é vista como uma forma de mobilizar recursos na execução de determinada(s) tarefa (s), mantendo 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 (PICCOLI, 2008:71).

Nesse movimento de descentralização, a educação inicia o processo de municipalização do ensino fundamental dos sistemas de ensino público. Cada sistema municipal ficaria encarregado de gerenciar o Ensino Fundamental. As verbas foram repassadas aos municípios de acordo com o número de alunos. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF é de natureza contábil, constituído de percentuais de impostos e redistribuído pelo número de alunos no ensino regular, é uma certeza que os recursos serão aplicados à educação, tendo como prioridade o ensino fundamental.

Em relação à municipalização do ensino fundamental, a emenda constitucional nº14, 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 do desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis. Criado pela emenda constitucional nº14 (ECnº14) e regulamentado pela lei 9424, de 24 de dezembro de 1996, sua implantação fora prevista a partir de janeiro de 1998 com vigência 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 (PICCOLI, 2008:73).

A Emenda Constitucional nº14, de 1996, estabeleceu o FUNDEF que foi posteriormente regulamentado pela Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Esse fundo possuía alguns entraves, constantemente a mídia denunciava irregularidades, a prestação de contas era feita de forma duvidosa e em algumas regiões do país utilizavam esses recursos destinados à educação para outras despesas da prefeitura, justificando que seriam melhorias para a educação no município.

O que deveria ser usado como auxílio nas políticas públicas passou a ser utilizado pelos órgãos municipais para reforçar, ainda mais, o clientelismo e o patrimonialismo regionalizado, como se observa:

O governante dita à sociedade a sua vontade pessoal como se estatal fosse, numa versão adaptada e moderna do coronelismo, elemento que participa da estrutura patrimonial e que transforma o governante no dono do governo.

Esse poder pessoal acaba permitindo a descontinuidade na sustentação de

políticas educacionais, mencionada como fator que dificulta a implantação de mecanismos de Gestão Democrática (MENDONÇA, 2001: 11).

Devido também à precariedade de recursos e à descentralização, o governo central delega à escola o poder de gerenciar, ou seja, fica em suas mãos a tarefa de captar recursos para sanar seus problemas, geralmente de cunho financeiro, isentando o Estado desse papel. Assim, o Estado legisla e a escola executa de maneira eficiente. É uma administração eficiente, em que se observa o aspecto econômico, quer dizer, em que se executa o máximo com o mínimo de recursos.

É dada à escola uma autonomia decretada, e não construída. Essa autonomia escolar é instituída por legislações e normas do sistema de ensino, é enunciada como um valor, mas não são estabelecidos mecanismos concretos para sua conquista efetiva, Mendonça (2001: 8) afirma:

O próprio Regimento Escolar, expressão jurídica por excelência da unidade escolar, é um exemplo da sua falta de autonomia, já que, na maioria dos casos, tem uma forma única estabelecida pelas administrações centrais e aprovadas pelos órgãos dos sistemas, em flagrante desrespeito às características pedagógicas e culturais específicas de cada escola, na sua relação com as comunidades locais.

Cunha (2001), ainda traz contribuições sobre a percepção de diretores e comunidade em relação à participação dentro do espaço escolar:

Para as diretoras de escola, os pais dos alunos só contam enquanto responsáveis pelo acompanhamento do estudo dos filhos e enquanto fonte de recursos adicionais e de serviços necessários para o funcionamento das escolas. Para elas, os pais deveriam estar sempre disponíveis para comparecer às entrevistas e às reuniões, bem como para acompanhar de perto o estudo dos filhos. Mas isso não ocorre, por muitas razões, inclusive pela insuficiência de escolaridade dos pais, especialmente das mães. Enquanto a escola impede que os pais opinem sobre aspectos que lhe são familiares (merenda, horários, uniformes, limpeza do prédio e instalações sanitárias, por exemplo), espera que colaborem naquilo que se mostram mais inseguros, como a aprendizagem das crianças. No entanto, isso é percebido pelas diretoras e pelas professoras de forma oposta. Enquanto a população se percebe lutando por alguma coisa que lhe é constantemente negada, a escola a vê indiferente e até hostil em relação aos benefícios que acredita estar colocando ao seu alcance (CUNHA. 2001: 700).

O excerto acima serve para elucidar o que já foi dito anteriormente: não basta descentralizar se não houver melhor compreensão de que o espaço público é de todos, o que implica, dentre outras coisas, um acolhimento dos pais dentro da escola, por parte dos diretores, enquanto sujeitos capazes de participar efetivamente da vida escolar, dos processos de decisão,

em busca de uma melhor qualidade da educação.

## **1. As modalidades de acesso à função ou ao cargo de Diretor de Escola**

Para melhor compreensão da função/cargo de diretor de escola, temos que explorar um pouco mais sobre a sua formação e sua experiência, afinal, esse indivíduo terá em suas mãos a tarefa de administrar o espaço escolar ao qual foi designado.

Atualmente, são exigidas não só a formação nos cursos de Pedagogia com habilitação em Administração Escolar como também a experiência como docente, esse tempo varia de acordo com cada sistema de ensino. Para que se ocupe o cargo de diretor de escola, no Estado de São Paulo, a exigência mínima é de 05 anos de experiência como docente. No município de Araraquara/SP, por exemplo, exige-se a habilitação em Administração Escolar pressupondo, portanto, que esse conhecimento específico garanta uma ação mais competente, capaz de manter a escola em ordem, observar, organizar, supervisionar e fazer cumprir as determinações do Estado, sendo exigido dele a formação técnica.

O diretor é o braço direito do Estado, dentro da instituição escolar. No Estado de São Paulo, em nível estadual, a Lei Complementar 444 de 27/12/1985 menciona, em seu Anexo I, na parte em que descreve a carreira do magistério, que para ocupar o cargo de diretor de escola, o candidato poderá fazê-lo através de concurso público ou, em alguns casos, por via de indicação. No caso de concurso, o candidato deverá comprovar que possui habilitação específica em Administração Escolar e cinco anos de efetivo exercício no magistério. O certificado de habilitação específica também é exigido no município de Araraquara/SP, o que muda é o tempo de docência, que é de três anos, de acordo com a Lei Municipal 6.251, de 19/04/2005.

Não podemos deixar de mencionar a LDB/96, artigo 64:

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, a critério da instituição de ensino, garantida nesta formação a base comum nacional.

A legislação legitima a exigência de formação específica pelos entes federados. Portanto, com formação específica, o diretor deixa de ter seu cargo puramente político e passa a

ter um perfil técnico que, de certa forma, traz para o seu cargo a questão técnica-política, ligada à legitimação de seu cargo/função.

## 1.1. A Indicação

Em nosso extenso território nacional existem várias modalidades de acesso à função de diretor de escola, dentre elas a indicação pelo Poder Público estadual ou municipal. Alguns políticos utilizam as indicações para colocarem seus “aliados” políticos, podendo exercer pressão e controle sobre eles. Segundo Zabot (*apud* PARO, 2003: 14), o diretor nomeado traz consigo as marcas do clientelismo político: [...] o procedimento administrativo que prevê a direção de escola pública como cargo de confiança de quem detém o comando político “é um filho, obviamente bastardo, do coronelismo da república velha.”.

A Constituição da República de 1988, em seu artigo 14, menciona que “cabe aos sistemas de ensino definir sobre as formas de Gestão Democrática”. Assim, se o “político” entender que isso é democrático, coloca em prática e legitima, inclusive em leis municipais. O sistema se pauta no que diz a Constituição, no artigo 37, nos incisos II e V: que cargos em comissão e funções de confiança são exclusivamente para as atividades de direção, chefia e assessoramento. Já está presente na lei a forma de legitimar sua ação.

Os mecanismos de provimento de cargo de diretor escolar são reveladores das concepções de gestão democrática adotadas pelos sistemas de ensino. As escolas públicas brasileiras tradicionalmente tiveram seu provimento efetivado por nomeação do governador ou prefeito, em geral a partir de indicações feitas pelos titulares das Secretarias de Educação ou lideranças político-partidárias das respectivas regiões. A interferência política no ambiente escolar permitiu que o clientelismo político tivesse, na escola, um campo fértil para o crescimento. Para o político profissional, ter o diretor escolar como aliado político é ter a possibilidade de deter indiretamente o controle de uma instituição pública que atende diretamente parte significativa da população. Para o diretor, gozar da confiança da liderança política é ter a possibilidade de usufruir do cargo público. Estabelecem-se, desta maneira, as condições de troca de favores que caracterizam o patrimonialismo na ocupação do emprego público. Essa forma de provimento que denominei indicação, baseia-se na confiança pessoal e política dos padrinhos e não na capacidade própria dos candidatos, ficando distante da ordenação impessoal que caracteriza a administração burocrática. A exoneração segue, nesse sentido, a mesma lógica. Na medida em que o beneficiário com o cargo perde a confiança política do padrinho, a exoneração é acionada como consequência natural, como despojamento de um privilégio (MENDONÇA, 2001: 4).

Se pensarmos na gestão democrática da escola pública, esse modelo de ascensão à

função de diretor não estaria em consonância com tal política, uma vez que o diretor, subordinado aos grupos políticos no poder, trabalharia em prol deles para assegurar junto à comunidade intra e extra-escolar suas determinações. O diretor não teria como se posicionar junto à sua comunidade contra tais grupos. O poder local, nesse contexto, exerce forte influência nas práticas do diretor:

Em todas as argumentações contrárias à escolha do diretor pelo processo de nomeação por autoridade estatal, o denominador comum é a condenação do clientelismo, como prática de relação de dependência e de troca de favores entre pessoas e grupos sociais, embora característica de sociedades pré-modernas, não deixa de estar presente também nas sociedades contemporâneas (PARO, 2003: 15).

Bittar e Brito (2004) afirmam que no estado do Mato Grosso do Sul, na década de 1980, a indicação de diretores não obedecia a um critério pedagógico, era o partido no poder que nomeava, afastava e escolhia de acordo com os interesses político-partidários. Com base no estudo desses autores temos embasamento para afirmar que esse modelo cria laços clientelistas, de submissão da escola aos partidos governistas.

Configura-se, dessa maneira, um distanciamento da ordenação impessoal e abstrata, permeando, portanto, favoritismos pessoais, privilégios, troca de favores decorrentes das raízes patrimonialistas da formação do Estado Brasileiro (PICCOLI, 2008:49).

## **1.2.O Concurso Público**

O movimento em favor da administração escolar, em que o ingresso ao cargo de diretor seria via concurso público, originou-se na Escola Nova, no início do século vinte, e permeava o ideário da democratização do acesso ao cargo de diretor de escola, tendo em vista que esse trazia consigo a simbologia de poder, *status* e elite da época.

Numa tentativa da quebra do processo de subordinação presente no processo de indicação, alguns sistemas adotaram a política dos concursos para o provimento do cargo de diretor de escola, como uma forma de lhe conferir maior autonomia, portanto: legal, racional e burocrático. O concurso não fere os princípios constitucionais da Administração Pública. O artigo 37 da CF diz:

Administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de lealdade,

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

Com a reforma do Estado, na década de 1990, teve fim o Regime Jurídico Único para os servidores públicos. Tal regime passa a ser justificado pela necessidade de tornar a administração pública mais eficiente, contendo, assim, os gastos com a previdência social, deixando a estabilidade dos servidores mais flexível, enxugando a máquina administrativa. A reforma fundamenta-se no desmantelamento da estrutura trabalhista implantada no Brasil na Era Vargas.

Entretanto, para elucidarmos essa e outras formas de provimento do cargo de diretor de escola, devemos entender a diferença que há entre cargo, emprego e função. Serão explicadas nesse momento a designação e “função pública”. A Constituição Federal emprega os vocábulos cargo, emprego e função para designar realidades diversas, porém elas existem paralelamente na administração, conforme Maria Sylvia Zanella di Pietro (2005:450, grifamos):

Para bem compreender o sentido dessas expressões, é preciso partir da idéia de que na Administração Pública todas as competências são definidas na lei e distribuídas em três níveis diversos: **pessoas jurídicas** (União, Estados e Municípios), **órgãos** (Ministérios, Secretarias e suas subdivisões) e **servidores** públicos: esses ocupam **cargos** ou **empregos** ou exercem **função**.

[...] cada qual dispendo de determinado número de **cargos** criados por lei, que lhes confere denominação própria, define suas atribuições e fixa o padrão de vencimento ou remuneração.

Durante muito tempo, essa unidade de atribuições correspondia ao cargo e era atribuída ao **funcionário** sob o regime estatutário.

Quando se passou a aceitar a possibilidade da contratação de servidores sob o regime da legislação trabalhista, a expressão emprego público passou a ser utilizada, paralelamente ao cargo público, também para designar a unidade de atribuições, distinguindo-se uma da outra pelo tipo de vínculo que liga o servidor ao Estado; o ocupante de emprego público tem um vínculo contratual, sob a regência da CLT, enquanto o ocupante do cargo público tem vínculo empregatício estatutário, regido pelo Estatuto dos Funcionários Públicos que, na União, está contido na lei que instituiu o regime jurídico único (Lei 8.112/90).

A Constituição federal em seu artigo 37, inciso II, tendo sua redação dada pela Emenda Constitucional nº. 19 de 1998, diz:

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 cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Quanto à estabilidade, a mesma Constituição, no artigo 41, também fruto da

referida Emenda nº. 19, refere-se ao assunto assim:

São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para o cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

Passado seu estágio probatório, o diretor se apropria do cargo, a escola se torna propriedade sua, os alunos e professores são seus, tudo devido à estrutura hierárquica e burocratizante do sistema, e nessa linha muitas vezes manipula os pais que não possuem conhecimento técnico-acadêmico, exercendo sobre eles a dominação; utiliza-se dos mecanismos que a legitimam: questão cultural envolta no cargo, conhecimento técnico e político para dominar<sup>1</sup>.

A escola não é vista como da comunidade. E o pior, trata-se, portanto, de um patrimonialismo legitimado. Outra estratégia desse diretor está relacionada à forma de composição do Conselho Escolar, pois muitas vezes ele convida pais nos quais acredita estarem a seu favor, para que sua gestão não tenha empecilhos. Assim, o diretor manipula e consolida seu poder, demonstrando outra faceta do clientelismo e do patrimonialismo. Tal manipulação, muitas vezes, é uma estratégia de sobrevivência no cargo.

Pelo fato do diretor estar no meio de um jogo de forças entre o Estado (Secretaria da Educação) e a comunidade escolar, procura o equilíbrio dessas forças. O poder local é algo determinante para essa postura, as estruturas de poder próximas fazem com que esse poder local exerça sua dominação no espaço escolar através da figura do diretor. Uricoechea (1978: 115), assim escreve sobre o poder local historicamente construído:

Esses pactos e negociações não eram estabelecidos apenas com o clã local, o senhor local, a burguesia local. Com a institucionalização progressiva da política de partidos, que começou a aguardar impulso em meados do século, as próprias províncias começaram a fazer pedidos de recursos ao estado em troca de apoio eleitoral em franco augúrio dos posteriores pactos coronelistas. (...) A patronagem partidária progressivamente se transforma em um mecanismo importante para preencher os postos da burocracia.

Sobre o concurso, Marcílio (2005: 380) questiona sobre a rotatividade dos

---

<sup>1</sup> No serviço público, o funcionário deveria ser avaliado periodicamente através da avaliação funcional de desempenho, esse instrumento legítimo que se fosse aplicado acabaria em certo ponto com a estabilidade dos servidores públicos, essa tem que ser realizada durante o estágio probatório e tem que ser continua durante a vida funcional do servidor.

Nos colegiados, manipula e toma como seu o público, pelas razões que já afirmamos, se é responsável legal pela escola, podendo responder civil, administrativa e criminalmente por ela por ser agente público, cabendo a ele zelar por tudo, acaba agindo mediante as diretrizes conhecidas por ele e embasadas na legitimidade de seus atos.

diretores, pois isso desestabiliza a escola:

O sistema de nomeação de diretores, e também de professores, no Estado de São Paulo, através de concursos, embora destinado a ser justo e imparcial, cria resultados perversos. As nomeações são centralizadas pelo Estado ou município. As escolas não podem influir nas nomeações selecionadas por concurso. Esse procedimento leva a instabilidade num sistema de rotatividade e a ausência dos professores é endêmica.

E Paro (1997: 24) relata, ainda, sobre a outra faceta do concurso:

(...) o irônico de tudo é que o mesmo prêmio concedido ao diretor pela competência demonstrada em concurso - um cargo vitalício com autoridade máxima na escola - acaba se revelando um presente de grego, pois está bem longe de ser uma benção, quando se sabe que à escola não são dadas as mínimas condições de funcionamento. Na verdade, ter o diretor como responsável último por esse tipo de escola tem servido ao Estado como um mecanismo perverso que coloca o diretor como “culpado primeiro” pela ineficiência e mau funcionamento da escola, bem como pela centralização das decisões que aí se dão. Isto leva o diretor de escola a ser alvo dos ódios e acusações de pais, alunos, professores, funcionários e da opinião pública em geral, que se voltam contra a pessoa do diretor e não contra a natureza do cargo, que é o que tem levado a agir necessariamente contra os interesses da população.

O mesmo Paro (2003: 19) posteriormente escreve palavras importantes e que podem aqui ser citadas, visto que fala sobre a moralidade, apadrinhamento, etc:

A argumentação mais comum em favor desse tipo de escolha tem sempre a ver com a defesa da moralidade pública na escolha dos funcionários do Estado e com a adoção de critérios técnicos para preenchimento de cargos. Tal argumentação tem sua origem na contraposição à alternativa clientelista de nomeação por critérios político-partidários e, portanto, na convicção de que os cargos públicos não devem ser distribuídos por apadrinhamento político, tendo-se de garantir a democratização de acesso a eles, por meio de concursos, considerados a forma mais avançada, objetiva e imparcial de fazê-lo.

As principais virtudes apontadas para o concurso são, pois, a objetividade, a coibição do clientelismo e a possibilidade de aferição do conhecimento técnico do candidato.

Mesmo ingressando por meio de concurso público, numa lógica racional burocrática, o diretor se vê envolto num jogo de forças entre Comunidade e Poder Público – que nesse contexto desvirtua o princípio democrático – mas legitimado em seu cargo, carrega consigo os ranços de uma cultura burocrática que o coloca como supervisor do Estado, basta nos recordarmos de sua função no período republicano, quando da criação dos grupos escolares, em que cabia ao diretor organizar o ensino, supervisionar, fiscalizar, dirigir, coordenar.

O cargo/emprego trata de competências previstas na constituição, quando criados os cargos, poderão ser preenchidos somente por concurso público, que passa a ser um cargo

vitalício e o servidor passa a ter estabilidade após três anos de efetivo exercício. O que diferencia cargo do emprego é o regime jurídico ao qual está vinculado. Na função, a permanência do servidor não é vitalícia, exerce uma função, no caso de diretor de escola, sendo seu cargo de origem outro:

No entanto, ao lado do cargo e do emprego, que têm uma individualidade própria, definida em lei, existem atribuições também exercidas por servidores públicos, mas sem que lhes corresponda cargo ou emprego. Fala-se, então, em função dando-se-lhe um conceito residual: é um conjunto de atribuições às quais não corresponde ao cargo ou emprego.

[...] Esses servidores exercerão **funções**, porém não como ingressantes de um quadro permanente, paralelo ao dos cargos públicos, mas em caráter transitório e excepcional.

Portanto, perante a Constituição atual, quando se fala em **função**, tem-se que ter em vista dois tipos de situações:

1. a função exercida por servidores contratados temporariamente com base no artigo 37, IX, para a qual 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 a chefia, direção, assessoramento ou outro tipo de atividade para a qual o legislador não crie cargo respectivo; em geral são funções de confiança, de livre provimento e exoneração; e elas se refere a art. 37, V, ao determinar, com a redação da Emenda Constitucional nº 19, que “as funções de confiança serão exercidas exclusivamente por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”. (DI PIETRO, 2005:451).

Um dos empecilhos para implantação da gestão democrática é o fato de que, no ingresso via concurso, o diretor escolhe a escola, muitas vezes não tendo vínculo com esta e com a comunidade, dificultando assim seu envolvimento com a mesma. Outro fator que prejudica muito essa relação com a comunidade é a rotatividade de diretores, principalmente em escolas estaduais. O diretor presta o concurso e, muitas vezes, ao escolher seu cargo, acaba tendo que assumir longe de sua residência, na maioria das vezes em outra cidade; como consequência, remove-se constantemente com intuito de estar mais próximo de casa.

Parece, portanto, paradoxal que o Estado, e até mesmo pessoas bem-intencionadas dentre aquelas que militam no ensino público, continuem a ver no concurso a grande solução para a escolha do diretor. A se manter o diretor com as mesmas atribuições que ele tem hoje, a aferição de sua capacidade para desempenho dessas funções dispensaria o próprio concurso, da maneira como ele é feito hoje, quando se exige todo um conhecimento em teoria administrativa, bem como uma formação específica em administração escolar. Por outro lado, se pretende um diretor com funções mais propriamente políticas, não é a aferição do conhecimento técnico em administração a que se precisa proceder, mas à escolha, dentre os educadores escolares, daquele com maior comprometimento político e capacidade de liderança diante do pessoal escolar, dos alunos e dos pais. E a isto o concurso não se presta (PARO, 2003: 22).

Apesar de apresentar algumas lacunas, o ingresso via concurso supera a indicação, pelo menos do ponto de vista da democratização. Um entrave, que acreditamos ser o mais contraditório, é que mesmo sendo concursado, legitimado em seu cargo, o diretor continua sendo o representante do Estado e não da Comunidade. Continua “tendo medo”, tentando sobreviver no jogo de forças entre o poder público e o privado:

(...) nota-se inteira semelhança do perfil do diretor (nomeado) aí escrito com o do diretor (concursado) no estado de São Paulo. O que ambos tem em comum é a falta de cuidado com os outros aspectos mais propriamente políticos da situação. Num e outro caso, o diretor vê-se envolvido com as carências da escola e reage a elas procurando supri-las de forma desvinculada da ação dos usuários, que são mais diretamente interessados na qualidade do ensino oferecido. O estado responde a isto, por um lado, negando o provimento dos recursos e das condições favoráveis; por outro, reduzindo o problema a uma questão meramente técnica, jogando a culpa, ou na inépcia administrativa do diretor, ou na incompetência do corpo docente.

O que fica configurado, assim, é uma questão de natureza eminentemente política, ou seja, quem detém o poder de decidir, o Estado nega-se a atender aos interesses dos usuários, que são os que financiam a escola pública por meio de impostos. Nos sistemas em que o diretor é nomeado, seu compromisso político é com quem está no poder, pois o concurso isolado não estabelece nenhum vínculo do diretor com os usuários, mas sim com o estado, que é quem o legitima pela lei (PARO, 2003: 23).

O concurso, mesmo com contradições, do ponto de vista da legalidade, da impessoalidade, igualdade, moralidade, publicidade e dos princípios administrativos constitucionais constantes em nossa carta magna, é essencial para a democracia, principalmente nas instituições escolares. O diretor dispõe, através do concurso, de um aparato legal-burocrático para não se deixar envolver pelo poder local, que persuade as ações desse profissional quando ele ingressa via indicação ou eleição. Ele é um funcionário administrativo, cabe a ele executar.

A competência de legislar é dada legalmente a outras esferas, dentre elas o Conselho de Escola. O diretor de escola é a figura central no funcionamento da escola, e é ele quem ocupa o posto mais alto na hierarquia ali, assim, esse sujeito tem que ser, sim, empossado a partir de uma lógica legal, racional e burocrática, contribuindo para um Estado democrático de direito.

### **1.3. A Eleição**

Outro processo para o preenchimento da função de diretor é a eleição. Erasto

Fortes Mendonça (2001: 5), assim se refere ao tema:

A eleição de diretores é o processo que melhor materializou a luta contra o clientelismo e o autoritarismo na administração da Educação. Os argumentos em defesa desse processo giram em torno do seu caráter democrático e da possibilidade de aniquilar a capacidade de liderança política dos candidatos, abarcando, dessa maneira, uma dimensão da escola que vem ganhando cada vez mais ênfase. A eleição de diretores foi adotada por vários sistemas de ensino como iniciativa de democratização da gestão, mesmo antes da promulgação da Constituição Federal em 1988. Os problemas e as limitações deste processo, apontados em vários estudos, abrangem fatores como excesso de personalismo na figura do candidato, falta de preparo de alguns deles, populismos e atitudes clientelistas típicos da velha república partidária, aprofundamento de conflitos entre os segmentos da comunidade escolar, comportamento de apropriação do cargo pelo candidato eleito, dentre outros. Várias legislações, tendo em vista as avaliações decorrentes da implantação de processos eleitorais, introduziram mecanismos reguladores no sentido de diminuir a possibilidade de incidência desses e de outros problemas. Dentre os mais importantes destacam-se a tentativa de despersonalização do poder com a exigência de apresentação de planos de gestão que são debatidos em assembleias de eleitores e o controle das campanhas eleitorais, com adoção de penalidades que chegam à impugnação da candidatura em casos mais graves.

No mesmo sentido, afirma Marisa Bittar (2004: 77)

No campo educacional essa aspiração manifestou-se no entendimento generalizado de que a democratização da sociedade, ou seja, as eleições para diretores eram vistas como sinônimo de democracia na escola pública [...].

A eleição manifesta, em tese, a vontade da comunidade escolar, entretanto, esse processo acaba também contribuindo para o patrimonialismo e para o clientelismo, já que o diretor eleito, muitas vezes, já faz parte da comunidade a qual está inserido, o que pode levar à troca de favores, a sofrer ainda mais influência do poder local.

Com a gestão democrática sendo amplamente difundida, a Constituição Federal, no artigo 206, inciso VI, delegou para a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 a sua aplicabilidade. Nota-se que, na legislação, o termo administração foi substituído por gestão, temática que será trabalhada posteriormente neste trabalho. Nesse contexto, a eleição de diretores passou a ser sinônimo de gestão democrática. Com a promulgação da lei, alguns sistemas optaram em adotar essa modalidade de escolha para ingresso de diretores em sua rede de ensino. Nessa modalidade, o candidato não é avaliado pela sua “competência” e sim pela sua capacidade de conquistar eleitores, seu poder de convencimento e pelas afinidades e simpatias. É o líder que exerce a dominação carismática (WEBER, 2004: 141). Esse diretor, no seu colegiado, acaba sendo um sujeito facilmente manipulado, já que se deixa manipular com receio de perder seu cargo.

O diretor se identifica com a escola e, pelo fato de ter sido eleito legitimamente, apropria-se da mesma como se fosse sua, trazendo para próximo de si quem puder contribuir para sua gestão, estudos de Paro (2001: 1997) e Silva (2005) relatam essas experiências, contudo não fazem associações com o processo de eleição, constata-se a partir da figura do diretor, algumas posturas do mesmo. Mesmo com essa “manipulação” da comunidade, também tem que se articular com o Poder Público, inclusive para conseguir o que a sua comunidade almeja – vive, pois, envolto nesse jogo de forças.

Alguns teóricos saem em defesa da eleição para diretores por acreditarem que esta está fundamentada em um caráter democrático. Não obstante:

A eleição de diretores não pode, todavia, ser tomada como uma panacéia que resolverá todos os problemas da escola e muito menos em particular, os de natureza política (PARO, 2003: 28).

[...]

Assim, por um lado, não se pode esquecer um elemento até certo ponto corporativista, que devia estar presente no interesse dos professores pelas eleições de dirigentes escolares; estes, eleitos entre os professores, seriam menos repressivos e mais simpáticos à categoria dos docentes [...]. A democratização da escola, com a substituição do autoritarismo e da hierarquia cristalizada por relações de colaboração entre as pessoas, é uma das expectativas mais fortemente presentes diante da perspectiva de escolha do diretor via eleição (PARO, 2003: 45).

Segundo Bittar e Brito (2004) mesmo com a eleição de diretores de escola no Mato Grosso do Sul, na década de 1990, esses diretores continuavam recebendo ordens da Secretaria da Educação. O Estado continuava exercendo controle sobre a escola por meio da burocracia. O diretor encontrava-se numa relação de dubiedade entre o poder do Estado e as reivindicações da escola e da comunidade. Percebeu-se que com a eleição, a troca dos cargos de direção não ultrapassou 30% (BITTAR; BRITO, 2004: 92). Significa que, tal como no concurso, os diretores permaneciam muito tempo no cargo/função, a diferença é que com a eleição, pode-se restringir tal permanência, estabelecendo-se um tempo máximo, com o número de mandatos.

Segundo ainda Bittar e Brito, durante o período da pesquisa (1998), quando a quarta eleição para diretores no estado do Mato Grosso do Sul já havia ocorrido, e mesmo depois dessa experiência acumulada, foi possível notar que o diretor de escola continuava em situação de dubiedade entre o poder do Estado e as reivindicações da escola. Essa contradição origina-se do próprio processo de eleição do diretor, insuficiente para mudar seu desempenho profissional.

De modo geral, conclui-se que a eleição não alterou sua perspectiva de trabalho, nem sua concepção de educação (BITTAR; BRITO, 2004: 89).

Acredita-se que as eleições para diretores, instauradas em 1991, desvinculadas de outras conquistas, não instauraram nem poderiam instaurar a gestão democrática na rede estadual de Mato Grosso do Sul. As eleições foram estabelecidas e, com elas, adveio uma expectativa generalizada de que se democratizaria a educação, mas, na verdade, mudou-se a forma de escolha dos dirigentes, o que não implicou diretamente mudança de rumo da escola pública, até porque se mantiveram e inclusive aprofundaram-se os traços estruturais que as estrangulavam (BITTAR. BRITTO, 2004: 92).

O sistema de eleição não acabou com o patrimonialismo, com o clientelismo, pois o diretor continua estrangulado pelo sistema burocrático-administrativo e influenciado pelo poder local, deixando-se dominar em suas relações com o aparato público. O nó crítico não é a forma e, sim, as políticas educacionais, o sistema, que acabam traçando “perfis” de atuação para o diretor, a burocracia favorece o diretor patrimonialista e clientelista:

Mas isso não significa que o clientelismo tenha deixado de exercer suas influências na escola. 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 do seu mandato (...) Obviamente, as pessoas que pensavam que, com as eleições, o diretor mudaria seu comportamento de forma radical e imediata frustraram-se ao perceber que muito das características do chefe monocrático que detém a autoridade máxima na escola persistiu mesmo com a eleição. Mas o que isso reafirma é que as causas do autoritarismo existente nas unidades escolares não advém exclusivamente do provimento do diretor pela via de nomeação política. Antes, é preciso considerar que tal autoritarismo é resultado da conjunção de uma série de determinantes internos e externos à unidade escolar, que se sintetizam na forma como se a estrutura a própria escola e no tipo de relações que aí têm lugar. Por isso, mais uma vez é preciso ter presente que, também neste caso, não se trata em absoluto de culpar a eleição, mas de reconhecer que ela tem limites que só podem ser superados quando se conjugarem ao processo eletivo outras medidas que toquem na própria organização de trabalho e na distribuição da autoridade e do poder na escola. (PARO, 2003: 96-100).

O processo de redemocratização do país, nos anos 1980, favoreceu a implantação de experiências democráticas na gestão da escola, algumas experiências foram relatadas por Paro (2003), Piccoli (2008) e outros. Os estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Goiás e Mato Grosso, bem como o Distrito Federal e os municípios de Goiânia passaram pela experiência de elegerem seus diretores de escola. Essas experiências demonstram que com a eleição, a postura do diretor não mudou, continua trazendo os traços culturais inerentes ao cargo.

O diretor, nesse caso, exerce uma função, pois não se exige o concurso público, esses exercem a função temporariamente podendo ser retirados da função a qualquer momento, ou pela comunidade ou poder público.

(...) 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 na tomada 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 (PICCOLI,2008:58).

Nesse sentido, vemos que as atividades do serviço público podem se constituir em práticas clientelistas:

No Brasil, a utilização do emprego público como forma de assegurar apoio político não constitui uma prática ultrapassada, e determina a política de administração das relações de trabalho no Estado. Pesquisar as relações de trabalho forjadas ao longo da história de expansão do Estado no país traz indicações importantes quanto à sociabilidade política. Os quesitos de impessoalidade, autonomia e responsabilidade são obscurecidos pela presença de relações que vinculam o desenvolvimento de atividades no setor público ao clientelismo e que dificultam formulações independentes e com responsabilidade (DUARTE, 2007: 249).

Apesar de todos esses argumentos, muitas das vezes contrários à eleição, o concurso também apresenta “dificultadores” para implantação da gestão democrática na escola:

(...) É que o concurso isoladamente, sem outros elementos que induzam o comprometimento do diretor com os objetivos dos usuários, embora não se prenda necessariamente a esta ou àquela facção política, produz também a situação de dependência do diretor a quem lhe deu a legitimidade, ou seja, ao poder do Estado; e, mais grave ainda, não importa qual a facção política ou partido que esteja no poder.

Um fator que agrava a circunstância de o concurso não promover o compromisso do diretor com escola e seus usuários é o fato de, em geral, o concurso estar vinculado à estabilidade do cargo para o qual ele é feito. Para quem examina em profundidade o funcionamento real da escola pública onde o concurso para o cargo de diretor é a regra como no sistema público estadual paulista, não é difícil perceber a intensidade com que esta estabilidade quase vitalícia do cargo concorre para determinar o descompromisso do diretor com os objetivos educacionais articulados com os interesses dos usuários e induz à negligência para com as formas democráticas de gestão (PARO, 2003: 24).

Nesse contexto, a eleição de diretores é um instrumento utilizado pelas relações locais de poder para legitimar suas práticas, ferindo os princípios constitucionais da administração pública, portanto, conclui-se que se torna, de certa forma, inconstitucional.

## 2. O Protagonismo do diretor na escola

Qualquer que seja o mecanismo para ingresso ao cargo/função de diretor, este se constitui a figura central do poder dentro da escola, por estar em contato com a Secretaria de Educação e com a comunidade escolar: pais, professores, funcionários da escola. Conhecedor da burocracia, ele sabe o que é possível ser feito, mesmo com a “abertura democrática”, seu poder é monocrático, como menciona Mendonça (2001), pode ser quebrado a partir da institucionalização dos colegiados:

[...] é a diretora que detém a informação. Como responsável última pela escola perante a administração municipal, é ela quem responde por tudo o que acontece na unidade escolar e isso lhe obriga a ter domínio da informação. (...) mesmo assumindo uma postura mais democrática a diretora ainda detém o poder da informação.

Na dinâmica das reuniões, então, a informação concentra-se nas mãos da diretora que continua sendo a figura central no Conselho. (SILVA, 2005: 77- 78).

O diretor é um líder institucional, exerce autoridade em virtude de seu cargo, perpetua a crença que depositaram no exercício da sua função:

Percebe-se que o diretor, ao integrar a escola, traz consigo características que recorrem para a formação da autoridade, mas que realmente adquirem real significado quando redefinidas no processo de transição do poder.

O diretor de escola é um líder institucional, que traz consigo uma série de características para a formação de sua autoridade auxiliando-o, ou não, na execução de tal liderança (HENRIQUES, 2004: 56).

Observamos, nos excertos acima, que se menciona a questão do poder simbólico, construído culturalmente; podemos dizer que se confere autoridade não ao sujeito, mas ao cargo que ele ocupa, mesmo que seja de modo legitimado, através de uma lógica racional-burocrática, no processo de transição de poder para uma gestão mais democrática ainda vemos que, quando o Estado confere ao diretor um poder de representatividade da sociedade e não da comunidade em que está inserido, há ainda ranços do clientelismo dentre outras más características.

O Estado engessa a participação do diretor quando assenta na legislação que o diretor deve ser membro nato do Conselho da Escola, com o intuito deste ser o mediador nesse processo. Legalmente, o diretor é o representante do Estado e é legítimo; essa legitimidade pode se dar pelo próprio cargo, imbuído da cultura hierárquica difundida ou pela relação de confiança de pais, alunos e comunidade escolar.

Neste jogo de forças entre Secretarias de Educação Municipais, Estaduais e comunidade escolar, o diretor se vê pressionado.

(...) o diretor se vê permanentemente colocado entre dois focos de pressão: de um lado, professores, pessoal da escola em geral, alunos e pais, reivindicando medidas que proporcionem melhores condições de trabalho e promovam a melhoria do ensino; de outro, o Estado, não satisfazendo a tais reivindicações e diante do qual o diretor deve “responder pelo cumprimento, no âmbito da escola, das leis, regulamentos e determinações” dele emanadas, evitando, inclusive, que as ações dos primeiros venham a representar quaisquer ameaças aos interesses dominantes. Assim, como educador que é, e identificado com os objetivos legítimos da instituição que dirige, ele se sente compelido a atender as justas reivindicações da escola e da comunidade ou pelo menos no caso de ser impotente para atendê-las, engajar-se como uma voz a mais a exigir soluções dos órgãos superiores, entretanto, em seu papel de gerente (é assim que é colocado diante do Estado), ele sente sobre si todo o peso de constituir-se no responsável último pelo cumprimento da Lei e da Ordem na escola e tem consciência de que poderá ser punido por qualquer irregularidade que aí se verifique (PARO, 2001: 133).

O diretor é a peça chave da gestão, seu papel é fundamental no processo de democratização da escola pública.

A figura do diretor de escola é peça chave para uma boa gestão, para a eficácia da escola. Nisso estão de acordo os especialistas. A literatura internacional aponta o papel altamente significativo do diretor. Como líder, sua função é importante no momento de tomar decisões pela escola (...) Fortalecer a função do diretor, com um bom treinamento, liderança democrática e responsabilidade, além de conhecimentos técnicos, é um bom começo (MARCÍLIO, 2005: 380).

O diretor é o protagonista que tenta “sobreviver” nesse jogo de forças que será daqui para frente discutido.

### **3. O jogo de forças: a direção escolar**

O diretor, por natureza de sua função, é estrategista, dada às condições do campo de força entre a escola e ele, fato que lhe força a aprender estratégias para legitimar suas ações. Todos esperam dele um papel de gerente, que seja um chefe de equipe com aval dos pais, ele reage contra esse movimento, utilizando os aparatos que possui entre eles o Conselho Escolar, como escudo ou como instrumento de legitimação – utiliza para legitimar sua gerência. Conhecedor do espaço escolar, da legislação e da burocracia, que impera, manipula esse colegiado que, muitas vezes por desconhecimento, acata todas as decisões do diretor.

Por outro lado, acreditamos que a participação do diretor não seja de toda ruim, uma vez que ele conhece os problemas da escola e pode auxiliar nas discussões das prioridades. Quando o diretor ingressa via concurso público, ele assume uma posição “real”, efetiva, burocrática, legal e racional de diretor; quando ingressa por eleição, envolve-se numa lógica de parceria com os professores, pois ao acabar sua gestão, irá voltar para a sala de aula e necessita da aprovação de sua categoria; por indicação, fica ele envolto nas orientações do poder local.

Os professores, por estarem em contato diário com o diretor, muitas vezes também não fazem qualquer tipo de enfrentamento, acatando suas decisões. Eles conhecem que as decisões vêm de cima para baixo, que as forças que operam impedem o diretor de fazer esse enfrentamento, que até mesmo o diretor tem maiores constrangimentos ao agir contra as políticas educacionais de gestão da escola pública, usando uma estratégia de sobrevivência no cargo. Tudo isso acontece também com o professor. Não que isso os impeça de questionar, indagar, mas, prejudica as relações democráticas na escola:

O diretor de escola, antes de ser um educador comprometido com a formação do Educando, depara com situações em que se reduza a mero repassador de ordens, burocrata atado atrás das mesas, assinando papéis de pouco significado para a educação, “capataz da limpeza e da organização” do prédio escolar, sendo obrigado a fazer cumprir programas educacionais que continuadas vezes não levam em conta o conhecimento da realidade e as necessidades daquela comunidade escolar.

Para se manter no cargo, mergulha na ação centralizadora e autoritária que lhe permite o controle e a fiscalização das atividades, desenvolvendo um modo de organização que acaba por separar a concepção da execução, fazendo com que o professor tenha a sua ação fragmentada, obrigando-o a realizar uma atividade pedagógica planejada por técnicos ou especialistas em Educação que são responsáveis também pelo seu controle (HORA, 1994: 19).

Esse jogo de forças ocorre em virtude de traços culturais. Somos herdeiros da coroa lusitana, com todo seu arcabouço patrimonialista e clientelista, como já explicamos detalhadamente; fomos colônia de exploração, em que a elite portuguesa detinha poder e riqueza. Uma nova cultura precisa ser criada, por meio de uma educação cidadã, como relata Nogueira (2004).

O diretor assume muitas vezes a atitude de caráter defensivo por uma questão de sobrevivência na função, qualquer que seja a forma de seu ingresso:

Mas parece que o diretor consegue perceber melhor, agora, sua situação contraditória pelo fato de ser mais cobrado pelos que o elegeram. Este é um fato novo que não pode ser menosprezado. À sua condição de responsável último pela escola e de preposto do Estado no que tange ao cumprimento da lei da ordem na instituição escolar,

soma-se agora seu novo papel de líder da escola, legitimado democraticamente pelo voto de seus comandos, que exige dele um maior apego aos interesses do pessoal escolar e dos usuários, em contraposição ao poder do Estado. Isso serviu para introduzir mudanças de conduta dos diretores eleitos, que passaram a ver com maior cuidado as solicitações de professores, funcionários, alunos e pais (PARO, 2003: 112).

Sobre a administração das escolas ainda vemos, conforme Duarte (2007: 255):

A polarização hierárquica da carreira do magistério, sob o manto de cargos que demandam conhecimento técnico especializado versus cargos de baixa qualificação, legitimam procedimentos autoritários e excludentes de formulação da política educacional, presentificando uma sociabilidade política gestada nas primeiras décadas republicanas. A crítica às formas de administração burocrática e centralizada do Estado, às práticas eleitoreiras de preenchimento de cargos públicos e à permanência de elevados índices de fracasso escolar, fortaleceu-se com a expansão dos movimentos sociais, e acha-se incorporada em diferentes medidas constantes nos programas oficiais, sejam federais, estaduais ou municipais. Porém, as diferenças de conteúdo das propostas respondem à diversidade dos interesses e ações que elaboram estas políticas. As escolhas formuladas no decorrer da administração de uma determinada política não são homogêneas. Expressam os conflitos que persistem entre interesses sociais como ações de sujeitos individuais e coletivos, que tensionam com as decisões empreendidas. A administração não se constitui como o prolongamento técnico da formulação de políticas.

Partindo da premissa de que o diretor é a figura central do processo de democratização da escola pública, limitar o poder patrimonial e clientelista por meio da implantação dos colegiados escolares – os Conselhos de Escola, como são conhecidos, principalmente no estado de São Paulo – será um longo caminho a ser trilhado em busca da democratização, principalmente no sentido da partilha do poder. O Poder Público percebe esse poder, tanto que coloca o diretor como membro nato nos conselhos.

(...) as resistências identificadas pelas autoridades, responsáveis direta ou indiretamente pela administração dos sistemas de ensino, encontram-se no campo da organização e do funcionamento geral do estado e na relação nem sempre tranqüila de sua elite político-administrativa com os demais atores sociais. Na visão desses representantes do poder público, a interferência dos coronéis da política, a interrupção de políticas de governo, o excessivo poder dos burocratas, a cultura pouco democrática, o corporativismo dos profissionais, a desconfiança da sociedade em relação ao Estado e suas iniciativas são alguns fatores que emperram a execução mais profunda de políticas de governo voltadas para a democratização da gestão dos sistemas de ensino. A forma como essas resistências são apontadas, se não expressa um quadro falso da realidade, revela uma observação dos fatos que não abarca o problema em toda a sua amplitude. Refiro-me, aqui, ao fio condutor que está por detrás de todas as dificuldades mencionadas, à lógica furtiva que contamina toda e qualquer iniciativa de modernização e democratização dos sistemas de ensino. Reporto-me à forma patrimonial como está sendo estruturado o Estado, que abarca esses sistemas e que lhes forja a organização, a realização dos movimentos, a dinâmica multidimensional (MENDONÇA, 2001: 9).

Em muitas das ocasiões, não sabendo que rumo tomar – as diretrizes modificam-se constantemente e o diretor vive envolto em um jogo de forças – para manter-se no cargo, qualquer que seja sua forma de ingresso (indicação, concurso ou eleição), ele precisa traçar estratégias, precisa lidar com o Estado, com todo arsenal burocrático, com a máquina administrativa, lidar com a população que ainda crê ou necessita acreditar na escola como elemento para melhora de sua condição de vida e, ainda, articular-se para ter ao seu lado os docentes, o pessoal técnico e de apoio, peças fundamentais para que a escola obtenha êxito.

Para que ele possa conseguir tais recursos para atender às várias necessidades da escola, suprindo a falta de verbas governamentais, tem que recorrer à comunidade e também mão-de-obra, que estiver a seu alcance para maior dinâmica do todo o processo educacional.

Colocar, por exemplo, os alunos como participantes, também em situações concretas que lhes possibilitem a aquisição de novos padrões de comportamento e discernimento e porque não, se possível, de suprir deficiências econômicas, são, portanto, tarefas que a nosso ver, cabem ao administrador escolar brasileiro (PUTERMAN, 1982: 45).

Do atributo dos diretores, Henriques (2004: 38) situa:

[...] atributo conferido por um cargo, posição social ou “status” e que possibilita a somente uma pessoa ou a um pequeno grupo influenciar e decidir a respeito das pessoas subordinadas.

E nessa tensão e busca por poder e/ ou bens, os indivíduos, algumas vezes, tem que tomar decisões sob pressão, decisões imediatas, ao invés de possibilidades que favoreçam o todo. Outras vezes cabe delegar a outro. E delegar quer dizer transmitir por delegação.

Assim, mesmo no exercício da liderança, um indivíduo encontra-se ligado aos outros através da interdependência das funções. E muitas vezes ele se vê em situações de escolha que podem desencadear seqüências de ações que independem da sua vontade, ações que este indivíduo não planejou e que são reflexos da distribuição do poder no grupo, bem como das tensões existentes nesta rede humana.

#### **4. Nuanças de um cargo solitário**

O Diretor de Escola, na realidade, tem medo da gestão compartilhada, pois quando há punição ela vem nominalmente ao diretor, porque ele, por ser agente público que administra um bem público patrimoniado, segundo a Constituição, responde integralmente pelo bem, a função é regida pelo direito público, o que significa dizer que o administrador está autorizado a fazer somente o que a lei permite. Nessa lógica, o trabalho se torna burocrático, com o diretor

seguindo leis, decretos, resoluções, pareceres, pois assim terá menos chances de errar e, conseqüentemente, de ser punido. O diretor acredita que, sendo o preposto do Estado, cabe-lhe zelar pela unidade educacional, porque ele presta contas à burocracia do Estado, assinando documentos e se responsabilizando por eventuais danos ao patrimônio público. Seu patrão é o Estado, que representa o “público”.

O seu cargo é executivo, ou seja, ele é executor das ações elaboradas pelo legislativo da escola: o Conselho de Escola/Associação de Pais e Mestres (APM); por não compreender essa dinâmica, ele se acha solitário. O diretor sabe que esses órgãos legislativos têm sua autonomia delimitada e, também, sabe que se aparecerem irregularidades nesses órgãos, ele é quem irá responder em juízo. Tudo, realmente, tem que passar por suas mãos.

Quando o diretor assina termo de responsabilidade ou presta contas à secretaria sobre os danos patrimoniais, é ele o responsável, ele é o sujeito público legitimado pela ordenação racional/legal/burocrática. Sendo esse “agente público”, cabe ao Estado depositar e cobrar dele sim, porém, no dia-a-dia, ele se vê envolto em cobranças nominais que o fazem sentir solitário.

Um exemplo na rede municipal de Araraquara é o programa de recursos denominado Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE), cujo intuito é o de democratizar e dar autonomia para a escola em relação aos seus gastos. Na prática, o Conselho de Escola é quem destina os recursos, o diretor compõe esse conselho como membro nato, porém, se o dinheiro for gasto de forma inadequada, se houver erro na contabilidade ou se os recursos não forem aplicados quando estão na conta, quem responde judicialmente é apenas o diretor, não o Conselho de Escola, mesmo que este órgão tenha, entre outras atribuições, a de fiscalizar, o que significa que deveria responder juntamente com o diretor. Significa que, na prática, há uma inversão: é o diretor quem fiscaliza as ações do Conselho.

Com medo de responder por um dinheiro que não lhe pertence, acaba tomando para si mais essa responsabilidade. A burocracia na democracia é incoerente, para que a democracia exista há a necessidade de mecanismos adequados para sua efetivação. Levando em conta as atribuições inerentes ao cargo de diretor, fica claro que a gestão democrática tem dificuldades diante da burocracia de Estado, independente da modalidade de acesso ao cargo.

O exagero da burocracia e da hierarquia teve conseqüência, no dia-a-dia dos sistemas de ensino e das unidades escolares, na circunscrição de responsabilidade, com foco no exercício de tarefas e funções consideradas entre si.

A superação da visão burocrática e hierarquizadora das funções e posições, evoluindo para uma ação coordenada e horizontalizada, passa, necessariamente, pelo desenvolvimento e aperfeiçoamento da totalidade dos membros do estabelecimento de ensino, na compreensão da complexidade do trabalho educacional e percepção da importância da contribuição individual de todos, em articulação com os demais, para a realização dos objetivos comuns da educação e da organização coletiva (LÜCK, 2007: 90).

Quando o Estado exige que o diretor se responsabilize, acaba por delegar a ele o poder de gerir da melhor forma possível, para que não sofra punições. Isso ocorre mais comumente nos municípios, onde os órgãos superiores da administração ficam mais próximos e a fiscalização acontece de uma forma mais intensa. Qualquer problema com a escola, quem responde é o diretor:

Os diretores são pessoas também. Assim como ser professor significa ser um solitário, os diretores são ainda mais solitários. Falta de tempo, sobrecarga de responsabilidades, incerteza quanto a seus papéis de mudança de lideranças, medo de parecer ignorante, tudo isto acompanhado do estresse de tentar equilibrar a vida pessoal e a profissional coloca o diretor em uma posição difícil para satisfazer expectativas. A falta de atenção pode ou não significar falta de interesse. Assim, os professores devem testar seus pressupostos mais de uma vez e buscar maneiras de envolver o diretor no apoio, a exemplos das trocas entre professores. Ao mesmo tempo em que alguns diretores podem se mostrar reticentes devido à sobrecarga de trabalho, ou ambivalentes quanto a seus novos papéis como facilitadores de mudanças, achamos que a maioria deles iria saudar iniciativas positivas oriundas dos professores, tanto individualmente como em grupos. Afinal, isso os ajuda a realizar seu trabalho e a serem vistos realizando-o de maneira mais eficiente (FULLAN, HARGREAVES, 2000: 101).

Segundo Prais (1994), o diretor, na visão capitalista, não precisa de descanso, ele é funcionário em tempo integral. Resolve todos os problemas da unidade escolar como se estivesse resolvendo os problemas de sua própria casa:

O diretor é o principal responsável pela Escola, à medida que cabe a ele “responder por ela”. Deve-se ter a visão de conjunto, articular e integrar os vários setores (setor administrativo, setor pedagógico, secretaria, serviços gerais, relacionamentos com a comunidade, etc.) em função do alcance dos objetivos da instituição.

O diretor de escola possui uma função mediadora entre o macro-sistema de ensino e as práticas pedagógicas escolares enquanto organização; ao mesmo tempo em que nutre uma certa autonomia relativa (HENRIQUES, 2004: 71).

Nessa lógica, se o Conselho de Escola respondesse junto com o diretor, ele não estaria à mercê de um sistema burocrático e patrimonialista que faz com que ele se articule para “sobrevivência” no cargo.

Não basta instituir o conselho de Escola com a participação dos pais, professores,

alunos, funcionários, mesmo com atribuições deliberativas, como acontece no sistema estadual paulista, se a função política de tal colegiado fica inteiramente prejudicada pela circunstância de que autoridade máxima e absoluta dentro da escola é um diretor, que nada depende das hipotéticas deliberações desse conselho (PARO, 1997: 102).

Muitas vezes, o diretor toma o patrimônio da escola como seu, porque se apropria de um direito, de um poder que lhe é deixado. Ao ter de prestar contas de um determinado aparelho na escola sob sua tutela, acaba tomando-o como sua propriedade. Seu poder é exagerado, consentido ao cargo, que o torna responsável sozinho pela escola, dificultando o compartilhamento do poder. É contraditório, o Estado incentiva a gestão democrática, todavia, não fornece subsídios para que ela ocorra, já que centraliza no diretor a parte burocrática, o que gera aumento do controle e da avaliação:

A principal forma de legitimação do sistema de dominação da sociedade atual é a criação e legitimação de regras e mecanismos de interação supostamente consensuais, mas que permitem e perpetuam a dominação, na medida em que produzem e difundem a idéia de que o sistema é democrático. A escola é uma das instituições da sociedade destinada a assegurar a manutenção desse consenso e a conseqüente reprodução do sistema sendo, deste modo, um lugar onde as relações e práticas sociais dominantes excluem determinados segmentos da comunidade dos processos decisórios internos. É, portanto, pela efetivação de discussões e debates abertos a todos os segmentos da escola, a respeito das formas de interação e de inserção de cada um nelas, bem como dos processos de trabalhos internos que se pode agir em prol da ruptura desta forma de dominação. Não negligenciando os mecanismos e instrumentos de repressão existentes na escola, a ação política democratizante prioriza a luta pelo questionamento e transformação dos processos decisórios excludentes e pela criação de condições institucionais e individuais de participação efetiva nesses processos renovados, por ser este tipo de mudança democratizante em si mesma (OLIVEIRA, 1999: 30).

Como escreve Weber (1994), o patrimonialismo não está relacionado apenas aos bens materiais. No caso do diretor, ele também se vê envolto com a possibilidade do poder, perpetuado pela cultura, pelos costumes.

Ao mesmo tempo em que é concedido à escola um espaço de organizadamente construir mecanismos efetivos de participação da comunidade, são acirradas as medidas de controle e avaliação dos órgãos centrais, sobrecarregando os diretores de escola com controles, que antes eram feitos nos órgãos das Secretarias Estaduais e Municipais. (OLIVEIRA, 2005: 24).

Os diretores de escola, em virtude de um cargo público, de um poder simbólico constituído culturalmente, que advém desde a criação do cargo (no início do período republicano, quando da criação dos Grupos Escolares), acabam se utilizando desse poder para traçar diretrizes, promover articulações políticas no ambiente escolar, valendo-se, dessa forma, de atitudes

patrimonialistas. Quando o Estado deixa de fazer o que lhe cabe, abre as portas para outros tipos de poder: o diretor é o poder dentro da instituição. Líder, conhecedor do seu campo de ação e agente do Estado, o diretor não cumpre sua tarefa adequadamente, assumindo o papel de verdadeiro representante do Estado.

Segundo Paro (2001), a última palavra é sempre do diretor, que está no topo da hierarquia, pois ele representa a Lei e a Ordem e é o responsável pela supervisão. Nesse contexto, desempenha suas funções suficientemente precisas para permitir o controle e a cobrança no cumprimento de tarefas e atribuições que são de responsabilidade e obrigação de cada um. O diretor é um funcionário do Estado que coordena as ações dentro do ambiente escolar, de acordo com os objetivos propostos no projeto pedagógico; espera-se dele eficiência máxima em uma escola que hoje se tornou assistencialista e que exerce o controle social, bem diferente das escolas tradicionais que esse diretor experimentou como aluno ou professor participante do sistema.

Para o diretor, a escola realmente não corresponde ao seu ideário de escola. Ela abre suas portas dizendo-se democrática – e em alguns aspectos realmente o é – contudo, tem que lidar com uma nova realidade, marcada pelo assistencialismo, pela presença de uma clientela que utiliza a violência para intimidar, protestar contra a sociedade que a marginaliza e exclui. É uma escola que não sabe seu rumo, que vive no saudosismo. Administrar essa escola é bastante difícil, e se espera, muitas vezes, que o diretor direcione seu grupo de trabalho em busca de soluções, como se tudo fosse possível. Ele, então, se vê perdido e acaba levando elementos de sua vida doméstica para o ambiente de trabalho, misturando ainda mais sua vida privada com a sua vida pública, por não saber e nem ter como separá-las.

Diretores, professores e funcionários, com prevalência dos primeiros, ainda monopolizam os foros de participação. A escola pública ainda é vista pelos usuários como propriedade do governo ou do pessoal que nela trabalha. O professor comporta-se como dono do seu cargo, dos alunos e de suas classes. O diretor funciona como guardião desta concepção, evitando interferências de servidores e pais. As legislações têm funcionado como mecanismos reguladores dessa prevalência, uma vez que impõem critérios de proporcionalidade na participação aos segmentos organizados da comunidade escolar. Isso não impede, no entanto, que permaneçam existindo comportamentos e atitudes de dominação dos docentes sobre os demais membros, sob argumentos que, em geral, se baseiam em questões ligadas à competência pedagógica. Apesar de várias tentativas legais de correção das distorções que privilegiam os segmentos docente e administrativo, observam-se algumas legislações que chegam a legitimar a restrição à participação dos pais e responsáveis (MENDONÇA, 2001: 3).

Gandini (2005), em seu texto relata justamente a questão do patrimonialismo na

educação, relacionando-o com a autoridade doméstica que permeia as estruturas administrativas no nível da instituição escolar, relata que a administração feita por mulheres nas escolas públicas traz a marca do seu aprendizado como mulher. Elas utilizam na escola as já conhecidas manobras domésticas do ir e vir, solucionando os mais diversos “probleminhas” dos filhos, da empregada (...). A escola é apenas uma “casa grande”, a extensão da casa da diretora e professoras (...) (ASSUNÇÃO, *apud*: GANDINI. 2005: 216).

[...] as escolas e as relações internas e externas de seus integrantes continuam marcadas e perpassadas por relações políticas e sociais patrimonialistas, que também caracterizam, em larga medida, as relações vigentes em nossa sociedade. Traços e concepções de ordem tradicional patrimonial se mostram ainda bastante acentuados em nossos relacionamentos e, em particular, naqueles considerados “domésticos”, como é o caso dos relacionamentos familiares e educacionais (...) (GANDINI, 2005: 219).

O diretor, ou diretora – já que a profissão está se “feminilizando” cada vez mais – acaba comandando a escola como administra sua casa, contorna situações, não leva os problemas para as esferas mais altas, o que contribui para que seja considerado um ótimo diretor, porque tudo resolve sem a “ajuda” do Estado. Essa feminilização teve início no período republicano, como menciona Souza (1998:150):

A escola normal possuía algumas peculiaridades. Embora tivesse um caráter profissionalizante, a sua projeção social era enorme; isto porque, habilitava para o exercício de ocupações não-manuais. O magistério compreendia uma das únicas possibilidades de continuação dos estudos sem o caráter discriminatório que tinha o ensino profissional, notadamente para mulheres. O magistério configurava-se como carreira de certo prestígio social e estabilidade além da possibilitar o acesso a outras carreiras do funcionalismo público.

Reconstruir a imagem do diretor é uma tarefa urgente para os gestores educacionais; cabe a eles redimensionar as políticas dentro do espaço escolar, para que os alunos que nela se encontram tenham acesso a um ambiente democrático, e não patrimonialista.

A administração colegiada, ao se constituir processo democrático de decisões, certamente possibilita recuperar o papel do diretor na liderança do processo educativo. Isso significa que, por ser a escola uma organização que possui um conjunto de funções hierarquizadas, desempenhadas por diferentes agentes, que contribuem para a realização da função educativa, razão-de-ser da escola, então, ao diretor compete uma responsabilidade diferenciada (PRAIS, 1994: 85).

Sabemos que é o diretor responsável pelo espaço escolar e para que haja mudanças em sua prática, necessário será que as relações de poder no âmbito escolar sejam

descentralizadas, ainda que estas sejam uma construção diária, uma tarefa de casa para todos os sujeitos envolvidos.

Segundo Lück (2007), diretores participativos têm como características uma série de habilidades para liderança. Eles são propensos a definir os objetivos claramente, exibem confiança e motivação, são receptivos aos outros, discutem os fatos abertamente, mesmo quando lhe é pedido para se omitirem, ouvem os outros e questionam sobre outras opiniões, convivem com situações ambíguas e se utilizam dessa gestão participativa para conseguir ajuda dos outros. Lima (2000: 101), assim explica:

(...) a autonomia democrática não é uma mera concessão, nem é aquisição exclusiva de professores para o seu uso exclusivo; a autonomia da escola, no quadro da democratização dos poderes educativos, não resulta da intervenção unilateral e singular dos governos e das administrações centrais ou supra-organizacionais, tal como não é sinônimo de atomização da escola, de fechamento e de exercício solitário de poder por parte dos professores, ou de quaisquer outros atores isolados e organizados exclusivamente segundo categorias ou estatutos homogêneos e exclusivos.

Se fossem investidos recursos para formação de gestores, de pais e todos os envolvidos nesse processo democrático, a escola poderia compartilhar de uma gestão realmente participativa. Construiríamos uma escola de boa qualidade, que realmente estivesse ao lado da população. Não que fosse à solução, mas algo importante a ser construído em longo prazo, podendo ser iniciada nas escolas por meio da participação mais efetiva dos alunos na vida escolar.

A sustentação da hipótese de que a administração colegiada constitui condição de possibilidade de uma prática pedagógica progressista, é que permite concluir que esta prática administrativa contribui para a recuperação da função da escola pública, enquanto popular. Pois, ao democratizar as relações que se desenvolvem em seu interior, exigindo que a comunidade escolar participe da análise, discussão e deliberação a respeito da proposta educacional a ser concretizada, fica claro que a administração colegiada possibilita mediatizar uma prática pedagógica qualitativamente adequada às necessidades e interesses das camadas populares, atual clientela majoritária da escola pública de 1º e 2º graus (PRAIS, 1994: 83).

Com esses argumentos, percebemos que não há como desvincular Política de Educação, já que aquela age diretamente sobre esta última. Cabe aos educadores, pais e sociedade civil buscarem, coletivamente, formas para vencer essa cultura patrimonialista e clientelista.

Uma das possíveis formas é um trabalho com a gestão democrática dentro das unidades escolares, através de Conselhos de Escola fortes, compromissados, com pais e

comunidade cientes dos processos educacionais. Além de uma direção escolar que não se aproprie do patrimônio público, que compartilhe e, realmente, efetive a gestão democrática. O Conselho tem de ser deliberativo, não só no papel, mas de fato, pois assim garantirá que as decisões tomadas sejam acatadas pelo Diretor e pelo poder público:

Participação popular na escola, enquanto demanda de oportunidades educacionais é uma condição para que essa instituição exista da forma como a entendemos (CUNHA, 2001: 57).

Porém, na prática, a participação do Conselho Escolar ainda é restrita:

[...] verifica-se que a diretora concede à presidente do Conselho a partilha de algumas informações, compartilhando algumas funções antes desenvolvidas exclusivamente, porém não compartilha o poder por completo (SILVA, 2005: 77).

A autonomia da escola, dos professores e dos alunos, e de outros atores educativos, concretizando-se através de processos democráticos de tomada de decisões, incidindo sobre todas as áreas político-educativas (curriculares, didáticas, avaliativas, organizacionais, administrativas, etc), ainda que em graus variáveis, consubstancia-se no exercício de uma pedagogia da autonomia, assegurando-lhe condições para a sua realização livre e democrática, mas, sobretudo, traçando-lhe um quadro de valores, objetivos e projetos político-educativos de referência (LIMA, 2000: 96).

A questão financeira é desestimulante para que o diretor vislumbre novas possibilidades. Em virtude dos baixos salários, o diretor se dispõe a fazer somente o que está proposto no papel. Somente faz algo mais quando percebe que pode sair prejudicado, é uma espécie de “assédio moral” do poder público para com o cargo.

Independentemente da forma de ingresso do diretor na função, ele apresenta traços, características perpetuadas culturalmente, de mandonismo, dominação e poder simbólicos, e as utiliza como estratégias de sobrevivência no cargo. Às vezes ele é autocrático, determina o caminho, traça as diretrizes, principalmente quando direciona as ações que lhe são impostas pelo Estado. Em outros momentos, pode se tornar um diretor democrático, que partilha a gestão com seu grupo e dá abertura para discussões.

O diretor necessita, por vezes, exercer o mínimo de controle, principalmente quando é eleito, não pode “bater de frente” com o grupo, pois pode gerar um mal-estar e, com isso, perder a sua função. Sempre é burocrático, por mais que se esforce em ser democrático, é a natureza do seu cargo público que faz com que ele trabalhe nessa lógica. Ele precisa que as estruturas administrativas sejam seguidas a fim de obter êxito na manutenção da ordem na

organização. Esse componente permeia as ações dos diretores.

Nesse caso, podemos afirmar que não existe um tipo puro ou ideal de diretor de escola, e sim, tipos que possuem características diversas, que fazem com que ele seja um personagem híbrido, adaptando-se às situações e às mudanças que ocorrem nas políticas educacionais brasileiras – acompanhando-as para se manter no cargo. O diretor é uma espécie de camaleão das instituições escolares e, muitas vezes, é o coringa desse mesmo sistema educacional. Mesmo com características diversas, marca a sua maneira de administrar a escola, mas ele não o faz isoladamente:

Como toda organização, o estabelecimento escolar é um lugar do exercício do poder: poder formal dos professores sobre os alunos, da direção sobre os professores; poder de fato dos pais sobre a escola, dos alunos sobre os professores e destes últimos, especialmente quando se organizam, sobre a direção.

As relações de poder nunca se estabilizam definitivamente. Qualquer novo acontecimento pode ameaçar os equilíbrios estabelecidos: uma crise orçamentária, uma história de costumes ou de violência que exponham a um controle externo, a chegada de um novo diretor de escola, a saída de um professor-líder, a criação de uma associação de pais ou de uma equipe pedagógica militante. A inovação, seja ela proposta de dentro ou de fora, é sempre suspeita de provocar uma transformação das relações de poder na escola (THURLER, 2001: 48).

A gestão democrática é um dos instrumentos para a democratização das ações em nossas instituições escolares. No capítulo a seguir, iremos contemplar o histórico dessa gestão e os entraves para a sua efetivação.

## **Capítulo IV - A questão da gestão democrática**

O termo Gestão Democrática remete a uma gestão participativa, que contemple todos os membros da comunidade intra e extra-escolar. Na realidade, é um movimento social, fruto de uma luta em prol de uma escola pública de boa qualidade. Neste capítulo refletiremos sobre os entraves que dificultam a efetivação da gestão democrática na tentativa de compreender porque, na prática, ela não se efetiva.

### **1. Histórico da Gestão Democrática**

Para dar início à trajetória histórica, retomaremos o período do Império, onde a escravidão era um fato marcante, a faixa de votantes era bastante estreita e a educação era para a elite. Pouco se fez pela educação nesse período, com exceção do Colégio Pedro II, já mencionado, que para o período significou um salto qualitativo, tornando-se referência para os exames de outros colégios. Entretanto, elitizava ainda mais o acesso à educação. A maior parte da população ficava fora desse processo, marginalizada, analfabeta, e sem participar dos processos eleitorais.

É assim que as elites políticas tradicionais mantiveram e mantêm o poder no Brasil industrializado. Organizadas em bases regionais, elas se defenderam situando-se no aparelho estatal. Como elites agrárias, controlaram o Estado no Império e na República Velha. Sobreviveram ao período ditatorial de Vargas, que concebeu um modelo político-institucional, vigente até os nossos dias, e que, em alguma medida assegurou no centro político o poder das elites tradicionais.

[...] As elites tradicionais, que eram elites agrárias, até antes de 1964, com o golpe militar passaram as elites estatais, aumentando a sua capacidade de manipulação dos recursos públicos. Com a concentração ainda maior do poder do Executivo federal nas mãos das elites técnicas, sua tarefa foi, mais do que antes, transformar os recursos do Estado em recursos políticos. A partir de então, as elites tradicionais e os tecnocratas compartilharam e dividiram o Estado e a distribuição dos recursos públicos (AVELAR, 1994: 10-13).

No início da República, tínhamos os defensores do ensino público e do privado. Nesse momento histórico, o poder político estava nas mãos das oligarquias latifundiárias. As mulheres e os analfabetos estavam excluídos das eleições, não tinham direito ao voto, os

processos eleitorais eram constantemente fraudados. Acreditava-se que a escola, a educação, era a alavanca do progresso. Houve um avanço na legislação, em 1891, a Constituição do estado de São Paulo estabeleceu a liberdade do ensino, sua gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário, que seria dos 08 aos 12 anos de idade.

O valor social que atribuíam à educação derivava da concepção que tinham de revolução social, isto é, da transformação da sociedade (SOUZA, 1998: 44). A escola era insuficiente para atender a todos e o Estado não tinha como absorver essa demanda de vagas. A população começa a reivindicar mais oportunidades educacionais, que começam a ser ampliadas na década de 1940.

Passar pela escola, ainda que por poucos anos era muito importante. Aprender a ler, escrever e contar tornava as pessoas possuidoras de um capital cultural escasso para o conjunto da população, por isso, revestia-se de um bem de extremo valor social (SOUZA, 1998:86).

Com o golpe militar de 1964, a vida política não podia seguir livre e, como bem sabemos, a escola é um espaço político nesse período, o que a forçava a seguir também as regras do regime.

Os acontecimentos de 1964 foram um ponto de inflexão na história brasileira. Naquele ano não houve apenas um golpe no Brasil, mas uma alteração nas formas do Estado e na qualidade do processo sócio-político. Exatamente por isso, não se configurou uma ditadura militar em sentido estrito: embora tenha sempre dependido decisivamente dos militares, o regime ditatorial foi muito mais complexo e “sofisticado”. Combinou-se simultaneamente com os grupos dominantes mais atrasados e com grande capital monopolista, promovendo uma rápida e desigual modernização. Colocou em prática uma política econômica voltada para a produção de bens de consumo duráveis, favoreceu as grandes empresas nacionais e estrangeiras, capitalizou e reprivatizou a economia, reduziu salários e estimulou o verdadeiro “inchaço” do sistema financeiro. Modernizou o país, mas não de forma sustentada ou consciente, na medida em que recheou de artificialismo a estrutura produtiva e implicou um elevado custo social. (NOGUEIRA, 2004: 18).

Pouco antes do golpe, em 1962, foram criados os cursos ginásiais, continuação do ensino primário. Estes surgiram por iniciativa dos deputados estaduais, que viam nessa modalidade grande valor social, pois ter o diploma de ginásio representava garantia de melhores empregos e melhores salários. A população reivindica o acesso à escola por acreditar que ela traria melhores condições de vida. No regime militar há uma deterioração das condições de trabalho e de vida dos professores, deterioração que não foi iniciada pelo regime, mas foi acelerada neste por meio das políticas econômicas adotadas.

O profissional ligado à educação, desde a ditadura, foi perdendo o *status* que possuía no período anterior, a República Velha, quando trabalhava nas escolas normais que lhe conferiam bastante prestígio social. O diretor de escola, em particular, perde o poder que advinha do seu *status* de membro da elite patrimonialista brasileira, no primeiro período republicano. Basta lembrarmos que, no início da República, o diretor “fazia” política junto com o político, o padre, o juiz. Sobre essa perda de prestígio do profissional da educação destacamos o seguinte texto:

Estava superada a época em que o educador originava-se das classes médias altas ou das elites brasileiras e, portanto, não fazia mais sentido denominá-lo “professor”. Melhor naquela conjuntura, era considerá-lo nominalmente como “trabalhador” da educação, o que, inclusive, propunha a aliança política com os funcionários da escola pública. Assim, os professores foram considerados pela posição sindical hegemônica pela central única dos trabalhadores (CUT) como uma categoria social de trabalhadores, tal como as outras, e não como um educador, que para além do seu ofício pedagógico, também tinha as suas necessidades materiais encaminhadas pelo sindicato.

Ressaltamos, contudo, que esse episódio não foi consensual. Ele foi polêmico porque suscitou a própria reflexão sobre a perda de prestígio socioeconômico da categoria que, simbolicamente, ao perder o termo “professor” na denominação de seu sindicato, substituído por “trabalhador” se viu frente a frente com a nova situação de depauperação a que foi submetida. De certa forma, ao adotar a nova sigla, ela buscava aliar-se a outros segmentos da escola pública, mas se diluía perdendo o nome e a especificidade que tanto a marcara em períodos anteriores. (BITTAR, FERREIRA JUNIOR, 2006: 87).

O educador passa a ser um trabalhador como outro qualquer, sujeito às condições precárias de trabalho e a uma remuneração não condizente ao seu trabalho. A decadência em si não possui um marco cronológico, porém várias condicionantes contribuíram para que esse processo de desvalorização ocorresse a partir da segunda metade do século XX.

Durante a ditadura militar, dois pilares permeavam a concepção educacional do período: o pensamento tecnocrático e as reformas educacionais. Os intelectuais tecnocráticos, autoritários, pretendiam a neutralidade, no entanto, mesmo pretendendo essa neutralidade, acabavam ideologizando suas ações, sentiam a necessidade de modernizar o país equiparando-o aos países prósperos.

Para esse novo Brasil, seria necessária a ampliação de vagas, tanto nos cursos técnicos quanto nas universidades – com os cursos noturnos e de curta duração – e a ampliação do sistema S (grupo de entidades ligadas à indústria, ao comércio e prestação de serviços), que oferece serviços na área da educação, principalmente por meio de cursos técnicos.

A Reforma Universitária de 1968, uma tentativa de suprir a defasagem dos

profissionais da educação. Nesse momento, o Ensino de 1º Grau passa a ser obrigatório e gratuito, universalizando o acesso a todos. Lembramos que esse movimento iniciou-se no período republicano. Há uma explosão na criação das faculdades privadas na tentativa de suprir essa demanda urgente. Esses cursos, entretanto, não se pautavam na qualidade e sim na oferta de cursos de formação “rápida” para professores.

O ensino universitário, no que se refere à formação de professores, decaiu em qualidade. As condicionantes para essa decadência foram os cursos de licenciatura, que poderiam, a partir da reforma, ser oferecidos em licenciatura curta (dois anos); ou em cursos noturnos para a população que trabalhava o dia todo e estudava a noite; e não mais para a elite apenas. Outros segmentos da população passaram a ter acesso ao ensino superior, mas de pior qualidade, o ensino superior público ainda está restrito, em virtude da escassez de vagas.

Devido à necessidade de formação rápida, aumentou-se a oferta do Ensino Superior e não se primou pela qualidade. Isso ocorreu pela dificuldade de acesso ao ensino superior oferecido nas instituições públicas, o vestibular já afunilava a entrada nessas instituições. O estudante, trabalhador diurno, ficava impossibilitado de cursar o ensino superior nesse período, onde se concentram as vagas nesse nível de ensino. Restavam-lhe as faculdades privadas onde o ensino superior era de péssima qualidade, restringindo, dessa maneira, sua formação.

O professor é um trabalhador, vindo das classes populares, não representando mais a elite, que migra para cursos com maior prestígio social, o mesmo prestígio que tinham os professores no início do período republicano. Esse novo quadro do magistério é composto, principalmente, por mulheres, como já vimos no advento dos cursos para formação de professores, que estavam despreparadas por receberem uma formação de péssima qualidade. Muda a origem social desse profissional, com isso, o perfil da profissão também muda.

O fato de ser professor ainda confere *status*, o mesmo acontece com o diretor, com toda essa cultura de poder e prestígio, nesse sentido, a população passa a ver o magistério como uma das formas de ascensão social. A democratização do acesso ao Ensino de 1º grau também contribuiu para a queda do prestígio da carreira do magistério. Com o aumento do número de professores, o mercado satura-se de mão-de-obra. Cursar o nível superior para tornar-se professor não significa ascender a uma elite; a abundância de professores faz com que essa profissão deixe de ser sinônimo de prestígio. Com uma formação muitas vezes precária, e as más condições dos prédios escolares e de trabalho, o professor perde prestígio. Com a lei 5692/71, o ensino

profissionalizante foi priorizado, o país tinha que formar mão-de-obra o mais rápido possível para atender ao mercado e crescer.

Voltando à categoria “docente”, percebemos que esta proletarizou-se na sua condição de vida, o que não significa uma equiparação com o trabalho do operário fabril, pelo menos não em todos os seus aspectos. Os professores vivenciam a crise de identidade, passam a ser vistos de outra forma, tanto pela população quanto pelos governantes e pelo Estado. O endeusado de antes da reforma, passa a ser um sujeito comum, advindo das classes populares.

Pensar esse período conturbado de nossa História é buscar elementos para reflexões sobre a nossa herança educacional, que ainda hoje está enraizada em nossas unidades educacionais. As políticas educacionais, que vêm de cima para baixo, continuam atingindo os professores e, conseqüentemente, permeando o trabalho educativo dentro e fora da sala de aula, interferindo no processo de gestão escolar.

O diretor sempre é, antes o professor; de forma que todas as nuances da desvalorização da carreira são vividas por ele. Quando ocupa o cargo de diretor, já está contaminado por essa desvalorização e trabalha de acordo com as diretrizes impostas pelas políticas públicas, temendo ser punido. Tenta segurar o pouco o prestígio que ainda lhe resta – o da valorização, respeito que ainda crê seja nele depositado pelos pais. Mesmo oriundo de classes populares, mesmo com seu perfil modificado em virtude disso, ainda é forte a cultura de que o diretor faz parte de uma “elite” e que seu cargo ainda confere certo “*status*”, é uma das formas de se obter prestígio, independentemente da condição financeira que ele possua. Esse novo sujeito passa a olhar essa nova função com componentes ideológico-culturais, uma realidade simbólica.

Outro aspecto a ser destacado é o clientelismo no serviço público, especialmente na educação, como descreve Lúcia Avelar, em um artigo escrito sobre o Clientelismo de Estado e a Política Educacional Brasileira:

O enorme edifício burocrático construído basicamente com Vargas, na época da centralização estatal no Brasil, implantou inúmeras agências do Estado em todo o interior do país. São múltiplas as agências cartoriais, administrativas, de fiscalização, como também os serviços de administração de saúde e educação. É o braço do Estado em todas as localidades dos quase cinco mil municípios do país.

São incontestáveis os cargos de privilégio, para o caso da Educação, há ocupantes de cargos diretos e indiretos que intermediam e controlam as verbas públicas destinadas a construções, equipamentos e materiais didáticos. Na época do regime autoritário, quanto mais os militares perdiam legitimidade, mais dependiam do clientelismo, pois era ele que representava, em cada localidade, o Estado, dando a ele o seu suporte. Desde 1974, perdendo progressivamente as eleições nos maiores centros urbanos do país, o regime fazia da periferia a sua base de sustentação, aumentando a capacidade de

barganha dos “vereadores federais”. Através desta rede é que, em grande medida, se deu a distribuição de recursos da Educação. (...) A educação é, sem dúvida, um destes principais “bens públicos”, cujo acesso e qualidade têm sido limitados, pela administração predominantemente clientelística de um lado e, de outro, pelo baixo grau de organização da sociedade em torno da questão (AVELAR, 1994: 14- 20).

No período de transição entre a queda do regime militar e a volta do regime civil, houve um período de efervescência política, de luta pelas diretas, com liberdades democráticas ganhando força nos municípios e no Estado. Depois do período de instauração da Assembléia Nacional Constituinte, que promulgou a Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, foram realizadas as eleições diretas para Presidente da República, governadores e deputados tanto estaduais quanto federais.

No cenário educacional, ganha corpo a ideia da participação, da democratização das escolas públicas, em que os pais e a comunidade escolar pudessem contribuir para a resolução de problemas.

Uma administração participativa assim entendida será politicamente efetiva e culturalmente relevante na medida em que ela afetar o poder de decisão nos vários aspectos e níveis que têm a ver com a formulação política, a organização escolar, o conteúdo e o método de trabalho na sala de aula, na escola, no município, no Estado, no governo federal e na iniciativa privada, confessional ou produtiva (SANDER, 1984:149).

São instituídos, por meio da Resolução nº. 4.787, de 29/10/1983 (já alterada pelas resoluções 5186/84 e 5205/85), os Colegiados Escolares, que receberam as funções de caráter deliberativo e consultivo nos assuntos da vida da escola, bem como nos que se referem ao relacionamento entre a escola e a comunidade (CUNHA, 2001: 172).

Especificamente no Estado de São Paulo, o então governador André Franco Montoro (1985), para garantir que a Gestão Democrática fosse implantada nas escolas por meio da participação da comunidade, faz anexar à legislação referente à regulamentação dos Conselhos de Escola uma lei que instituía o Estatuto do Magistério Paulista – Lei nº. 444/85. Também a Constituição do Estado de São Paulo, de 1989, reafirma o princípio da Constituição Federal, em seu artigo 278, inciso VI, determinando: “Gestão Democrática do ensino, em todos os níveis, na forma da lei, garantindo os princípios de participação de representantes da comunidade e da sociedade”. (MARCÍLIO, 2005: 376).

O movimento pela gestão democrática em educação reconhece a necessidade de unir estas mudanças estruturais e de procedimentos com ênfase no aprimoramento escolar, por meio de um projeto pedagógico comprometido com a promoção de

educação em acordo com as necessidades de uma sociedade justa e moderna (LÜCK, 2007: 15).

Nesse novo cenário, com a comunidade participando do cotidiano da escola, o diretor, muitas vezes, vê que o pouco poder que lhe restava se enfraquece ainda mais em função das políticas dentro da unidade escolar. O que significa dizer, com o desprestígio do magistério a ascensão ao cargo de direção acaba sendo uma forma de assegurar algum prestígio, ameaçado, porém, pelo movimento de reivindicação da gestão democrática.

A gestão democrática do ensino público supõe a transparência de processos e de atos. Ao caráter público e aberto se opõe o privado e o secreto. O segredo é a dimensão daquele que se tem como a sede e a fonte do poder e, portanto, nada deve à cidadania. Por esta via pode-se mesmo a chegar “déspotas esclarecidos”, mas que não deixarão de ser déspotas. O privado é a dimensão daquele que presta serviços sob sistema contratual de mercado. E mesmo aí, dada a complexidade social e a dimensão de consumidor contida na cidadania, o privado não é absoluto.

A gestão democrática do ensino público não anula, mas convive com certas especificidades hierárquicas da escola (CURY, 2007: 205).

Nesse panorama histórico das últimas décadas do século XX, quando o Brasil propaga suas ideias de gestão pública, nesse caso como uma forma de superação da burocracia, no pior sentido do termo, um tipo de burocracia de centralismo, que favorece o patrimonialismo, o clientelismo. Inicia-se um processo de participação popular, como relata Nogueira (2004).

Iniciado pelo Partido dos Trabalhadores em várias prefeituras do Brasil, o Orçamento Participativo, que teve sua origem na social democracia europeia que segundo ROBERTS, 1972, este termo designa movimentos sociais que se movimentam nas instituições, aceita a função do mercado; utilizado como bandeira para uma gestão democrática, tornando-se uma experiência forte no território brasileiro. A euforia se deu em um primeiro momento; todos acreditavam que poderiam traçar os rumos do país, ou pelo menos de sua cidade, do seu bairro.

Aos poucos, o orçamento participativo acabou desacreditado. A população foi deixando de acreditar no seu poder de reivindicação, porque quando cobrava do poder público a solução para seus problemas, este remetia ao Orçamento Participativo. A população deve eleger dentre as prioridades a mais necessária; mas o que é urgente para uns pode não ser para outros da mesma região, e o vencedor é quem tem mais votos. Temos outro agravante, mesmo as mais votadas demoram a ser concretizadas, e muitas delas não saem do papel.

Não podemos esquecer ainda das influências partidárias, das lideranças comunitárias e das “elites coronelistas”, grupos dominantes nesse processo democrático.

Algumas escolas são solicitadas para as reuniões do Orçamento Participativo, e acreditam que fazendo essa associação a população seria mais participativa. Entretanto, o que ocorre e generalização da descrença, que atinge também os Conselhos Escolares, que possuem funcionamento parecido.

A insatisfação em relação à gestão pública, segundo Nogueira (2004:153-154), deriva, dentre outras coisas, da má qualidade dos serviços públicos. O mesmo autor afirma que o sucesso da gestão participativa depende de alguns fatores:

1º- “Contar com decisões e orientações governamentais claras. Os projetos devem ser nítidos, consistentes e adequadamente comunicados”, deverá se basear em um planejamento estratégico, este é um requisito para que a gestão pública tenha êxito.

Hoje, o trabalhador que participa geralmente está associado a um sindicato, a uma associação de bairro e, ao participar arca com os custos - financeira, física e emocionalmente, abrindo mão de seu descanso e custeando o seu transporte. Se fossem criados mecanismos legais que garantissem a participação da comunidade/sociedade, em que os engajados pudessem ter abonadas as horas destinadas a esse fim, ou um incentivo para as empresas que tivessem funcionários envolvidos nesses projetos, talvez conseguissem maior adesão por parte da sociedade civil.

2º-Superar obstáculos, como as atitudes do gestor frente a essas mudanças. As ações de transferência de responsabilidade ocasionam a "perda" do poder do gestor, prejudicando o planejamento anteriormente elaborado.

Dados todos os riscos e obstáculos com que se defronta, a gestão participativa não tem como efetivar-se de costas para a política, indiferente a ela ou em atrito a ela. Particularmente quando é pensada como um caminho diferente da emancipação, ela tanto mais se viabiliza quanto mais estabelece conexões dinâmicas e criativas com o político: com a representação, seus espaços, atores e instituições, com partidos e eleições, com os tempos, com os ritmos e a ética específica da política, em suma, com o Estado. Sua força emancipatória cresce quando combina com iniciativas dedicadas a produzir aquilo que se costuma chamar de “recriação das formas do político”.

Quanto menos política há nos processos de gestão participativa, menos tenderá a ser a disposição dos atores para assinalar a perspectiva negocial e para lutar por soluções políticas, calcadas em debates, embates de acordos difíceis, vinculados a uma racionalidade específica. Inversamente, maior será a preocupação em se tentar resolver juridicamente as disputas e os temas controversos. Quanto menos ágil ou deslegitimada for a esfera da representação, ou quanto menos os autores a privilegiarem, maior será o protagonismo das cortes e dos tribunais e maior será o peso da esfera administrativa, com seus técnicos e burocratas. Por uma via ou por outra, a participação é deslocada para um plano secundário.

A democracia participativa é legítima em si mesma (NOGUEIRA, 2004: 158).

Além dos obstáculos que Nogueira aponta no texto acima, para Gadotti (2001) existem algumas limitações e obstáculos para implantação do processo democrático:

- A) Pouca experiência democrática,
- B) Incapacidade de exercer governo e planejamento,
- C) Estrutura vertical do sistema educacional,
- D) Autoritarismo,
- E) Tipo de liderança. (Dependendo como esta for; o processo fica ainda mais prejudicado).

Diante das afirmações desses autores, podemos concluir que para a implantação de processos democráticos em diversas esferas, faz-se necessária uma discussão por parte de todos os agentes envolvidos na construção desse processo. A questão cultural é bastante expressiva, somos um país com pouca experiência democrática, realidade a ser modificada pelas novas gerações. Se, desde cedo, construirmos na escola um ambiente democrático, que propicie a formação de cidadãos conscientes, reivindicadores e participativos, teremos mais chances de remodelar esta realidade posta.

Acabar com a estrutura vertical e autoritária é algo que, sem dúvida, significaria um grande passo em direção à gestão democrática, pois se queremos um sistema de Ensino que se pautar na democracia devemos dar às escolas autonomia financeira, política e pedagógica, além de não termos uma estrutura hierarquizada em bases centralizadas. Segundo Avelar:

(...) um projeto nacional de política de Educação deverá levar em conta as forças políticas das regiões menos industrializadas, nas quais predominam os grupos da política tradicional. Estes grupos, muito dificilmente abririam mão dos arranjos clientelísticos na negociação dos bens Educacionais. Tais regiões, ainda carentes da sociedade organizada pela base, terão maior dificuldade de levar a frente projetos de modernização educacional com recursos financeiros aplicados sob critérios universalistas. A transposição destas barreiras não é apenas técnica; a sua natureza é, essencialmente, política (AVELAR, 1994: 26).

### **Por que o termo *gestão*?**

O termo “administração” passou a ser substituído por “gestão” que, apropriado pelo senso comum, segundo Riscal (2006:65), passou a freqüentar a literatura administrativa educacional como uma transposição ao termo *management*, proveniente do campo da administração empresarial, segundo a autora o que teria ocorrido foi o oposto.

Para Riscal, a origem do termo administração tinha um sentido puramente político,

significando administração da coisa pública, incluindo a obtenção de recursos para o Estado, sua conservação e distribuição. A organização concebida como organização formal burocrática, tem sua origem no desenvolvimento na administração estatal e permanece como significado na administração pública. Com a organização moderna do capitalismo, houve uma reestruturação no modo de pensar e agir das empresas. A concepção de administração nessa ótica era voltada para a elevação da produtividade.

Para Bobbio (1992: 10-13), o conceito de administração pública é:

[...] a noção de administração pública corresponde a uma gama bastante ampla de ações que se reportam a coletividade estatal, compreendendo, de um lado as atividades do Governo, relacionadas com os poderes de decisão e de comando, e as de auxílio imediato ao exercício do Governo mesmo e, de outra parte, os empreendimentos voltados para a consecução dos objetivos públicos, definidos por leis e atos do governo, seja através de normas jurídicas precisas, concernentes às atividades econômicas e sociais; seja por intermédio da intervenção do mundo real (trabalhos, serviços, etc) ou de procedimentos técnicos-materiais; ou, finalmente por meio de controle da realização de tais finalidades (com exceção dos controles de caráter político e jurisdicional) (...) assume o perfil estrutural a administração conserva e reforça seus laços de dependência dos dirigentes políticos (...)

Já o conceito de gestão, termo recente significa: gerir, dirigir, gerenciar. Ainda segundo Riscal, o parentesco da palavra “gestão” com “digerir” e “gerência”, permite-nos compreender que o seu sentido não seria de uma ação permanente. Nesse contexto, as unidades escolares não deveriam ser gerenciadas, já que defendemos que o concurso é a modalidade formal, legal mais adequada para os equipamentos públicos. O termo *gestão* começou a ser empregado de forma mais freqüente na pesquisa acadêmica, justamente a partir dos anos 1990, para diferenciar-se de “administração”, apontando para o que, em tese, seria uma nova dimensão dada à atuação das organizações e seus dirigentes, num contexto de rápidas e profundas transformações, no qual a descentralização aproximava e abria sistemas e as organizações educacionais à sociedade. (GENTILINI, 1999: 10).

Para Riscal (2006: 65), o termo “gestão” parece ter adquirido um caráter mais popular, graças à intermediação dos movimentos sociais, em particular autonomistas, que no final do período militar, nos anos 1970 e 1980, empregava-se no significado de governo coletivo.

O sentido que hoje é adotado no campo do trabalho para o conceito de gestão constituiria uma ressignificação do conceito de autogestão. Como já dissemos, teria sido adotado para traduzir o termo inglês *management* em substituição ao de gerenciamento para atenuar o caráter hierarquizante e centralizador que este termo parecia possuir. O termo “gerente”, na

cultura brasileira, tem, no senso comum, forte significado de poder pessoal e individual, inibindo a possibilidade de cooperação e participação coletiva.

O termo “gestão” admitiria, assim, certa ambigüidade, o que permitia o desenraizamento de sua origem. Seu novo significado foi-se cristalizando pelo seu uso no próprio campo da administração e do trabalho. Sobre o tema:

No contexto da educação brasileira, a partir de meados da década de 1990, grande atenção passou a ser dada às questões de gestão educacional, lideradas, sobretudo pelo Consed - Conselho Nacional de Secretários da Educação, que estabeleceu e mantém, desde então, a gestão educacional como uma de suas políticas prioritárias. Atenção efetiva tem sido dedicada para a gestão que, como um conceito relativamente novo, superador do enfoque limitado de administração, se assenta sobre a mobilização dinâmica do elemento humano, sua energia e talento, coletivamente organizado, como condição básica e fundamental da qualidade do ensino e da transformação da própria identidade das escolas, dos sistemas de ensino e da educação brasileira (LÜCK, 2007: 26).

Devido a seu caráter mais democrático, o termo “gestão” teve sucesso, pelo uso de expressões como gestão e auto-gestão, flexibilidade, multifuncionalidade, contrapondo-se ao autoritarismo, centralização, o patrimonialismo e o clientelismo, que imperavam em nossa sociedade e especificamente na esfera pública.

Gestão educacional corresponde ao processo de gerir a dinâmica do sistema de ensino como um todo e de coordenação das escolas em específico, afinado com as diretrizes e políticas educacionais, para a implementação das políticas educacionais e projetos pedagógicos das escolas, comprometido com os princípios da democracia e com métodos que organizem e criem condições para um ambiente educacional autônomo (soluções próprias, no âmbito de suas competências) de participação e compartilhamento (tomada conjunta de decisões e efetivação de resultados), autocontrole (acompanhamento e avaliação com retorno de informações) e transparência (demonstração pública de seus processos e resultados) (LÜCK, 2007: 35).

[...]

É importante destacar que a expressão “gestão educacional”, comumente utilizada para designar a ação dos dirigentes em âmbito macro, deve ser empregada, por conseguinte, para representar não apenas novas idéias, mas sim idéias referentes a uma ordem diferenciada de relações constituindo, dessa forma, um novo paradigma, caracterizado por maior aproximação e horizontalização na tomada de decisões entre os diferentes segmentos do conjunto e aproximação entre planejamento e ação, entre teoria e prática, entre atores e usuários (LÜCK, 2007: 52).

Para entendermos o que é gestão democrática além do conceito de gestão temos que nos apropriar do conceito de democracia.

### **E o que é democracia?**

Muitas são as definições, escolhemos a de Bobbio que esclarece a participação da

sociedade em geral:

Democracia se foi entendendo um método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de Governo e para a formação de decisões políticas (ou seja das decisões que abrangem a toda a comunidade) mais do que uma determinada ideologia (...) cujo princípio fundamental é a soberania da maioria (BOBBIO,1992:326-328)

Nesse sentido, Oliveira (1999: 27) também escreve sobre:

A democracia em uma sociedade não pode, portanto, ser apenas um sistema político estatal, ela só pode ser real se os seus princípios se incorporam à lógica da vida cotidiana de indivíduos e grupos sociais em interação na sociedade. A democracia é, portanto, um sistema de vida no qual a organização e a regulamentação dos processos de integração social são fundamentados no princípio da liberdade, entendida como o direito a autodeterminação. É um sistema de vida, um modo cotidiano de efetivação das interações interpessoais que guia e orienta o conjunto das atividades de uma determinada comunidade. Deste modo, a construção da democracia exige não apenas a socialização dos meios de produção econômica como também a dos meios de decisão política, além da democratização dos sistemas de autoridade em todas as esferas da vida social. Subentende-se aqui que as condições da realização de uma democracia efetiva são dadas em função das possibilidades de participação autônoma dos diversos segmentos da sociedade nos processos decisórios e interativos. Entretanto, para interagir de modo autônomo, é preciso que os membros desses diversos grupos sociais possam ter desenvolvido alguma autonomia como indivíduos, o que torna o processo de construção da democracia um espiral crescente- embora não linear- na qual as conquistas individuais vão potencializar novas conquistas coletivas e vice-versa.

Por que falar da Gestão Democrática, fazer todo esse percurso, para chegar até a figura do Diretor de Escola?

A gestão democrática permeou os ideários de uma educação de qualidade, pautada na participação popular da sociedade. Esse movimento de participação da sociedade civil ultrapassou os portões da escola, propondo mudanças significativas no cenário educacional. A forma de administrar as escolas passaria a ser vista sob outra ótica. Nesse contexto, o diretor de escola passa a ser a peça chave desta nova “política”, que propõe a parceria entre sociedade civil/escola/Estado.

Visto isso, não podemos compreender a atuação do diretor de escola como ser político se não entendermos seu papel perante a sociedade atual, suas expectativas, a percepção que a sociedade tem dele, o contexto histórico, as mudanças que ocorreram no meio político e as políticas públicas voltadas para a Educação. Compreender o papel político do diretor no processo de democratização da gestão escolar é objetivo principal do presente estudo.

Hoje, quando se fala em gestão democrática, logo ocorre o diretor de escola

compartilhando seu poder, tornando as relações mais horizontais, nas quais o torna sujeito na construção de uma escola que pretende atender aos interesses da população. Esse conceito de gestão educacional pressupõe que deva haver mudança nas relações, dentro da própria escola e desta com a comunidade, gerando uma dinâmica que permita maior participação da população no processo de construção da cidadania.

A democratização da administração, nos seus diferentes níveis, não é somente um fator facilitador, ou instrumental, face à construção de uma escola democrática e autônoma; é também um valor em si mesmo, que só pela sua afirmação e atualização continuadas pode permitir e reforçar a democratização das estruturas e dos modos de gestão escolares (LIMA, 2000: 46).

Emanuella di Gropello (1997) afirma, em seu texto sobre o processo de descentralização da gestão, que este foi um movimento que ganhou “peso” na década de 1990 e que se espalhou por toda a América Latina. A autora faz uma análise comparativa entre os sistemas educacionais dos países latino-americanos e afirma que, através da municipalização, alguns desses sistemas educacionais se tornaram mais autônomos e as escolas conseguiram alcançar sua autonomia.

Em alguns sistemas foi incorporada a eleição para diretores de escola, resultando em certa autonomia política, pedagógica e financeira. O processo histórico desses países se difere do nosso, devido à colonização espanhola, não trazendo consigo os ranços patrimonialistas dos portugueses. Somos herança da coroa lusitana, com suas estruturas de poder e dominação, além da apropriação do bem público para o patrimônio do rei. A coroa (família real) desses países não se transferiu para as colônias, como foi o caso do Brasil. Basta lembrarmos que o Brasil foi o último país a alforriar os negros escravos.

Trata-se de esforços inovadores que se desenvolvem, em geral, com a supervisão dos Estados, dando lugar a sistemas de responsabilidades compartilhadas entre Estados e escolas. Estes processos geralmente são bastante profundos, envolvendo não apenas aspectos técnico- pedagógicos, mas também financeiro- administrativos (repasse direto de recursos de livre utilização) e administrativos (eleição direta pela comunidade escolar dos diretores de unidades escolares). O rumo a municipalização e a autonomia escolar, da maneira como se esta dando, deveria ter um impacto positivo sobre o grau de participação, tradicionalmente baixo, da comunidade local nos assuntos educativos. Em particular, em muitos Estados estão ocorrendo experiências valiosas de gestão participativa das escolas. (GROPELLO, 1997: 54- Tradução livre).

Após contextualizarmos todo esse arcabouço histórico, entraremos na realidade do município de Araraquara, onde pesquisa foi realizada.

## **Capítulo V-A Administração das unidades educacionais no município de Araraquara**

Traçar um panorama histórico da gestão democrática em Araraquara é o objetivo desse capítulo. Aqui contemplaremos como foram preenchidas as vagas para o emprego público de diretor nesse município, desde a década de 1980 até os dias atuais.

Na rede municipal encontramos diretores que ocupam cargos hoje vitalícios por meio de indicação, outros que passaram por processo seletivo (concurso interno), os concursados (concurso público) e uma parcela de diretoras designadas por eleição na escola para ocuparem essa função.

### **1. A realidade de Araraquara**

Atualmente, no município de Araraquara, os diretores de escola ingressam no cargo através de concurso público. Mas nem sempre foi assim. Segundo entrevistas realizadas, antes do ano de 2001 ingressavam os diretores por indicação ou processo seletivo interno. O convite era feito a professores da rede municipal, tendo ocorrido apenas um caso de indicação política.

De 1988 até 2001, a contratação de diretores era feita por meio de um processo seletivo e, para se candidatar, o professor deveria ter como requisito básico dois anos de efetivo exercício na rede municipal, conforme constava no Estatuto do Magistério de 1990, mais formação em Pedagogia com habilitação em Administração Escolar; lembramos apenas que, em 1988, a Constituição já mencionava que os cargos/empregos públicos deveriam ser preenchidos por concurso. Existiam também algumas diretoras designadas, indicadas pela Secretaria da Educação.

Assim, encontramos diversas modalidades para a ocupação do emprego público de diretor em Araraquara. Segundo nos foi relatado, todos os diretores, independentemente da forma de ingresso, antes do concurso público de 2001, respeitavam as hierarquias e as determinações vindas da Secretaria Municipal de Educação. Havia, portanto, controle sobre eles,

que tinham uma “certa autonomia”, a autonomia decretada, como afirma Barroso (1998), e trabalhavam com regras claras; segundo o relato, a Secretaria exigia, mas dava respaldo. As diretoras entrevistadas relataram que, mesmo com essa “autonomia”, sentiam-se mais respaldadas nas suas decisões. Com o ingresso dos diretores concursados (1º Concurso Público para o cargo/emprego) em 2002, essa autonomia e esse respaldo deixaram de existir.

Nesse novo contexto, elucidamos que com a Constituição Federal de 1988, os cargos públicos deveriam ser submetidos a concurso público e os diretores nomeados, sendo agentes públicos, deveriam estar em consonância com os princípios administrativos constantes no artigo 37 do mesmo diploma legal. Para o processo seletivo, com início em 1988, no final da gestão de Clodoaldo Medina (PMDB), existia um edital; o candidato realizava uma prova elaborada pela Vunesp e depois era submetido a uma entrevista, tudo de caráter eliminatório.

Em 2000 acontecem eleições municipais para prefeitos e vereadores em Araraquara, o que gerou mudanças no quadro político do município. Edson Antônio Edinho da Silva, candidato do Partido dos Trabalhadores, vence a eleição para prefeito pela primeira vez. Com os ideais de gestão participativa, o Partido dos Trabalhadores assume o poder em 2001 com o discurso democrático. Nesse mesmo ano, foi realizado no município o 1º Fórum Municipal de Educação, um espaço de debate para as questões educacionais, a melhoria do ensino e a cidadania. Esse Fórum aconteceu nos dias seis e sete de abril de 2001, com a participação de aproximadamente cento e setenta pessoas, que assumiram a responsabilidade de sistematizar propostas a serem levadas à Conferência, que viria depois. Havia quinze grupos temáticos, dentre eles o da gestão democrática, o primeiro passo para se pensar a gestão participativa no município de Araraquara.

Após esse trabalho, as propostas foram encaminhadas para a I Conferência da Educação Municipal e, posteriormente, para as unidades educacionais. Nesse período, a função de diretor de escola acabaria sendo preenchida por concurso público, proposta vencedora na conferência, atendendo a constituição federal de 1988, que menciona que o funcionário público deve ser concursado. Sendo o diretor pessoa pública, agente público, o mesmo tem que ser concursado, ele não é um sujeito qualquer privado, ele tem uma responsabilidade oficial, pública, cabe a ele garantir a implantação das diretrizes e a política educacional no espaço escolar. Sendo concursado garante-se a responsabilidade legal do diretor.

Foi um avanço na época, agora todos poderiam concorrer ao cargo público, desde

que possuíssem os requisitos para tal. Foi então instituído o 1º concurso público para diretor de escola em Araraquara, situação inédita para a Secretaria da Educação, que não mais receberia um diretor vindo da sua própria rede, o que dificultava o controle sobre ele. Os diretores aprovados nesse primeiro concurso assumiram no ano letivo de 2002 e, muitos deles, ocuparam os cargos deixados por diretoras designadas, gerando um mal-estar na época: “A partir dessa Conferência, a gestão democrática da Educação começa a ganhar maior destaque no Município, junto com outros temas” (CONTI, RAMACCIOTTI, 2007: 119).

Em Araraquara, anualmente há o processo de remoção de diretores no final do período letivo, é o momento em que os diretores podem mudar sua “sede” de trabalho. A contagem de tempo de serviço como diretor é o critério utilizado na remoção. Entretanto, esse critério não foi respeitado na atribuição de uma unidade: Escola de Dança, que consta no quadro de escolas do município vinculadas à secretaria municipal de educação e, para ocupar o emprego de diretor nessa unidade, o critério deveria ser o mesmo que das outras unidades, a impessoalidade, a legalidade, a igualdade, moralidade, princípios constitucionais inerentes ao serviço público. A regra foi modificada gerando um mal-estar na rede, pois desta vez o critério seria a elaboração de um projeto para a instituição, que passaria pelo crivo da Secretaria e de uma comissão técnica, portanto, ilegítimo quando nos reportamos à legalidade constitucional.

Não foi respeitado o critério do tempo de serviço, apesar da especificidade, qualquer diretor poderia ocupar o emprego na Escola de Dança, já que a única exigência legal para prestar o concurso era ter três anos de experiência como docente, possuir o diploma de Pedagogia ou equivalente com habilitação em Administração Escolar; não foi feito um concurso específico para essa unidade, que compõe o quadro de unidades educacionais do município como Educação Complementar, junto com outras 07 unidades que não tiveram o mesmo critério adotado.

Todos os diretores passaram por concurso, todos estavam participando com os mesmos direitos. O retrocesso foi que, nesse caso, toda essa parte legal/racional/burocrática não foi respeitada, o que gerou por parte do grupo de diretores certa indignação. Não é a pessoa que ocupa o emprego que traz para o rol de discussões a inquietação, e sim a forma como se deu o processo, algo que vem de cima para baixo, arbitrário nas regras já existentes.

Como mencionado no início deste capítulo, o concurso é a modalidade de provimento do cargo de diretor no município de Araraquara, entretanto, mesmo com a

democratização do acesso de tal profissional, as ações democráticas no interior da escola ficam prejudicadas, posto que, o simples fato de ser concursado, ou seja, legitimado, faz com que ele aja em uma lógica burocrática; e sendo vitalício no cargo, apropria-se da escola como se fosse extensão de sua casa, ainda mais que a burocracia contribui muito para esse tipo de comportamento. Se ele exerce determinadas atividades por essa concepção doméstica, ele acaba se apropriando da escola, o que não é esperado dele legalmente, se o faz, é porque percebe a escola como dele. Com isso, a escola acaba não tendo “vida própria”, mesmo que para o fracasso, ele não consegue vislumbrar a precariedade das coisas sem agir, acaba agindo nessa ótica não de forma profissional e sim, assumindo para si a instituição escolar como sua propriedade.

Os diretores se sentem constantemente ameaçados pela cobrança, não somente da “papelada”, mas principalmente da questão patrimonial. Pelas entrevistas, percebemos as preocupações com esses dois itens: burocracia e patrimônio escolar. A modalidade de concurso no município não garante a eficácia da gestão, muito pelo contrário, coloca o diretor em posição de dubiedade entre o poder público e a sua comunidade escolar.

O concurso público favorece a um perfil de diretor e em Araraquara não é diferente. O diretor no município é centralizador na parte burocrática, de perfil de autocrático, que exige obediência, pois “sua” escola deve andar corretamente; é um diretor que age isoladamente pois, quando temos um modelo que pune somente o diretor, propicia-se que ele seja assim – um diretor burocrático que segue tudo à risca, que exige que todos os regulamentos sejam cumpridos e as tarefas sejam executadas de acordo com as instruções dos seus superiores. Não é somente a modalidade que contribui para esse perfil do profissional, também as relações de poder que dificultam e estrangulam qualquer tentativa de democratização das relações contribuem. A própria lei é contraditória, fala-se em gestão democrática, entretanto, cobra-se o diretor nominalmente – é comum a afirmação de que “a escola é a cara do diretor”.

Outro dado a ser observado é que no momento em que o diretor titular ausenta-se de seu cargo por motivos diversos, sua vaga é ocupada por um professor da escola, que passa pelo processo de eleição entre os pares. Mesmo ingressando através de um processo democrático e apenas temporariamente, ele executa as diretrizes da secretaria da educação de forma precisa, pois sofre do mesmo mal: receio de ser punido ou ter sua função retirada antecipadamente – fatos que gerariam desconforto total em sua unidade. Diante disto, temos um longo caminho a percorrer no sentido de uma escola democrática e cidadã, a qual muitas vezes permanece como

uma escola de boa qualidade para atender a toda população apenas no papel.

Nosso país possui uma legislação bastante democrática, todavia, na prática, essa propalada democracia não tem se efetivado. A legislação na educação é democrática no que tange ao ingresso do diretor, no que diz respeito aos Conselhos de Escola e à participação da comunidade no processo de construção, porém, na prática os conselhos, por razões diversas, acabam não efetivando o caráter democrático, há uma grande distância entre o que está escrito e o que acontece de fato. A seguir, faremos uma análise dos dados coletados, na tentativa de elucidar mais sobre a realidade dos diretores do Sistema Municipal de Educação em Araraquara/SP.

## **2. Análise dos dados da Pesquisa**

Na coleta dos dados empíricos, analisamos a questão patrimonial dos diretores, suas atribuições e, procuramos compreender o porquê acabam se apropriando das unidades escolares pelas quais respondem integralmente. Averiguar se no município de Araraquara as práticas patrimonialistas e clientelistas permeiam as ações dos diretores de escola é nosso objetivo primordial aqui.

Após a pesquisa bibliográfica, fomos a campo na coleta dos dados empíricos com questionários e entrevistas. Para a elaboração do questionário, pautamo-nos no documento “**Definição de cargos e suas atribuições**” elaborado pela Secretaria Municipal de Educação para esse fim. A Definição foi distribuída com o intuito de normatizar as responsabilidades e as atribuições dos diretores de escola no município em questão.

Com o plano de carreira, as funções *berçarista* e *recreacionista* fundiram-se em *agente educacional*. O *merendeiro* passou a ser nomeado *agente social de serviços públicos* e os *porteiros*, *serventes*, *jardineiros* e *guardas*, agentes operacionais de serviços públicos. Existem atualmente outros funcionários que respondem à direção, como o professor coordenador, assistente educacional pedagógico e os servidores terceirizados da limpeza.

Após a implantação do Plano de Carreira, continuou a exigência da formação específica em Pedagogia com habilitação em Administração Escolar, entretanto, quem faz Pós-graduação *Stricto Sensu* nessa área também está apto. O tempo de experiência como docente para

ingresso no cargo de diretor foi diminuído para três anos <sup>2</sup>.

Com a aprovação da Lei nº. 6.251, de 19 de abril de 2005 – que institui o Plano de Carreira, Cargos e Vencimentos – os funcionários do Quadro do Magistério, incluídos os diretores, tiveram suas remunerações salariais pautadas em titulações. A lei traz um capítulo à parte sobre os diretores de escola.

A remuneração no plano de carreira especificamente da Educação foi nivelada de acordo com a titulação dos funcionários, gerando um descontentamento por parte desses, já que os salários estavam defasados. Nivelou-se o diretor com mais tempo de serviço com o recém contratado, o diretor mais antigo de rede teve seu salário igualado ao do iniciante, perdendo assim todos os benefícios já conquistados. O aumento salarial se deu de forma desproporcional, gerando conflitos entre os pares. Outro fator conflitante é que, a cada título novo adquirido, tem o profissional seu salário aumentado, isso de acordo com uma tabela própria. O salário dos diretores que possuem títulos acaba sendo maior do que daqueles que possuem maior tempo de serviços prestados, fato que revolta os diretores mais antigos.

Mediante essa realidade, em que pesam muito as diferenças entre “diretor titulado” e “diretor com mais anos de casa”, o fato de pertencer ao grupo de diretores foi um “dificultador” na coleta de dados. Neste contexto, com a titulação de mestrado passaríamos a ganhar mais que outros diretores com mais tempo de serviço, sendo que desempenhamos essa função há aproximadamente sete anos. Interessante salientar que, justamente o que acreditávamos ser um ponto positivo para o acesso aos dados empíricos foi, na realidade, o oposto. Esse clima conflituoso, gerado por essa política pública de competição entre os pares pelo maior grau ou número de títulos, provoca certa tensão e o elemento de cooperação não é favorecido.

Poderíamos, após esta constatação, optar por trabalhar somente com dados teóricos, mas trazer para o estudo esse dado sobre a própria coleta de dados contribui bastante para as novas produções. Fez-se mais uma tentativa, deixando os questionários na seção da Secretaria da Educação (expediente), onde se faz a distribuição de documentos, mas não foram entregues, pois alguns funcionários da própria Secretaria concluíram que, mesmo sendo uma

---

<sup>2</sup> Neste momento vale abrir parênteses e mencionar que o processo de coleta de dados por meio das entrevistas e dos questionários foi muito difícil. No primeiro momento, foram enviados 50 questionários para as diretoras e não houve retorno, estávamos em meio a um período de eleições municipais, a questão de possível troca do poder local. Esses questionários também não retornaram em decorrência da política do plano de carreira, cargos e vencimentos; implantada na rede municipal de educação, onde quem possui título tem sua remuneração aumentada, gerando assim desconforto entre os pares. Outros motivos podem ter acontecido, entretanto não foram explicitados.

pesquisa autorizada pelo órgão, esta era de caráter pessoal. Foi necessária a intervenção do Coordenador Municipal de Educação, solicitando que a diretora do Centro de Formação de Educadores da Secretaria Municipal da Educação distribuísse o questionário em uma reunião de diretoras da Educação Infantil; para o Ensino Fundamental, ele mesmo entregaria os questionários.

Mesmo com todo este empenho, apenas 08 questionários (17%) retornaram e quando indagadas sobre o porquê não terem respondido, algumas disseram o mesmo de antes – que “era um período de eleição”; outras que “a pesquisa só ajudaria a pesquisadora, que em nada mudaria a situação salarial e as condições de trabalho hoje impostas às diretoras”.

As entrevistas foram realizadas com três diretoras que trabalham em modalidades diferentes e que tiveram acesso ao cargo de diretor através de indicação ou processo seletivo. Cabe ressaltar que direção de escola, no município de Araraquara, é emprego público e não função, pois o regime jurídico é vinculado à CLT e o diretor é vitalício em seu emprego público. Nesse quadro de funcionários não existe homens no cargo de diretor, que é composto somente por mulheres, evidenciando que o magistério ainda é visto como uma profissão “feminina”. A mulher é vista como a pessoa mais indicada para lidar com a educação das crianças.

Alguns diretores foram consultados para a entrevista, porém esquivavam-se, encontravam vários obstáculos, assim, concluímos que seria melhor entrevistar quem pudesse contribuir para a pesquisa. Para a constatação de nossa hipótese inicial: Por que o diretor de escola, mesmo ingressando ao cargo através de uma lógica legal/racional/burocrática, estabelece com a instituição escolar uma relação acentuadamente patrimonialista e clientelista – essa amostragem foi bastante significativa, contribuindo, e muito, para compreendermos a questão do patrimonialismo envolta na função de diretor. Em posse dos 08 questionários respondidos, apesar das dificuldades, partimos para a análise dos dados coletados.

Com o plano de carreira e sua política de competição pela titulação, houve uma ruptura entre os pares, quem trilha o caminho da especialização – da titulação – é segregado pelo grupo. O fato de termos diretores indicados e também os que ingressaram via processo seletivo, sempre fez com que o grupo seguisse as diretrizes da Secretaria, entretanto, os diretores que ingressaram via Concurso Público são questionadores, articulam-se mais, indagam mais. Nesse sentido, a modalidade de ingresso no emprego público parece que se torna uma camisa de força para os que não ingressaram por concurso público.

Dos diretores, 62% responderam afirmativamente que questionam as autoridades competentes sobre posicionamentos discordantes, desses, 25% são concursados, 50 % são ingressantes por processo seletivo; das que não responderam 12,5% indicadas e 12,5% concursadas. Conclui-se, então, que não é somente a modalidade de escolha que define o enfrentamento diante das políticas públicas na educação, e sim sua capacidade, seu perfil profissional, a forma como percebe as relações de poder no âmbito da esfera municipal. Contemplamos as modalidades de ingresso para constataremos que na Administração Pública, dependendo da forma de provimento do emprego, o cumprimento das diretrizes legais se articula de diferentes formas.

No que tange a pergunta sobre levar ao conhecimento de seus superiores as reais condições e cobrar soluções, responderam afirmativamente 87,5%, novamente constatamos que não é a modalidade de ingresso, mas o perfil do profissional que direciona as ações políticas no campo educacional; desses, 37,5% dos que responderam esta pergunta ingressaram por processo seletivo; 37,5 % são concursados; 12,5% indicados e 12,5% que não responderam à questão são ingressantes por processo seletivo.

Quando o questionamento é sobre acatar as decisões da Secretaria da Educação, 50% responderam favoravelmente, desses, 12,5% concursados, 12,5% indicados, 50% de processo seletivo. Dos que não responderam, a porcentagem é de 50% de concursados e 50% de ingressantes do processo seletivo.

A porcentagem dos diretores que ingressaram em processo seletivo é maior na análise, pois eles são a maioria. O que dificulta a gestão realmente democrática em Araraquara é a resistência de um pequeno grupo, que dificulta o êxito desse tipo de gestão. Mesmo efetivado, o diretor se vê pressionado por cobranças, por legislações dúbias que pregam a gestão participativa, mas o faz de agente fiscalizador, é o caso de sua participação ser obrigatória nos conselhos de escola; atribui a ele a função de fiscalizar os recursos enviados à escola, qualquer problema o diretor é quem responde. Tudo passa pelo crivo do diretor, orientado por cartilhas, resoluções, oralmente e posteriormente pela Secretaria da Educação, que dará seu aval ou não. Na verdade, não é o conselho de escola quem define onde pode ser gasto o recurso e sim o próprio Estado.

A burocracia de Estado impera e, por mais que a lei seja democrática, na prática ainda predominam as estruturas hierárquicas. Os diretores, percebendo isso, para não terem nenhum tipo de problema e para serem tidos como “ótimos” diretores adotam a lógica de fazer do

espaço escolar um prolongamento de sua casa, no sentido de gerenciar o espaço como uma “casa grande”.

A lógica burocrática, como descreveu Max Weber (1971), constrói a organização do trabalho sobre uma regulamentação bastante estrita dos papéis e das funções a serem preenchidos, de sorte que as práticas profissionais independam das características singulares dos assalariados e das relações pessoais que eles mantêm em seu trabalho. O organograma estabelece relações de autoridade e cadeias hierárquicas explícitas. Os membros da organização sabem de quem eles dependem e quem eles podem comandar, quem concebe e quem executa. O sistema fixa os canais de comunicação legítimos, distinguindo a via hierárquica e os vínculos funcionais. A regulamentação visa a coordenar e controlar os meios mobilizados e os procedimentos seguidos em função de padrões preestabelecidos.

A lógica burocrática aplicada às escolas afeta diretamente os estabelecimentos: primeiramente, em sua própria existência; depois em seu funcionamento cotidiano, até o nível das salas de aula. A simples idéia do estabelecimento escolar como estrutura local-padrão, reproduzível em todos os sítios cobertos pelo mesmo sistema educativo, é uma resposta fundamentalmente burocrática à questão da educação escolar. Em um sistema nacional ou regional unificado, apenas variam o tamanho e, às vezes, o modo de direção dos estabelecimentos. Os cadernos dos encargos e os horários dos professores são definidos como quaisquer postos de trabalho em uma indústria, de maneira que possam ser ocupados por pessoas intercambiáveis, com a única condição de possuírem a qualificação desejada para desempenhar seu papel.

Além disso, a lógica burocrática é fortemente interiorizada pelos atores; ela influencia a maneira pela qual eles percebem seu papel e seu estatuto, sua zona de autonomia, a divisão do trabalho, as relações de poder, a gestão dos processos da mudança, os mecanismos de controle. Na maioria dos casos, esse modo de organização foi de tal maneira absorvido que a mais forte tendência consiste em confundi-la com a escola: os atores não imaginam poder funcionar de outro modo, não percebem que a organização do trabalho existente é o resultado de uma construção social, com sua parte de arbitrário (THURLER, 2001: 27).

Constatamos, por meio dos questionários e das entrevistas realizadas com os diretores de escola do município de Araraquara, que os eles relatam serem os responsáveis por tudo, pela questão patrimonial, pelos recursos humanos e físicos, pela limpeza, pela merenda escolar; devem manter a escola em ordem, manter a papelada em dia, mediar situações entre funcionários e entre estes e a comunidade, etc. Analisando as entrevistas, dos que passaram por processo seletivo – uma espécie de concurso interno, no qual só participavam pessoas vinculadas à rede municipal – percebemos que, quando do seu ingresso, traziam muitas expectativas, ideais, sonhos, mas parece que, ao assumirem efetivamente seus cargos, depararam-se com entraves, dificuldades e assumem uma postura de preservar sua integridade funcional e pessoal, mesmo se tratando de um cargo vitalício.

O cargo se torna um “presente de grego”, como afirma Paro (1997). Os diretores, ao ingressarem, imaginam que a estrutura funciona de um jeito, porém, quando lá chegam,

percebem não ser como acreditavam. Nem tudo que depende deles, como relatou a diretora, e quando encontram dificuldades em resolver alguns problemas, há muita cobrança, por parte do Poder Público, dos funcionários e da população. Na entrevista, a diretora “A” relata sobre o assunto:

[...] a responsabilidade aumentou ao máximo, 200%, tudo, tudo, o tempo, até os pensamentos, porque quando a gente é professora, a gente desliga um pouco, quando na função de diretor, é 24 horas, você sonha com aquilo, porque você acaba se envolvendo, não tem como, cobrança, e você responde, responde pela escola; por tudo, entendeu. Você responde pela merenda, você responde pelo pedagógico do professor, responde pelos acidentes na escola, por tudo, a parte administrativa, a parte tudo, tudo, então é, é, complicado, você vê o administrativo, o pedagógico, tudo para uma pessoa, é complicado.

Nesse processo de democratização, não podemos esquecer que a autonomia não pode ser decretada. Por exemplo, os Conselhos Escolares não devem seguir um regimento único, situação em que se estaria *engessando* a autonomia, direcionando-a de cima para baixo. É o caso dos Conselhos de Escola de Araraquara/SP, que no ano de 2008 tiveram que se registrar em cartório, para o estabelecimento de um convênio que lhes permitisse o recebimento de verbas do “Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola”. Para esse registro se fazia necessária a elaboração e registro de um regimento que normalizava as ações do conselho. Foi enviado às escolas um modelo de regimento e, numa reunião específica com as diretoras, esse foi contemplado, sendo elaborado por um advogado indicado pela secretaria municipal de educação.

As unidades educacionais foram pegadas de surpresa e tinham um prazo para elaboração de um novo regimento e para seu registro em cartório – como não daria tempo para essas duas etapas, acabaram utilizando o modelo com receio de não terem seus regimentos aprovados. Com a verba prestes a sair, não tinham tempo para questionar, só executar; porém, mesmo que lhes fossem dado tempo, algumas unidades – com certeza – não reformulariam o estatuto, com medo de incorrer em algum tipo de ilegalidade que resultaria em punição. Ou seja, o controle burocrático inibe uma ação autônoma.

Não puderam ser contempladas, graças ao curto prazo e à surpresa, as especificidades de cada unidade. Tais fatos, que não são raros, fazem com que as unidades sintam que possuem uma autonomia decretada e não construída. Sobre autonomia decretada e a construída escreve Barroso (1998: 170):

No primeiro caso, trata-se de desconstruir os discursos legitimadores das políticas

de descentralização e de autonomia das escolas, interpretando as formas e fundamentos das medidas que são propostas e, ao mesmo tempo, confrontando-as com as estruturas existentes e as contradições da sua aplicação prática.

No segundo caso, trata-se de reconstruir os “discursos” legitimadores das políticas de descentralização e de autonomia das escolas, interpretando as formas de autonomia emergentes no funcionamento das escolas, nas estratégias e na acção concreta dos seus actores.

Com base no questionário (documento II do Apêndice) respondido pelos diretores, a partir do documento “Definição de cargos e suas atribuições” (Anexo I), tabulamos as respostas que nos foram assinaladas afirmativamente, com objetivo de identificar as ações dos diretores de escola, bem como suas responsabilidades e atribuições na rede municipal de Araraquara/SP, em uma perspectiva patrimonialista e clientelista do equipamento escolar. Para tal, elaboramos uma tabela com a porcentagem das entrevistadas que responderam afirmativamente, isto é, se desempenhavam ou não suas responsabilidades ou atribuições legais e se tinham conhecimento de suas atribuições legais.

Permeando o questionário, estavam inseridas perguntas cujo intuito era o de realmente identificar suas ações na escola e analisá-las, sob a luz das categorias de análise utilizadas por nós: patrimonialismo, clientelismo, administração, público, gestão democrática, entre outras.

## Tabelas

<b>Perguntas São responsabilidades:</b>	<b>Porcentagem de respostas afirmativas %</b>
Elaboração do Projeto Político-Pedagógico	100
Gestão da Unidade Escolar	100
Atendimento a pais e comunidade	87,5
Conferência e gerenciamento da merenda escolar	62,5
Conservação e manutenção do prédio escolar, mobiliário e equipamentos da unidade	62,5
Conselho de Escola	87,5
Organização da vida do aluno	62,5
Organização da vida funcional dos servidores da unidade	50
Realizar serviços de secretaria, almoxarife, ou “cobrir” outras funções (quem não respondeu a este quesito é porque possui secretário de escola ou equivalente)	12,5
Gestão de recursos financeiros (menção, junto com o Conselho de Escola).	75
Saúde física e mental dos alunos	50
Legislação Educacional (conhecer)	100

<b>Perguntas: São atribuições:</b>	<b>Porcentagem de respostas afirmativas %</b>
Organização das atividades de planejamento no âmbito da escola, organizando a elaboração dos Planos e Projeto Pedagógico, acompanhando e avaliando a execução das mesmas, de acordo com as diretrizes Nacionais e Municipais da Educação	100
Subsidiar o planejamento educacional: responsabilizando-se pela atuação, exatidão, sistematização e fluxo de dados necessários à sua elaboração, prevendo recursos físicos, materiais e humanos para atender as necessidades da escola a curto, médio e longo prazo.	75
Assegurar o cumprimento da legislação em vigor	100
Criar condições para promover o contínuo aperfeiçoamento de recursos físicos, materiais e humanos da escola	50
Promover integração escola/família/comunidade: proporcionando condições para a participação de órgãos e entidades públicas e privadas de caráter cultural, educativo e assistencial, bem como de membros da comunidade nas programações da escola: assegurando a participação da escola em atividades cívicas, culturais, sociais e desportivas da comunidade	100
Criar e estimular experiências para o aprimoramento do processo educativo	87,5
Mediar situações de conflito	100
Autorizar matrícula e transferência de alunos	75
Conferir e expedir certificados de série/termo/nível	62,5
Assinar todos os documentos da escola, e quando da presença de um secretário juntamente com ele	87,5
Convocar e dirigir reuniões de professores e funcionários e pais de alunos	87,5
Presidir solenidades, cerimônias e representar a escola em atos oficiais e atividades da comunidade	100
Aplicar penalidades a alunos, professores e funcionários: em conformidade com a legislação pertinente	62,5
Controlar a frequência diária do pessoal subordinado	62,5
Decidir sobre petições e recursos em sua área de competência legal	87,5
Delegar e avocar as atribuições e competências do pessoal subordinado	75
Emitir declarações para diferentes fins, sempre que solicitado	75
Articular os diferentes coletivos da unidade escolar, incluindo o Conselho de Escola	87,5
Atendimento a comunidade a qualquer hora do turno de trabalho	62,5
Abrindo e fechando escola em horários diversos, mesmo que fora do horário de trabalho para atividades diversas, incluindo as da comunidade extra-escolar	25
Atendimento das ocorrências do alarme, inclusive as fora do expediente e em finais de semana ou feriados	25
Abertura ou fechamento de escola pela falta de porteiros	12,5
Acompanhamento de alunos para atendimento emergencial de saúde	37,5
Acompanhamento de funcionários acidentados, e para abertura de CAT	62,5
Comparecimento de reuniões do Orçamento Participativo, Conselho de Escola, Conselhos diversos, Campanhas de vacinação fora do horário de trabalho (uma diretora grifou o conselho de escola e não assinalou a questão)	50
Execução de serviços fora da unidade, tais como: compras para a escola,	62,5

cotação de orçamentos para compras diversas (junto com o Conselho de Escola)	
Utilização de veículo próprio para assuntos que dizem respeito à escola	0
Atendimento das demandas: Conselho Tutelar, Juizado da Infância e Juventude	87,5
Prestar depoimentos na Justiça Comum, do Trabalho, ou em delegacias quando com problemas com funcionários	75
Prestar esclarecimentos junto a departamentos competentes no caso de maus tratos familiares aos alunos	87,5
Participação como testemunha nos casos de sindicância ou processos disciplinares de funcionários	75
Participar de todas as reuniões quando convocado pela Secretaria Municipal de Educação	87,5
Acatar todas as decisões da Secretaria Municipal de Educação	62,5
Utilizar-se recursos próprios para solucionar problemas da unidade escolar	0
Responsabilizar-se por quaisquer danos ocorridos na escola, mesmo estando ausente	37,5
Participar de atividades, inclusive de outras secretarias a pedido da Secretaria Municipal da Educação	87,5
Questionar as autoridades competentes sobre posicionamentos discordantes	62,5
Levar ao conhecimento de seus superiores as reais condições da escola e cobrar soluções	87,5
Engajar-se nas lutas sindicais por melhores condições de trabalho	25

Realizadas com base nas entrevistas.

Analisando os dados dos questionários, constatamos que os diretores de escola conhecem suas atribuições e suas responsabilidades. Entretanto, executam, em seu cotidiano, tarefas que não estão dentre suas atribuições. Percebemos que 25% dos diretores relataram que abrem e fecham o portão da escola, mesmo fora de seu expediente de trabalho, inclusive para as atividades extra-escolares da comunidade.

Relatam, na mesma proporção, que atendem a ocorrências de alarme fora do expediente de trabalho, nos finais de semana e feriados. São funcionários que trabalham por oito horas diárias e assumem responsabilidades além de suas atribuições legais, com receio da punição ou porque a estrutura administrativa, na forma como hoje se constitui, faz com que ele se aproprie do equipamento escolar como se seu fosse, sob essa ótica, legitimado pelo Estado.

O boletim de ocorrência, em caso de furto é feito pela direção da escola, mesmo que fora do seu expediente de trabalho; o mesmo acontece quando o alarme do prédio dispara ou quando o diretor é convocado em solenidades após seu expediente de trabalho. Esse profissional não é visto como um servidor comum, o sucesso e o fracasso da escola são nominais à pessoa dele. Acaba misturando sua vida privada com a pública, a escola acaba se tornando a extensão da

sua casa. As relações não são apenas pautadas no medo, há por parte dos diretores um zelo pela escola a qual trabalham.

Tudo é responsabilidade dos diretores, mesmo em atividades coletivas a cobrança é feita a eles, são responsáveis pela elaboração, execução e êxito do projeto político-pedagógico, mas não depende somente deles a efetivação do projeto, dependem do corpo docente e dos demais funcionários, já que a construção deste é coletiva. Com medo da punição, no caso do não cumprimento, acabam tomando para si a elaboração do documento, garantindo dessa forma, que foi cumprida uma determinação legal-burocrática.

Não esqueçamos que somos frutos da coroa lusitana, de uma colonização patrimonialista, em que as relações eram pautadas na hierarquia, na dominação. Ser funcionário público no Brasil colônia, além de conferir prestígio, era sinônimo de trabalhar em prol do Estado, da coroa, fazendo parte da elite da época. Somos frutos desse contexto histórico. Os diretores, por estarem muito próximos desse estado burocrático e verticalizado, acreditam que possuem o conhecimento do sistema e realmente devem responder por ele.

Já 87,5% dos diretores responderam que devem atender aos pais e à comunidade. O restante acredita não ser esta sua atribuição. Tal fato chama atenção, pois se queremos uma escola democrática, como não atender os pais, que são peças-chave nesse processo de democratização? Acreditamos que este é o maior dos deveres dos diretores de escola, já que é ele o representante da escola. Percebemos que ele se sente representante da escola quando em cerimoniais, conferindo-lhe *status* de autoridade, sendo assim, porque não tem o mesmo empenho quando se trata de ser representante junto aos pais?

Na tabela, quando o quesito foi “presidir solenidades, cerimônias e representar a escola em atos oficiais e atividades da comunidade”, 100% responderam afirmativamente. Este dado é bastante interessante e só reforça a nossa hipótese de que o cargo está envolto em uma cultura tradicional de *status*, ser representante de algo confere prestígio ao diretor, um poder simbólico. Parece que é mais importante representar a escola nos eventos e deixada de lado toda a parte pedagógica, a qual deveria ser colocada em primeiro plano.

Outro aspecto que merece ser observado é que, nessa mesma proporção, os diretores assinalam que são responsáveis pelo Conselho de Escola. Acreditamos que o índice deveria ser de 100%, já que são membros natos, isso deveria fazer parte do seu rol de atribuições. Percebe-se nessa resposta que, mesmo participando, não são todos os diretores que acreditam ser

sua função, ou seja, se tivessem escolha, não participariam.

Nesse questionário, algumas diretoras (62,5%), afirmam que executam serviços fora da unidade, tais como compras para a escola, cotação de orçamentos para compras diversas, etc. Acreditamos que cabe ao diretor trabalhar com o pedagógico e o administrativo da escola, mas essas tarefas devem ser desempenhadas pelo Conselho de escola, já que a verba vem para esse órgão. Na prática, não é o que acontece, é o diretor que fica encarregado de tal prática. Assim, podemos ver claramente que o diretor ausenta-se da escola frequentemente, por diversos motivos: compras, reuniões na Secretaria da Educação, estas constantes em demasia, sobrecarregando seu trabalho e que servem para que o diretor esteja “em dia” com suas atribuições burocráticas, para não sofrer punições.

Outro dado contraditório relatado pelos diretores é que eles não utilizam seus veículos para prestar serviços à escola, entretanto, uma das pautas frequentes nas reuniões com o Secretário da Educação é o auxílio combustível, o que conota a utilização de seu equipamento particular para benefício do bem público.

No rol de atribuições dos diretores, conforme documento da Secretaria, não está escrito que cabe ao diretor acompanhar os funcionários acidentados e comunicar o acidente de trabalho (CAT) ao órgão competente ligado ao Ministério do Trabalho e a Previdência Social. Porém, para que os diretores executassem mais essa atribuição, foi enviado ofício a eles comunicando que, a partir de então, essa seria mais uma atribuição. Isso significa ausentarem-se, mais uma vez, da unidade escolar por um problema que, novamente, não compete a eles.

O acidente de trabalho deve ser visto como um problema de saúde, acompanhado por especialistas dessa área. A atribuição do diretor deveria se limitar a comunicar à prefeitura, que em posse de toda a documentação do funcionário entraria com a comunicação no órgão competente. Algumas diretoras afirmam realizarem esses procedimentos, acompanharem os funcionários da escola ao serviço de saúde, inclusive fora do seu expediente de trabalho. Concluimos que o funcionário não é responsabilidade delas, todavia do Estado, que deve assegurar a ele todos os direitos trabalhistas.

Mesmo não fazendo parte do rol de atribuições, algumas atividades são executadas pelas diretoras como se já fizessem parte delas. 87,5% responderam que devem atender às demandas do Conselho Tutelar, Juizado da Infância e Juventude, mas sequer questionaram se a demanda de vagas, por exemplo, é algo que elas possam solucionar. Cabe ao Poder Público suprir

essa demanda. Percebemos pelos questionários que os diretores acreditam que tudo é responsabilidade/atribuição deles: a prestação de esclarecimentos junto à Justiça, participação nos processos de sindicância, por quaisquer danos ocorridos, mesmo em sua ausência, trabalhar com atividades de outras Secretarias. Incorporam tanto isso, que não refletem sua prática cotidiana e, pior, o poder do Estado, o poder local acaba estrangulando todas as tentativas de enfrentamento.

Outro dado que nos chamou a atenção no questionário é que somente 25% das entrevistadas relataram que devem engajar-se nas lutas sindicais por melhores condições de trabalho. Este é um dado bastante relevante, se considerarmos a hipótese de que os diretores já se acostumaram a resolver os problemas sozinhos, ou seja, nota-se que perderam a crença em melhores condições de trabalho. Aos poucos, vão incorporando uma determinada “cultura”, que os leva a ampliar seu leque de atribuições, sem que isso esteja consignado em lei.

Os diretores e diretoras acabam fazendo da escola uma extensão de suas casas, numa lógica que se afasta bastante dos cânones burocráticos. Essa característica faz do profissional um sujeito solitário, envolto em um jogo de forças e, para manter-se no cargo, mistura sua vida privada com a vida pública. Seu cargo é desempenhado como uma estratégia de “sobrevivência”.

Com toda essa pressão, com esse estrangulamento dos diretores, essas cobranças impostas ao cargo, qualquer tentativa de uma gestão democrática será vã, principalmente se o diretor continuar centralizando suas ações. O diretor, nessa lógica, não trabalhará pela gestão participativa, pelo contrário, trará os pais para junto de si com intuito de legitimar sua gestão.

Em Araraquara/SP os diretores são burocráticos, pois a burocracia toma a maior parte do seu tempo, dedicam-se a ela, centralizam as decisões, sendo sempre os responsáveis últimos pela escola, sistematizam suas ações, porque é isso que esperam deles. Também fiscalizam seus subordinados, normatizado por um Manual de Procedimentos da Secretaria da Educação, documento que traça as diretrizes e ações de cada cargo/emprego público, conforme relatado em entrevista com a diretora “C”.

Com todos esses problemas, percebemos que esse sujeito precisa receber investimento, cursos, espaços para reflexão e melhorias em seu salário, para que tenha sua auto-estima elevada, não tenha medo de perder seu cargo público. Diretores confiantes são menos resistentes à mudança e acreditam em uma gestão participativa como um recurso para tornar a escola mais democrática e que realmente seja capaz de ir ao encontro dos anseios da população.

Como em Araraquara, segundo documento da Secretaria Municipal de Educação, na descrição das responsabilidades e atribuições dos diretores (ver Anexo I), estes são responsáveis pela merenda, conservação e manutenção do prédio escolar, pelo mobiliário e equipamentos da unidade escolar, pela saúde física e mental dos alunos, qualquer problema nessas áreas de competência é o diretor que responde. Por isso ele acaba se apropriando, de forma, muitas vezes, inconsciente, desse patrimônio ou serviços, com receio de ser prejudicado no exercício de suas funções.

No rol de atividades descritas nesse mesmo documento, especificando as responsabilidades e atribuições dos diretores, no segundo item consta que cabe ao diretor:

- Subsidiar o planejamento educacional: responsabilizando-se pela atualização, exatidão, sistematização e fluxo dos dados necessários a sua elaboração, prevendo recursos físicos, materiais e humanos visando atender as necessidades da escola, em curto, médio e longo prazo.

Nas entrevistas realizadas, constatamos que a preocupação com o patrimônio é bastante significativa, pois além de terem que prestar contas, a reposição é muito difícil, só após muita insistência, cabendo ao diretor zelar por esse patrimônio, mesmo que não seja de uso pessoal.

Como pode o diretor ser responsável em prever recursos: materiais, humanos, físicos, se não são de sua competência a execução dos mesmos? Nas entrevistas coletamos dados que nos levam a concluir que até responsabilidades não inerentes à função/cargo são absorvidas por alguns diretores. Pudemos contemplar a fala de uma diretora que nos relata o seguinte, sobre o cotidiano de um diretor:

[...] ele tem que estar de bem com a vida, de bem com ele, de bem com, é, o seu eu para poder manter os funcionários e você poder estar cobrando deste funcionário, poder estar acompanhando este funcionário, poder estar ajudando este funcionário, a gente gira em torno duns 34, 35 funcionários é, é, e você tem que ter o ombro amigo para eles, você tem que ter, ser conselheira deles, você tem que saber cobrar deles na hora que precisa cobrar, e fazer a escola rodar redondinha sem ter falha, desde o porteiro, manter a escola organizada, limpa, é, toda com sua parte de higiene em ordem, para poder estar recebendo essa criança, esse professor estar trabalhando, o educador estar trabalhando em ordem, fazendo o seu papel, a merendeira tá oferecendo o lanche, o café da manhã, o almoço ou o jantar, no capricho, poder tá atendendo satisfatoriamente esta criança, e a servente também manter a escola e ordem, então, todo esse equilíbrio que a escola tem que ter, é, eu falo que a gente é um navio, cada um tem sua função, cada um tem o seu papel dentro do navio para ele poder estar rodando, tá funcionando, tá caminhando no mar, temos desavenças, temos desentendimentos, temos é, contratempo dentro da escola ou com a comunidade, isso existe, sempre vai existir, mas se a gente

pensar que tem que manter essa disciplina em todos os setores, que te faz a escola caminhar, esse cotidiano nosso não é fácil, porque a gente é sozinha, porque no dia-a-dia quem está aqui é nós, né, então você tem que ta, ta equilibrando tudo, equilibrando todos os setores, então sempre tem o dia que tem uma falha, ou um dia que comete um erro, então todos tem entraves.(Diretora C)

Uma diretora de uma escola muito conceituada no município de Araraquara, na entrevista, relata justamente o que mencionamos no parágrafo acima, que o diretor incorpora as atribuições do seu cargo ao seu cotidiano:

(...) quando professora, dava o horário, o término da aula, eu ia para casa; na sexta-feira ia para casa e só voltava a ter certas preocupações na segunda-feira. O diretor carrega para casa aquele aluno que na sexta-feira não estava bem, aquele funcionário que na sexta-feira não estava passando muito bem; então, no final de semana você continua carregando, porque se você pensa no lado administrativo te leva a pensar inclusive: Será que na segunda-feira terei funcionário? Esse funcionário vai estar ou não vai? Como vai ser esta questão? O que faço com os alunos? Ah, a questão da responsabilidade. Portanto, foi uma grande mudança mesmo. Porque não há como se desligar, não há como: depois eu penso! Não! Você tem que continuar pensando direto, porque você tem que ter como se fosse uma caixinha de respostas antes das perguntas surgirem. (Diretora B)

Nas entrevistas com os diretores de escola, utilizamos algumas categorias de análise, dentre elas: como lidar com a burocracia. Foi-nos relatado que há uma cobrança em relação à “papelada” e tudo é muito centralizado na escola. Cabe ao diretor administrar o seu tempo, dividido entre o pedagógico e o administrativo. Com tal sobrecarga de trabalho, deixa lacunas nos dois. Na entrevista, a diretora “B”, já há muito tempo no cargo, menciona a dificuldade em fazer a “papelada” durante o expediente, dizendo que o faz após a sua jornada de trabalho.

Conforme reportagem do jornal *Folha de São Paulo*, do dia 16/08/2009, uma pesquisa realizada com diretoras da capital do estado, revela que o diretor de escola passa a maior parte de seu tempo se dedicando a questões burocráticas, não tendo tempo disponível para trabalhar o pedagógico junto aos educadores, acompanhar as atividades escolares dos alunos e atender a comunidade; fica tão preso à papelada, que não consegue encontrar alternativas para superar essa burocracia que impera em nosso sistema escolar.

Talvez um dos caminhos para superar esse distanciamento é a divisão de responsabilidades, um diretor pedagógico e um administrativo, nesse sentido a escola estaria mais amparada em ambos os aspectos. Os diretores estariam mais disponíveis ao diálogo, às inovações e não teriam a responsabilidade de tudo recaindo sobre si, compartilhariam a função e

distribuiriam melhor o poder, que não se centralizaria em uma única pessoa.

Os relatos assinalam, ainda, que a responsabilidade aumentou em virtude do cargo que ocupam; a cobrança é intensa e as diretoras acabam levando os problemas e preocupações para casa, misturando a vida privada com a vida profissional, tomando para si os problemas da escola, vista como extensão da sua casa, numa relação doméstica. Queixam da falta de autonomia, do desgaste emocional, da frustração em não poder realizar o que almejam. Revelam tratar-se de um cargo sob uma pressão emocional grande e que já foi, no passado, mais valorizado.

Constatamos, por meio das entrevistas e dos questionários, que a burocracia ocupa a maior parte do tempo do diretor de escola – responder a relatórios, fazer planilhas, fazer cumprir as normas e os regulamentos, supervisionar o trabalho de seus subordinados, etc. Observamos também, através das respostas, que os diretores, na proporção de quase 100%, afirmam que devem assegurar o cumprimento da lei. A verdade é que, mesmo sendo ele responsável, não lhe cabe tal responsabilidade e sim a outras esferas da administração.

Entretanto, quando algo acontece, é o diretor quem responde, até mesmo por meio de sindicâncias ou processos administrativos, muito comuns na administração petista (2001-2008), em que aconteceram as primeiras sindicâncias da história na rede municipal de educação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o trabalho bibliográfico e empírico, observamos que a função de diretor de escola apresenta várias facetas. Nossa preocupação central, contudo, foi responder à seguinte pergunta: Por que o diretor de escola, mesmo chegando ao cargo via concurso, portanto, numa lógica racional-legal-burocrática, estabelece com a instituição uma relação acentuadamente patrimonialista? Essa questão é importante se levarmos em conta o movimento em favor da gestão democrática das escolas, tendência preconizada também no município de Araraquara, onde a pesquisa foi realizada. Foram consideradas na análise as diferentes formas de acesso ao cargo, emprego ou função da direção escolar.

Buscamos as raízes patrimonialistas na formação do Estado brasileiro, que se projetam de cima para baixo, numa estrutura burocrática hierarquizada desde a época do descobrimento, para melhor compreensão desse fenômeno. Entender como esse Estado patrimonial foi construído – uma tarefa difícil – perceber essa fusão do público com o privado, para tentar compreender o Brasil que hoje temos e chegarmos a essa relação de patrimonialismo na Educação. Para entender a questão cultural que permeia a função, utilizamos as categorias de análise weberianas, tais como: administração, hierarquia, dominação, racionalidade, burocracia; buscamos referenciais na história brasileira e valemo-nos de autores consagrados, como Raimundo Faoro, Vitor Nunes Leal, Sérgio Buarque de Holanda, Caio Prado Junior, dentre outros.

Para melhor compreensão dessa realidade, fizemos um recorte no nosso objeto de estudo, pois a situação a ser analisada foi em um município do interior paulista, em Araraquara. Iniciamos a análise no Brasil Colônia, em especial o surgimento das escolas jesuíticas, das primeiras letras, evoluindo o estudo até a situação atual. Ficou constatado que a origem cultural do patrimonialismo dos diretores em relação ao equipamento escolar teve início na Velha República, antes disso, percebemos que até havia referências ao cargo, porém, não com a conotação de *status* que havia nos primeiros anos de república.

Com o surgimento dos grupos escolares, já na fase do Brasil ditadura, em que houve o advento da educação popular, da erradicação do analfabetismo, da gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário, a escola tinha um grande valor social, derivado da concepção

da revolução social: o Brasil do progresso. Naquele contexto, o diretor ganha prestígio, já que depositavam na figura do diretor as expectativas de uma educação que contemplasse os anseios de toda a sociedade.

O diretor era membro da elite, nomeado por esta mesma elite – uma elite agrária, representada pelo poder dos coronéis. Na época, o prestígio político local era o trampolim para cargos políticos, conforme relata Souza (1998). Assim, o diretor de escola fazia política junto com o padre, com o juiz, com o delegado, com os próprios coronéis e seus agregados. Nesse momento histórico o diretor representava o poder maior dentro do espaço escolar e, como menciona Weber (2004), qualquer que seja o poder, este necessita da dominação para manter-se. Era dessa forma que o poder das oligarquias perpetuava-se também no espaço escolar, pois a escola também era espaço para se fazer política.

Podemos notar que a democratização da educação brasileira ocorreu, todavia, foi arrastada e se avultou muito tarde, já que no Império, a Educação era pensada para atender a elite, quem almejasse continuar seus estudos deveria fazê-lo em Portugal, voltando ao Brasil com o título de doutor e fazendo parte do “clube”, isto é, da elite brasileira clientelista e patrimonialista que detinha o poder na colônia. Tempos após, mesmo com a criação dos grupos escolares, a educação continuava elitista.

Numa tentativa de democratização do ensino, houve no regime militar um movimento para a expansão do ensino primário e a criação do curso ginásial, fazendo-se a junção de ambos. Nesse momento, devido a tal expansão, necessitou-se de mão-de-obra para suprir a nova demanda. Os professores passam a ser formados em cursos superiores de curta duração e no ensino noturno, muitas vezes em faculdades privadas. O fato gerou o acesso das camadas mais populares ao ensino superior, que deixou de ser algo somente da elite.

Outra consequência é que os cursos de formação de professores e diretores deixam de ser atrativos para a elite, tornando-se um meio de formação de mão-de-obra em massa. Tanto a função de professor e quanto a de diretor perdem o enorme prestígio que anteriormente tinham, e os que estavam nas escolas há tempos, sentem seu poder esvaziar-se. Nas entrevistas, constatamos que os diretores dizem que no “passado” tinham mais autonomia, eram reconhecidos como diretores, sua autoridade não era contestada; hoje, a situação mudou, pautam-se no saudosismo e no poder subjetivo que o cargo traz consigo.

Desfazer esta imagem do diretor, construída historicamente é uma tarefa bastante

difícil. Porém, já foi dado o primeiro passo. A gestão democrática e a abertura das escolas à população foram passos importantes para a desconstrução do estigma que envolve o cargo de diretor das unidades escolares. O movimento de descentralização, que envolve a tomada de decisões por parte da população, o que se chamou de gestão democrática, e vem sendo um termo bastante utilizado no meio acadêmico desde a década de 1990, destaca a figura do diretor como ator principal no processo de construção dessa nova escola.

Negar a influência do diretor nas políticas educacionais e nas ações que envolvem o ambiente escolar é como deixar a escola à sua própria sorte. Quando há vontade política do diretor nas ações educativas e de gestão, todas passam a ter maior chance de êxito.

O diretor tudo conhece; dentro do espaço escolar é ele quem tem acesso a todas as informações, a todos os caminhos e, também, à comunidade e ao Estado. Representante do Estado, do mesmo modo articulador, o diretor se vê envolto em um jogo de forças entre a comunidade e o Estado, e para manter-se em seu cargo, utiliza-se do conhecimento como estratégia de sobrevivência, joga no sentido de se proteger para que possa permanecer no cargo.

Tudo é muito estressante para esse agente público, devido as várias articulações que necessita fazer em seu cotidiano com os vários sujeitos, e por trabalhar solitariamente, envolto nas questões culturais da dominação e do poder para fazer com que algumas ações na escola sejam executadas. Tal dominação ocorre por ser ele o detentor das informações, utilizando-as para administrar as relações dentro da escola. Utiliza-se desse *expediente* para ter a comunidade mais próxima. Esse “novo” poder é o que lhe garante *status*.

O diretor é a autoridade máxima da escola (na hierarquia, o cargo é o mais alto dentro da escola), isto se deve à crença de que ele é conhecedor de tudo e “sabe” o que é melhor para a escola, que é tratada por ele como propriedade sua, sem deixar de prestar contas ao Estado de tudo que nela acontece. Com receio e medo de perder o poder e o prestígio, mesmo que simbólicos e subjetivos, ele, primeiro, age racional e burocraticamente, pois acredita que este seja o caminho que não o deixará cometer erros nem ser punido, e em segundo, tenta garantir que os princípios administrativos constitucionais sejam contemplados – igualdade, moralidade, impessoalidade, probidade, publicidade, eficiência, economicidade, finalidade, – tudo para que não incorra em erros e seja punido por outras esferas administrativas: Tribunal de Contas, Polícia Federal, Poder Judiciário, Ministério Público e outros.

Entretanto, vislumbramos que isso é utilizado como um escudo racional, pois às

vezes ele também age de maneira patrimonialista e clientelista quando executa atribuições que não são inerentes ao cargo que ocupa. Utiliza-se da administração burocrática, pautada em normas, regimentos, regulamentos para consolidar sua posição hierárquica superior, e determina as ações dentro do ambiente escolar. Pauta-se nisso para exercer o poder, o controle como forma de dominação.

Nessa visão, concluímos que ao responder por tudo, o diretor acaba misturando sua vida profissional pública com a particular privada. Trabalha numa ótica capitalista, vendo-se numa estrutura burocrático-administrativa que consome todo o seu tempo, seu conhecimento, que o transforma em um herói capaz de resolver todos os problemas, e o pior é que ele entra nesse jogo e tenta realmente solucionar os problemas, ficando à disposição da escola 24 horas por dia, como relatou diretora A nas entrevistas: “ser diretora é ser por 24 horas”, a responsabilidade, diz, aumentou 200%.

Durante nosso estudo, percebemos que as diretoras têm muita preocupação com o patrimônio, contudo, não percebemos que tem esta mesma preocupação em relação ao pedagógico – é cobrado delas que ajam assim, são zeladoras da escola, tudo é responsabilidade delas. Para a comunidade, os educadores, e os alunos cabe a ela decidir sobre tudo, é ela quem dá a palavra final. Ela a responsável pelo insucesso quando este ocorre.

Nas entrevistas, percebemos que as diretoras ficam presas ao cotidiano da escola: limpeza, merenda, funcionários, etc. Não foi observado, na pesquisa, um momento para o pedagógico junto dos educadores, um momento de reflexão. Constatamos que, nas várias formas de acesso ao cargo/emprego ou função de diretor de escola, encontramos traços clientelistas e patrimonialistas.

Essas reflexões podem suscitar uma crítica: a de que estamos “massacrando” a figura do diretor. Não se trata disso, a própria política educacional do município, com o poder local contribui para o patrimonialismo e clientelismo por parte dos diretores, e ainda nos deparamos com uma questão enraizada, a cultural envolta o cargo. Esse poder delegado, hoje enfraquecido traz dúvidas aos diretores.

Eu me vejo como um funcionário comum, funcionário comum que cumpre o seu horário, que bate o seu ponto. (Diretora C).

Este é o relato de uma diretora entrevistada.

Tem poder, pois domina algo desconhecido, é ele o detentor das informações, se

desmistificar o que está detido, acabam-se as estruturas de poder pautadas na guarda de informações que não pertencem ao diretor e sim a comunidade escola. Entretanto, como desmistificar se é solicitado a esse diretor que trabalhe no absoluto sigilo? É incoerente a gestão democrática e participativa que espera que o diretor resolva os problemas da escola sem expô-los a população, somente o que não prejudica o poder local pode ser divulgado.

A verdade encontrada nos questionários difere das respostas dadas na entrevista: os diretores carregam os problemas da escola para casa. Constatamos nas entrevistas a veracidade desse argumento, eles se tornam diretores 24 horas por dia deixando de ter vida privada.

O Estado segue a lógica capitalista, aumento de trabalho sem maior remuneração; é confortável ao poder público ter alguém que zele em seu lugar e que o auxilie a suprir a escassez de recursos humanos, materiais e financeiros, incumbências dele - Estado. Há, até mesmo em suas atribuições, contidas no documento “**Definição de cargos e suas atribuições,**” definindo que: cabe ao diretor zelar pelas condições físicas, recursos materiais, físicos e humanos que atendam às necessidades da escola a curto, médio e longo prazo. O Estado também é responsável pelas condições de funcionamento das escolas, como não tem como gerenciar toda essa estrutura delega ao diretor, um agente público, fazendo desse seu representante legal nesse processo.

Já dissemos, a legislação em nosso país é magnífica, porém na prática sofre transformações. O diretor, quando ingressa através de indicação, fica preso ao Estado que o indicou, ao poder local que direciona suas ações. É facilmente manipulado, é um agente público que trabalha segundo interesses partidários, traz consigo os ranços patrimonialistas e clientelistas.

Quando ingressa via concurso público, numa lógica legal, racional e burocrática, também se vê envolto nesta lógica, torna-se “dono” do emprego após o estágio probatório, a escola é tida como propriedade sua, pelos mesmos motivos que acima descrevemos, carrega consigo o *status* de ser supervisor do Estado, legitimado por uma cultura e por uma estrutura burocrática e administrativa que permite e faz com que ele seja assim, entretanto, do ponto de vista do princípio administrativo da impessoalidade, transparência, igualdade, é a forma de acesso que mais contempla a moralidade e racionalidade.

No que tange a eleição, essa foi pensada como um dos melhores instrumentos de democratização na escola, foi tida como sinônimo de gestão democrática, porém na prática, percebe-se que esse sistema contribui também para o clientelismo e o patrimonialismo se perpetuarem, as comunidades intra e extra-escolar o elegem, nesse contexto há uma troca de

favores para o diretor permanecer na função, este agente público pode ser manipulado. Estudos comprovam que esse tipo de ingresso não obteve o êxito esperado e as experiências nesse modelo deixam muito a desejar.

Em posse dos dados, concluímos que a modalidade de escolha contribui muito para o patrimonialismo, em virtude da cobrança em relação ao patrimônio, a burocracia e a relação de poder no interior da escola. Não deveria ser assim na prática, se trabalhamos com a impessoalidade, legalidade, transparência no serviço público, os diretores não deveriam temer a perda de seus cargos, esse clientelismo não deveria imperar nas unidades escolares. O medo da fiscalização muitas vezes contribui para a troca de favores e seguindo as diretrizes extra-oficiais não se indispõem com o poder local e suas sanções.

O diretor age em função de preservar o poder como estratégia de sobrevivência, dada à ação do Estado caracterizada por uma dupla mensagem, que se contradiz: gestão democrática e, ao mesmo tempo, maior controle e avaliação. A comunidade, percebendo isso, acata e auxilia na gestão do diretor, acreditando ser o melhor caminho para uma escola de boa qualidade para seus filhos.

Em Araraquara, todos os diretores são “concursados”, mesmo os que ingressaram por outras vias tem seu emprego vitalício; efetivo, estável, o fato de ser concursado não é condição para o perfil desse profissional, acreditamos que esse perfil é formado pelas condicionantes: cargo envolto em uma cultura de poder, prestígio e *mandonismo*, pautado em relações hierárquicas e de subordinação, envolto nas teorias administrativas, da racionalidade e da perpetuação cultural em torno do cargo.

O fato de ter de lidar com o patrimônio público como seu e ter de solucionar os problemas que eventualmente surgem, faz do diretor proprietário do espaço escolar, tornando-o burocratizante, o que contribui para que o poder público através de normas, pareceres, documentos acate suas decisões fazendo com que, o diretor sintam-se “dono” do espaço escolar, nessa lógica ele acaba trabalhando além das atribuições legais inerentes ao cargo. As entrevistas revelam a faceta do diretor, seu lado burocrático.

Diminuir a carga burocrática do diretor talvez fosse o primeiro passo a ser trilhado para a construção de uma escola democrática. Tirando dele a sobrecarga, o receio da perda do cargo e a detenção das informações, sobraria a ele mais espaço para construir uma nova escola, e se dedicar ao aspecto pedagógico, trilhando assim um outro caminho o da melhoria do ensino

público.

O “tipo ideal”, um constructo ideológico, subjetivo, metodológico (WEBER, 1994), é um recurso que nos utilizamos para questionarmos o diretor ideal para as nossas escolas públicas de e sob esse prisma, obteríamos várias respostas. Piccoli (2008:27) assim escreve:

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 deve se.

O tipo ideal é um tipo híbrido, não é puro. O “diretor ideal” é aquele que “veste a camisa”, é aquele que se articula nas várias esferas, que faz um trabalho produtivo junto à comunidade, e tem no seu grupo de funcionários um apoio e condição para alavancar ainda mais a escola. Um diretor autônomo pedagógica e administrativamente, que não compartilhe com o grupo somente os direitos, mas também os deveres; aquele que resolve os problemas em sua unidade, que não fique no burocrático e tenha reconhecimento, inclusive financeiro.

Idealizar o diretor de escola é algo difícil, as realidades são diversas, os sujeitos são muitos, entretanto, partindo de um constructo ideológico (Weber,1994) nos aproximamos deste tipo ideal, de acordo com a realidade posta e dos sujeitos nela atuantes. O contexto histórico dessa realidade pode modificar os resultados nela apresentados. Estudar essas realidades, traçar recortes, permite-nos pensar ações estrategicamente articuladas que nos permitam compreendê-las modificá-las.

Nosso trabalho partiu de uma análise mais ampla até chegar à realidade do município de Araraquara. Fizemos um recorte para compreendermos um pouco desse diretor, envolto em um jogo de forças, articulando-se para manter seu poder da instituição. Mediante os dados coletados através de fontes bibliográficas as realidades são bastante parecidas, os diretores estão carregados de ranços culturais, de um simbolismo enraizado, de um subjetivismo que o próprio cargo carrega consigo.

A própria estrutura de formação do diretor de escola ainda continua propagando as teorias administrativas clássicas. Os recém formados, ao chegar à escola como professores, deparam-se com a estrutura burocrática e administrativa, e a forma mais usada é utilizar como modelo “seus” diretores. Quando ingressam no cargo/emprego ou função de diretor reproduzem as teorias passadas, formando um ciclo. Esse tema é bastante complexo, poderia ser ainda mais

explorado, pois alguns aspectos mereceriam ser mais analisados, tais como: Como o diretor lida com o Conselho de Escola? Qual o seu entendimento sobre gestão democrática? Quais caminhos ele aponta para um a escola de qualidade?

Esses e outros temas mereceriam um estudo à parte, temáticas que podem ser contempladas no futuro, por hoje, entender essa lógica trouxe luz e desmistificou os aspectos que envolvem o diretor, figura tão importante no universo educacional.

O diretor é fruto das políticas educacionais hoje impostas, é resultado de suas experiências e da cultura que envolve seu cargo. Trabalha sozinho, mas terá de aprender a delegar e trabalhar em grupo, modificar seu perfil de administrador, passar a ser gerenciador das relações dentro da escola. Terá que aprender a trabalhar no coletivo, no caso de Araraquara/SP, colocar a legislação em prática sem medo de perder prestígio e poder. Esses são inerentes ao cargo, mas não da forma como hoje são vistos, um poder e um prestígio pautados em relações de cumplicidade, de autonomia e reconhecimento. Essa é uma tarefa urgente para o sistema educacional do município que terá que tirar do papel as ações de gestão democrática e colocá-las em prática. O medo de ser punido - esse também pode ser superado quando o diretor entender o seu papel nesse processo e perceber que pode usar a lei para legitimar as ações coletivas.

Acreditamos que os aspectos discutidos nesta pesquisa possibilitarão aos diretores de escola, principalmente do município de Araraquara/SP, uma reflexão sobre seu trabalho cotidiano, os auxiliarão no enfrentamento das políticas públicas que envolvem a Educação, e possibilitarão ao poder público repensar suas ações na busca da escola de boa qualidade, cidadã e democrática. Pensando nessa figura-chave, cabe ao Estado criar condições para discussão, aprimoramento desse agente público tão significativo no universo escolar. Auxiliar o diretor a se desvencilhar dos ranços de um passado de autoritarismo, de isolamento; a compartilhar mais com a comunidade escolar, entender a gestão democrática da escola.

Não é a forma de ingresso que imobiliza a gestão democrática, ela contribui, e muito, mas o que contribui mesmo são as estruturas de poder patrimonialistas e clientelistas que estrangulam as mudanças, os ranços culturais de um diretor que domina, e traça as diretrizes para a escola que comanda, segundo as diretrizes do poder público que representa: o Estado, não esquecendo das estratégias de sobrevivência no cargo, isso se aplica ao município de Araraquara/SP.

Concluimos que ocorre, por parte dos diretores do município, uma relação

patrimonialista e clientelista com o equipamento público, mesmo todos possuindo um cargo/emprego estável, não correndo, portanto, o risco de perdê-lo; mesmo com essa “garantia” executam ações na escola que não são de sua competência, trazendo para o seu trabalho elementos de uma prática doméstica, pautada no *mandonismo*, nas relações hierárquicas e na supervisão do bem público como seu.

Age cultural e socialmente dentro dos padrões esperados de um chefe que está no comando. Relaciona-se com o bem público, protegendo-o, como se só ele soubesse fazer, não confia em delegar responsabilidades aos outros com medo de ser punido, no caso não seria somente a punição de ser retirado do cargo, mas de ser humilhado, ser tido como incompetente, ver seu prestígio abalado. Mesmo nos dias atuais ser diretor em uma cidade do porte de Araraquara ainda traz prestígio e, perceber seu poder se esvaziando, é sinal de decadência e isso ele não quer, almeja ter sua escola sem problemas, com isso será um ótimo diretor perante a Secretaria da Educação.

Não podemos deixar de mencionar também o medo do novo. Com medo de errar, muitos diretores administram suas escolas segundo o modelo de administração clássica, que enfatiza a obediência às regras e o cumprimento à risca dos regulamentos, ficando difícil para ele, devido inclusive ao significado cultural do cargo/função, vislumbrar a oportunidade de mudança. A burocracia direciona sua prática. Outra característica do diretor encontrada em muitos casos, é o controle, conforme destaca Vitor Nunes Leal, incorporados nas características secundárias dos indivíduos, como *mandonismo*, *filhotismo*.

Com todos os argumentos expostos, concluímos que, se as estruturas burocráticas forem mudadas, as informações forem distribuídas e a responsabilidade for dividida entre um diretor administrativo e um pedagógico, dar-se-á um grande passo em busca de uma escola democrática e de qualidade, que atenda aos anseios da população.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARARAQUARA. **Lei Municipal nº 6251**: Dispõe Plano de Carreira, Cargos e Vencimentos da Prefeitura do Município de Araraquara. Câmara Municipal, 2005.

AVELAR, Lúcia. **Clientelismo de Estado e Política Educacional Brasileira**. Campinas-SP: Mimeo, 1994.

BARROSO, João. **O Estudo da Autonomia da Escola**: da autonomia decretada à autonomia construída. Lisboa: Porto Editora, 1998.

BEZERRA NETO, Luiz; PENTEADO, Ana Elisa de Arruda. **Educação na Primeira República (1889-1930)**. Campinas-SP: Mimeo, 2007.

BITTAR, Marisa; BRITO, Ângela. “Gestão escolar e projeto pedagógico: um estudo sobre concepção e prática de democracia na escola pública”. *In*: BITTAR, Marisa; SILVA, Ademar da; ARAMOWICZ, Anete. **Educação e pesquisa: diferentes contextos**. São Carlos: Rima, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso, 1988.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 1996.

BRUNO, Lúcio. “Poder e administração no capitalismo contemporâneo”. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão democrática da educação: desafios Contemporâneos**, 7ª ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.

BUFFA, Ester; PINTO, Gelson de Almeida. **Arquitetura e Educação: organização do espaço e propostas pedagógicas dos grupos escolares paulistas – 1893/1971**. São Carlos: EDUFSCar, 2002.

CAPANTE, Rubens Goyatá. **O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira**. Vol. 46, nº1. Rio de Janeiro, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem**: a elite política imperial. Vol. 4. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

CONTI, Celso; RAMACCIOTTI, Juliana Aparecida Marinho A. “O papel dos Conselhos na Administração Pública da educação no âmbito municipal: o caso de Araraquara”. *In*: BITTAR, Marisa; LOPES, Roseli Esquerdo. **Estudos em Fundamentos da Educação**. São Carlos: Pedro

& João Editores, 2007.

CUNHA, Luiz Antônio. **A Universidade Temporã: da Colônia a Era Vargas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

CURY, Carlos Alberto Jamil. “O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática”. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão democrática da Educação: desafios contemporâneos**, 7ª ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. “Reforma do Estado e administração de pessoal: reflexões sobre a História da política da gestão dos trabalhadores em educação”. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 7ª ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 4ª ed. Porto Alegre-RS: Globo, 1977.

FERREIRA JUNIOR, Amarílio; BITTAR, Marisa. **Proletarização e sindicalismo de professores na ditadura militar (1964-1985)**. São Paulo: Edições Pulsar, 2006.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1952.

FULLAN, Michel, HARGREAVES, Andy. **A escola como organização aprendente: buscando uma educação de qualidade**. 2ª ed. Porto Alegre-RS: Artes Médicas Sul, 2000.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. **Autonomia da Escola: princípios e propostas**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GANDINI, Raquel Pereira Chainho. “Patrimonialismo e Educação: autoridade doméstica e práticas docentes”. *In*: **Pró-posições**. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Vol. 16, n1 (46), Jan/abr. Campinas-SP, 2005.

GANZELI, Pedro. “Administração e Gestão da Educação: elementos para discussão”. *In*: BITTENCOURT, Agueda Bernardete; OLIVEIRA JUNIOR, Wenceslao Machado de. **Estudo, Pensamento e Criação**. Livro III. Campinas-SP: UNICAMP, 2005.

GENTILINI, João Augusto. **Descentralização e planejamento:** marcos teóricos, perspectivas de ação. Tese. Campinas-SP: UNICAMP, 1999.

GROPELLO, Emanuela di. **Descentralización de la educación em América Latina:** um análisis comparativo. Série Reformas de Políticas Públicas. Santiago do Chile, 1997.

HENRIQUES, Franciane. **As possibilidades do trabalho do diretor em uma escola do ensino médio,** Dissertação. São Carlos: UFSCar, 2004.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 11ª ed. Rio de Janeiro: Olympio, 1977.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão Democrática na Escola:** artes e ofícios da participação coletiva. 8ª ed. Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico. Campinas-SP: Papyrus, 1994.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto:** O município e o regime representativo no Brasil. 4ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

LIMA, Licínio C. **Organização Escolar e Democracia Radical:** Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. Vol. 4. São Paulo: Cortez, 2000.

LÜCK, Heloísa. **Gestão Educacional:** uma questão de paradigmática. 3ª ed. Série Cadernos de Gestão. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.

LÜCK, Heloísa; FREITAS, Kátia Siqueira de; GIRLING, Robert; KEITH, Sherry. **A Escola Participativa:** o trabalho do gestor escolar. 4ª ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.

MARCÍLIO, Maria Luíza. **História da Educação:** em São Paulo e no Brasil. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: 2005.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil.** Coleção Educação e Sociedade. Vol. 22, nº. 75. Campinas-SP: 2001.

NAGLE, Jorge. “A Educação na Primeira República”. In: HOLANDA, S. Buarque. **História Geral da Civilização Brasileira.** Tomo III, vol. 2. São Paulo: Difel, 1985.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil:** Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. “Educação e Planejamento: a escola como núcleo de gestão”. In:

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão Democrática da Educação**. 7ª ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.

OLIVEIRA, Inês Barbosa de. “Sobre a Democracia”. *In*: OLIVEIRA, Inês Barbosa de (org.). **A Democracia no Cotidiano da Escola**. Rio de Janeiro: SEPE, 1999.

OLIVEIRA, Lindamir Cardoso Vieira; SILVA, Nilson Robison Guedes. “Autonomia e Gestão Democrática”. *In*: BITTENCOURT, Agueda Bernardete; OLIVEIRA JUNIOR, Wenceslao Machado de. **Estudo, Pensamento e Criação**. Campinas-SP: Graf. FE, livro III, 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. “A municipalização do Ensino no Brasil”. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão Democrática da Educação**. 7ª ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar: Introdução Crítica**. 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Eleição de Diretores: Escola Pública experimenta a Democracia**. 2ª ed. São Paulo: Xamã, 2003.

\_\_\_\_\_. **Gestão Democrática da Escola Pública**. São Paulo: Ática, 1997.

PICCOLI, Denise Fujihara. **Seleção de supervisor e diretor escolar no município de Piracicaba: Racionalidades burocráticas ou tendências patrimonialistas?** Dissertação. São Carlos: UFSCar, 2008.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia**. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1965.

PRAIS, Maria de Lourdes Melo. **Administração Colegiada na Escola Pública**. Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico. 3ª ed. Campinas-SP: Papyrus, 1994.

PUTERMAN, Jacob. **O Papel do Diretor de Escola no Inter-relacionamento Escola-Comunidade: análise de uma experiência concreta**. Dissertação. Campinas-SP: UNICAMP, 1982.

RISCAL, Sandra Aparecida. “O conceito de gestão democrática e participação política na educação”. *In*: **Revista Educação & Cidadania**. Vol. 6, nº. 1. Campinas-SP: Átomo, 2006.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. “A Municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema Educacional Brasileiro”. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão Democrática da Educação**. 7ª ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.

SANDER, Benno. **Consenso e conflito**: perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação. São Paulo: Pioneira, 1984.

SILVA, Gláucia Regina da. **O Conselho de Escola em ação**. Dissertação de Mestrado. São Carlos: UFSCar, 2005.

SILVEIRA, René José Tretin. “Gestão Escolar: Abordagem Histórica”. *In*: BITTENCOURT, Agueda Bernardete; OLIVEIRA JUNIOR, Wenceslao Machado de. **Estudo, Pensamento e Criação**. Campinas: Graf. FE, livro III, UNICAMP, 2005.

SOUZA, Rosa Fátima de Souza. **O direito à Educação**: Lutas populares pela escola em Campinas. Coleção Campiniana. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

THURLER, Mônica Gather. **Inovar no Interior da Escola**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

URICOECHEA, Fernando. **O minotauro imperial**: a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX. Rio de Janeiro: Difel Difusão Editorial S.A., 1978.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

WEREBE, M.J.G.A. Declínio e queda do Império, *in*: HOLANDA, S.B. **História Geral da Civilização Brasileira**. Tomo II, Vol.4. São Paulo: Difel, 1985.

## **ANEXOS**

## **ANEXO I**

**Documento da Secretaria municipal da Educação que descreve o cargo de diretor de escola**

### **Definição de cargos e suas atribuições**

Identificação

Cargo: **DIRETOR DE ESCOLA**

SECRETARIA: EDUCAÇÃO

DEPARTAMENTO: EDUCAÇÃO

DIVISÃO: TÉCNICO- PEDAGÓGICA

COORDENADORIA: PEDAGÓGICA E DE ORIENTAÇÃO ESCOLAR

SEÇÃO:-

SUPERIOR HIERÁRQUICO: DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO

Subordinados diretos: ( ) professores ( ) berçaristas ( ) recreacionistas

( ) merendeiras ( ) porteiros ( ) guardas ( ) serventes ( ) secretários de escola

( ) jardineiro

Equipe

Número de subordinados diretos: mínimo de 20

Número de subordinados indiretos: zero

Total: mínimo de 20 servidores

Definição

Este cargo existe para como núcleo executivo, organizar, superintender, coordenar e gerenciar as atividades desenvolvidas no âmbito da unidade escolar, objetivando a consecução eficaz da política educacional do sistema e o desenvolvimento pleno dos objetivos educacionais.

Áreas de responsabilidade

- ° Proposta Pedagógica
- ° Gestão da Unidade Escolar
- ° Atendimento de creche

- Educação Pré – escolar
- Conservação e Manutenção do prédio escolar e do mobiliário e equipamentos da unidade escolar
- Gestão de Recursos Financeiros
- Conselho de Escola
- Organização da vida escolar do aluno
- Gestão de recursos Financeiros
- Saúde física e mental dos alunos
- Atendimento de pais e comunidade
- Legislação educacional

#### Atividades

1. Organizar as atividades de planejamento no âmbito da escola: organizando a elaboração dos Planos e Proposta Pedagógica, acompanhando, avaliando e gerenciando a execução da Proposta Pedagógica e dos projetos a ela vinculados; assegurando a compatibilização dos Planos e da Proposta Pedagógica da escola com as Diretrizes Nacionais e Municipais da Educação;
2. Subsidiar o planejamento educacional: responsabilizando-se pela atualização, exatidão, sistematização e fluxo dos dados necessários à sua elaboração; prevendo recursos físicos, materiais e humanos para atender às necessidades da escola a curto, médio e longo prazo;
3. Assegurar o cumprimento da legislação em vigor bem como das diretrizes e normas emanadas da administração superior;
4. Criar condições para promover o contínuo aperfeiçoamento dos recursos físicos, materiais e humanos da escola;
5. Promover a integração escola/família/comunidade: proporcionando condições para a participação de órgãos e entidades públicas e privadas de caráter cultural, educativo e assistencial, bem como de membros da comunidade nas programações da escola: assegurando a participação da escola em atividades cívicas, culturais, sociais e desportivas da comunidade.
6. Criar e estimular experiências para o aprimoramento do processo educativo;

7. Mediar situações de conflito;
8. Autorizar matrícula e transferência de alunos;
9. Conferir e expedir certificados de série/termo/nível;
10. Assinar juntamente com o secretário de escola todos os documentos relativos vida escolar do aluno;
11. Convocar e dirigir reuniões de professores, funcionários e pais de alunos;
12. Presidir solenidades, cerimônias e representar a escola em atos oficiais e atividades da comunidade;
13. Aplicar penalidades aos alunos, professores e funcionários: de conformidade com a legislação pertinente;
14. Controlar a frequência diária do pessoal subordinado;
15. Decidir sobre petições e recursos em sua área de competência legal;
16. Delegar e avocar as atribuições e competências do pessoal subordinado;
17. Emitir declarações para diferentes fins, sempre que solicitado;
18. Articular os diferentes coletivos da unidade escolar: incluindo o Conselho de Escola.

#### Qualificações

##### Escolaridade Básica

Curso superior – licenciatura plena em Pedagogia com habilitação em Administração Escolar

Cursos Complementares

##### Experiência

° Cinco anos no magistério (docência)

Observação: Este tempo foi diminuído para três anos.

##### Idiomas

**ANEXO II**

**Quadro dos profissionais do magistério de acordo com o plano de carreira, cargos, e vencimentos sobre as carreiras do magistério.**

<b>ANEXO XIII QUADRO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO EMPREGOS PÚBLICOS DE PROVIMENTO EFETIVO</b>	
<b>EMPREGOS</b>	<b>Nº DE VAGAS</b>
Professor I	700
Professor II	200
Assistente Educacional Pedagógico	30
Diretor de Escola	50
Supervisor de Ensino	5

<b>ANEXO XIV QUADRO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO FUNÇÕES-ATIVIDADE</b>	
Professor Coordenador	
Professor Coordenador de Projetos Especiais	
Professor Formador	
Professor Integrador	
Professor Itinerante	
Vice-Diretor	

**ANEXO III****Quadro descritivo do Plano de Carreira, Cargos e Vencimentos sobre as carreiras do Magistério**

ANEXO XV	
<b>QUADRO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO</b>	
<b>DESCRIÇÃO DE EMPREGOS PÚBLICOS DE PROVIMENTO EFETIVO</b>	
EMPREGO	DESCRIÇÃO SUMÁRIA
Professor I	Organizar e coordenar situações de aprendizagem por meio de diferentes processos avaliativos, para alunos da Educação Infantil, de 1ª a 4ª séries ou Ciclo I ou 1º e 2º anos do Ciclo II do Ensino Fundamental e dos termos iniciais do Ensino Fundamental da Educação de Jovens e Adultos.
Professor II	Organizar e coordenar situações de aprendizagem por meio de diferentes processos avaliativos, para alunos de 5ª a 8ª ou 3º ano do Ciclo II ou do Ciclo III do Ensino Fundamental, dos termos finais do Ensino Fundamental da Educação de Jovens e Adultos, do Programa de Educação Complementar, inclusive de portadores de dificuldades ou necessidades educativas especiais.
Assistente Educacional Pedagógico	Atuar junto às unidades escolares de Educação Infantil e Ensino Fundamental proporcionando apoio técnico-pedagógico aos diretores e professores, através do acompanhamento, avaliação e participação na elaboração de estratégias para a promoção de melhorias no processo educativo.
Diretor de Escola	Coordenar, organizar e monitorar as atividades desenvolvidas no âmbito da unidade escolar, objetivando a consecução eficaz da política educacional do sistema, e, o desenvolvimento pleno dos objetivos educacionais.
Supervisor de Ensino	Elaborar, assessorar e implementar políticas públicas educacionais, orientando e avaliando a aplicação destas políticas, nas escolas municipais e instituições privadas.

## **ANEXO IV**

### **Plano de Carreira: Cargos e Vencimentos da Prefeitura do município de Araraquara**

**Lei N° 6.251** de 19 de abril de 2005

Dispõe sobre o Plano de Carreiras, Cargos e Vencimentos da Prefeitura do Município de Araraquara e dá outras providências.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA, Estado de São Paulo, no exercício de suas atribuições legais, e de acordo com o que aprovou a Câmara Municipal, em sessão ordinária de 29 de março de 2005, promulga a seguinte lei:

#### TÍTULO I

#### DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei institui o Plano de Carreiras, Cargos e Vencimentos da Prefeitura do Município de Araraquara e de suas fundações, nos termos fixados no artigo 114 da Lei Orgânica do Município de Araraquara.

Parágrafo único. A implantação das disposições desta Lei:

I – Estenderá aos servidores inativos e aos pensionistas os mesmos direitos e vantagens concedidos aos servidores ativos, que preencham as condições estabelecidas na legislação municipal vigente.

II – Resguardará a complementação integral de aposentadoria ou pensão aos servidores inativos ou pensionistas que preencham as condições estabelecidas na legislação municipal vigente.

Art. 2º Para efeito desta Lei, considera-se:

I – Servidor Público é a pessoa legalmente investida em cargo ou emprego público;

II – Cargo Público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor público, criado por lei, com denominação própria e valor de vencimento correspondente, para provimento em comissão;

III – Emprego Público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor público, criado por lei, com denominação própria, carreira e escala de vencimentos correspondentes, com relação de trabalho regida pela

Consolidação das Leis do Trabalho e legislação trabalhista correlata, salvo disposição legal em contrário, para provimento por concurso público em caráter efetivo;

IV – Função é a atribuição ou conjunto de atribuições exercidas pelos servidores públicos em face de seu cargo ou emprego;

V – Função de Confiança é o conjunto de atribuições específicas de direção, chefia e assessoramento desempenhadas por servidor público investido em emprego público de provimento efetivo, estabelecida por lei com denominação própria e retribuição pecuniária correspondente;

VI – Função Atividade é o conjunto de atribuições específicas a serem exercidas em caráter temporário por servidor público investido em emprego público de provimento efetivo, estabelecida por lei com denominação própria e retribuição pecuniária correspondente;

VII – Vencimento é a retribuição pecuniária básica pelo exercício de cargo ou emprego público, com valor fixado em lei;

VIII – Remuneração é a percepção do vencimento acrescido das vantagens pecuniárias a que o servidor público tem direito;

IX – Classe é o conjunto de empregos públicos com as mesmas denominações e atribuições;

X – Carreira é o conjunto de Classes escalonadas segundo critérios de complexidade e responsabilidade das atribuições e de habilitação ou titulação para a promoção funcional dos servidores públicos que a integram;

XI – Referência é o número indicador da posição do emprego na escala de vencimento de cada classe.

## TÍTULO II

### DO PLANO DE CARREIRAS, CARGOS E VENCIMENTOS DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

#### Capítulo I

##### DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 3º O Plano de Carreiras, Cargos e Vencimentos da Prefeitura do Município de Araraquara estrutura e organiza as carreiras da administração direta e das fundações municipais.

Art. 4º O Plano de Carreiras, Cargos e Vencimentos aplica-se a todos os servidores públicos ativos e inativos da Prefeitura do Município de Araraquara e suas fundações, excetuando-se os

profissionais do Magistério Público Municipal, que reger-se-ão pelo disposto no Título III.

Art. 5º Quadro Geral de Pessoal é o conjunto de cargos ou empregos públicos de provimento efetivo ou em comissão, isolados ou de carreira, funções de confiança e funções atividade que integram a estrutura organizacional da Prefeitura do Município de Araraquara.

## Capítulo II

### DO QUADRO GERAL DE PESSOAL

Art. 6º Ficam criados os cargos e empregos públicos, de provimento efetivo ou em comissão, as funções de confiança e as funções atividade, que passam a constituir o Quadro Geral de Pessoal da Prefeitura do Município de Araraquara, indicados nos seguintes anexos que integram esta Lei:

- I – Anexo I – Empregos Públicos de Provimento Efetivo;
- II – Anexo II – Cargos Públicos de Provimento em Comissão;
- III – Anexo III – Funções de Confiança;
- IV – Anexo IV – Funções-Atividade.

### Seção I

#### Dos Empregos Públicos de Provimento Efetivo

Art. 7º A investidura nos empregos públicos integrantes do Anexo I far-se-á mediante prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos e desde que atendidos os seguintes requisitos básicos:

- I – Possuir a nacionalidade brasileira;
- II – Estar em pleno gozo dos direitos políticos;
- III – Estar em dia com as obrigações militares e eleitorais;
- IV – Possuir o nível de escolaridade exigido para o exercício do emprego;
- V – Possuir a idade mínima de dezoito anos;
- VI – Possuir aptidão física e mental.

§ 1º São requisitos mínimos de escolaridade para investidura originária nos empregos públicos referidos no *caput* deste artigo:

- I – Curso superior completo ou habilitação legal equivalente para os empregos públicos de Administrador Público, Analista Administrativo, Analista de Sistemas, Arquiteto, Arquivologista, Arte Educador, Assistente Social, Auditor Fiscal, Bibliotecário, Biólogo,

Cirurgião Dentista, Cirurgião Dentista – Horista, Economista, Enfermeiro, Enfermeiro do Trabalho, Engenheiro, Engenheiro de Segurança do Trabalho, Farmacêutico, Fisioterapeuta, Fonoaudiólogo, Geólogo, Guarda Municipal II, Jornalista, Médico, Médico – Horista, Médico do Trabalho, Médico Veterinário, Museólogo, Nutricionista, Orientador Desportivo, Procurador Municipal, Psicólogo, Publicitário, Sociólogo, Supervisor Administrativo e Terapeuta Ocupacional;

II – Curso técnico de nível médio ou habilitação legal equivalente para os empregos públicos de Agente de Enfermagem, Agente de Enfermagem do Trabalho, Fiscal Municipal, Técnico de Segurança do Trabalho e Técnico em Serviços Públicos;

III – Curso de nível médio ou habilitação legal equivalente para os empregos públicos de Agente Administrativo de Serviços Públicos, Assistente de Divulgação e Guarda Municipal I;

IV – Ensino fundamental completo ou habilitação legal equivalente para os empregos públicos de Agente Operacional de Serviços Públicos, Agente Social de Serviços Públicos, Agente Educacional, Motorista e Motorista Socorrista.

§ 2º As atribuições do emprego podem justificar a exigência de outros requisitos estabelecidos em lei ou titulação específica.

§ 3º À pessoa portadora de deficiência física ou sensorial é assegurado o direito de se inscrever em concurso público para provimento de emprego público desde que a intensidade e a extensão da deficiência seja compatível com o exercício das respectivas atribuições e segundo o que dispuser lei específica.

Art. 8º Será considerado estável o servidor público nomeado para emprego público de provimento efetivo em virtude de concurso público, após três anos de efetivo exercício no emprego.

Parágrafo único. A aquisição da estabilidade será avaliada por comissão específica para proceder avaliação especial de desempenho, nos termos do art. 41, § 4º da Constituição Federal.

Art. 9º As atribuições dos empregos públicos integrantes do Anexo I são as constantes do Anexo V, com as especificações estabelecidas em regulamento.

Art. 10. As escalas de vencimentos dos empregos públicos integrantes do Anexo I são as constantes do Anexo IX desta Lei.

§ 1º O ingresso nos empregos públicos referidos no *caput* deste artigo ocorrerá sempre na referência 1 da classe I da respectiva carreira quando exigido o requisito mínimo de escolaridade

para investidura no emprego, com exceção das carreiras de Agentes de Enfermagem, Agente de Enfermagem do Trabalho e Fiscal Municipal, cujo ingresso ocorrerá na Referência 1 da Classe II, ou na referência 1 das classes II, III ou IV quando exigida titulação específica.

§ 2º A exceção prevista no parágrafo anterior está condicionada à inexistência na carreira de servidor público com a titulação requerida.

Art. 11. Os servidores públicos investidos nos empregos públicos integrantes do Anexo I cumprirão jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais, excetuando-se os casos em que haja lei especial com previsão diversa e os investidos nos empregos públicos de Cirurgião Dentista, Cirurgião Dentista – Horista, Médico, Médico – Horista, Médico do Trabalho e Médico Veterinário que cumprirão jornada de trabalho de 20 (vinte) horas semanais.

## Seção II

### Dos Cargos Públicos de Provimento em Comissão

Art. 12. Os cargos públicos de provimento em comissão, integrantes do Anexo II desta Lei, são de livre nomeação e exoneração do Prefeito Municipal..

Parágrafo único. São requisitos para a nomeação:

- I – Possuir a nacionalidade brasileira;
- II – Estar em pleno gozo dos direitos políticos;
- III – Estar em dia com as obrigações militares e eleitorais;
- IV – Possuir o nível de escolaridade exigido para o exercício do emprego;
- V – Possuir a idade mínima de dezoito anos;
- VI – Possuir aptidão física e mental.

Art. 13. Ao ser nomeado para o cargo público de provimento em comissão o servidor público titular de emprego público de provimento efetivo poderá optar pela remuneração de seu emprego ou função de confiança de origem.

Art. 14. Ao ser exonerado do cargo público de provimento em comissão o servidor público retornará ao seu emprego ou função de confiança de origem.

Art. 15. O servidor público ocupante de cargo público de provimento em comissão poderá ser nomeado para exercer, interinamente, outro cargo público de provimento em comissão, sem prejuízo das atribuições do primeiro cargo, devendo optar pela remuneração de um deles durante o período da interinidade.

Art. 16. As atribuições dos cargos públicos integrantes do Anexo II são as constantes do Anexo VI, com as especificações estabelecidas em regulamento.

Art. 17. Os vencimentos dos cargos públicos integrantes do Anexo II são as constantes do Anexo X desta Lei.

§ 1º O Chefe do Poder Executivo Municipal fica autorizado a, conceder aos titulares de cargos públicos referidos no *caput* deste artigo, adicional de 33%, (trinta e três por cento) sobre seus vencimentos, em função da natureza das atribuições desempenhadas no regime de dedicação exclusiva.

§ 2º O adicional não será concedido aos ocupantes dos cargos de Secretário Municipal, Chefe de Gabinete, Subprefeito e Comandante da Guarda Municipal.

Art. 18. Os servidores públicos investidos nos cargos públicos integrantes do Anexo II terão jornada integral de trabalho.

### Seção III

#### Das Funções de Confiança

Art. 19. As funções de confiança, integrantes do Anexo III desta Lei, são de livre nomeação e exoneração do Prefeito Municipal, observando-se:

I – O exercício de função de confiança é exclusivo ao servidor público titular de emprego público de provimento efetivo que atenda os critérios e requisitos de provimento estabelecidos em regulamento;

II – Ao ser nomeado para o exercício de função de confiança, o servidor público que perceber a gratificação prevista no art. 43 da Lei n. 3.430, de 17 de março de 1988, e alterações posteriores, como vantagem pessoal ou por ser titular de emprego público integrante do Quadro Suplementar de Pessoal da Prefeitura do Município de Araraquara conforme o disposto no inciso V do art. 53, deverá optar entre aquela gratificação e a retribuição pecuniária correspondente à função para a qual foi nomeado;

III – Ao ser exonerado do exercício da função de confiança o servidor público retornará ao seu emprego de origem.

Art. 20. As atribuições das funções de confiança são as constantes do Anexo VII, com as especificações estabelecidas em regulamento.

Art. 21. A remuneração dos Gerentes, Procurador Chefe, Coordenadores de Unidade e Gestores

de Unidade será composta pelo vencimento referente a seu emprego de origem e pela retribuição pecuniária correspondente à função exercida, cujos valores são os dispostos no Anexo XI desta Lei.

Art. 22. A retribuição pecuniária pelo exercício de função de confiança será incorporada à remuneração do servidor público que a exercer, segundo os critérios abaixo:

I – O servidor público que exercer a função de confiança por 5 (cinco) anos consecutivos terá incorporado em sua remuneração 20% (vinte por cento) do valor efetivo da retribuição pecuniária da função exercida;

II – Ocorrendo a hipótese prevista no inciso anterior e continuando o servidor público a exercer a função de confiança, incorporará a cada ano consecutivo de efetivo exercício 20% (vinte por cento) da retribuição pecuniária percebida até o limite de 100% (cem por cento);

III – Caso o servidor público que tenha exercido a função de Coordenador de Unidade ou Gestor de Unidade pelo período previsto no inciso I passe a exercer função de confiança hierarquicamente superior, a incorporação efetivar-se-á tendo por base o valor da retribuição pecuniária referente à última função exercida, observando o disposto no inciso anterior;

IV – Caso o servidor público exerça a função de Coordenador de Unidade ou Gestor de Unidade por período inferior ao previsto no inciso I e passe a exercer função de confiança hierarquicamente superior, a incorporação efetivar-se-á tendo por base o valor da retribuição pecuniária referente à última função exercida e desde que o exercício das duas funções ocorra por 5 (cinco) anos consecutivos, observando-se o disposto no inciso II;

V – O servidor público que tenha exercido qualquer das funções de que trata o *caput* deste artigo e tenha incorporado à sua remuneração qualquer percentual da retribuição pecuniária devida pelo seu exercício, voltar a exercer função de confiança após determinado período de tempo, perceberá apenas o valor relativo à diferença entre o valor efetivo da retribuição devida e o valor já incorporado, iniciando-se nova contagem de tempo para efeito de incorporação nos termos do inciso II;

VI – O servidor público que perceber a gratificação prevista no art. 43 da Lei n. 3.430, de 17 de março de 1988, e alterações posteriores, como vantagem pessoal ou por ser titular de emprego público integrante do Quadro Suplementar de Pessoal da Prefeitura do Município de Araraquara conforme o disposto no inciso V do art. 53 e que optar por receber a retribuição pecuniária pelo exercício das funções de que trata o *caput* deste artigo na forma do inciso II do art. 19, somente

fará jus à incorporação da referida retribuição quando atender os critérios para incorporá-la no montante de 100%, devendo neste momento optar pela incorporação de apenas uma delas.

Art. 23. O servidor público que exerce função de confiança ficará sujeito a jornada integral de trabalho.

#### Seção IV

##### Das Funções-Atividade

Art. 24. As funções-atividade, integrantes do Anexo IV desta Lei, são de livre designação e exoneração do Prefeito Municipal, destinando-se:

I – À prestação de serviços no âmbito do Programa de Saúde da Família;

II – À prestação de assessoria especializada aos Secretários Municipais;

III – À prestação de assessoria técnica no âmbito de comissões permanentes.

Art. 25. O exercício das funções-atividade referidas no artigo anterior é exclusivo ao servidor público titular de emprego público de provimento efetivo, que atenda aos critérios e requisitos de designação estabelecidos em regulamento.

Art. 26. A remuneração do servidor público que exerce função-atividade nos termos do art. 24 será composta pelo vencimento referente ao seu emprego de origem e pela retribuição pecuniária correspondente à função exercida, cujos valores são os dispostos no Anexo XII desta Lei.

Art. 27. A retribuição pecuniária pelo exercício de função-atividade nos termos do art. 24 será devida pelo período em que perdurar a designação, inclusive férias e décimo terceiro salário.

Art. 28. O servidor público que exerce função-atividade no âmbito do Programa de Saúde da Família ficará sujeito a jornada de trabalho de 40 horas semanais e o que exerce as demais funções-atividade respeitará jornada integral de trabalho.

#### Seção V

##### Das Substituições

Art. 29. O servidor público investido nas funções de confiança será substituído por servidor indicado no regimento interno ou, no caso de omissão, por substituto previamente designado pelo dirigente máximo do órgão e nomeados conforme art. 19 desta Lei.

Art. 30. O substituto assumirá, automática e cumulativamente, sem prejuízo do emprego ou função de confiança que ocupa, o exercício da função de confiança, nos afastamentos e

impedimentos legais ou regulamentares do titular superiores a 15 dias, devendo optar, quando for o caso, pela retribuição pecuniária de uma delas.

Art. 31. Findo o período de substituição, qualquer que seja ele, o substituto retornará a seu emprego ou função de confiança de origem.

### Capítulo III

#### Da Política de Vencimentos

Art. 32. A política de vencimentos define as regras básicas da remuneração percebida pelo servidor.

Art. 33. As referências de vencimentos estão definidas a partir do piso de R\$ 530,00 (quinhentos e trinta reais), com diferença de 1% (um por cento) de uma referência para outra.

Art. 34. São quarenta (40) referências de vencimentos para cada uma das classes que compõem as carreiras.

Art. 35. São hipóteses para a alteração de vencimento:

I – Contrato, acordo ou dissídio coletivo;

II – Antecipação de contrato, acordo ou dissídio coletivo;

III – Promoção ou progressão conforme o disposto nesta Lei;

IV – Elevação do piso salarial.

### Capítulo IV

#### DAS CARREIRAS

Art. 36. Os empregos públicos integrantes do Anexo I desta Lei estão organizados nas seguintes carreiras:

I – Administrador Público;

II – Agente Administrativo de Serviços Públicos;

III – Agente Operacional de Serviços Públicos;

IV – Agente Social de Serviços Públicos;

V – Agente de Enfermagem;

VI – Agente Educacional;

VII – Analista Administrativo;

VIII – Analista de Sistemas;

IX – Arquiteto;  
X – Arquivologista;  
XI – Arte Educador;  
XII – Assistente de Divulgação;  
XIII – Assistente Social;  
XIV – Auditor Fiscal;  
XV – Agente de Enfermagem do Trabalho;  
XVI – Bibliotecário;  
XVII – Biólogo;  
XVIII – Cirurgião Dentista;  
XIX – Cirurgião Dentista – Horista;  
XX – Economista;  
XXI – Enfermeiro;  
XXII – Enfermeiro do Trabalho;  
XXIII – Engenheiro;  
XXIV – Engenheiro de Segurança do Trabalho;  
XXV – Farmacêutico;  
XXVI – Fiscal Municipal;  
XXVII – Fisioterapeuta;  
XXVIII – Fonoaudiólogo;  
XXIX – Geólogo;  
XXX – Guarda Municipal I;  
XXXI – Guarda Municipal II;  
XXXII – Jornalista;  
XXXIII – Médico;  
XXXIV – Médico – Horista;  
XXXV – Médico do Trabalho;  
XXXVI – Médico Veterinário;  
XXXVII – Motorista;  
XXXVIII – Motorista Socorrista;  
XXXIX – Museólogo;

- XL – Nutricionista;
- XLI – Orientador Desportivo;
- XLII – Procurador Municipal;
- XLIII – Psicólogo;
- XLIV – Publicitário;
- XLV – Sociólogo;
- XLVI – Supervisor Administrativo;
- XLVII – Técnico em Segurança do Trabalho;
- XLVIII – Técnico em Serviços Públicos;
- XLIX – Terapeuta Ocupacional.

Art. 37. Cada carreira é composta por quatro ou cinco classes cujos requisitos de qualificação, habilitação ou titulação serão estabelecidos em regulamento.

## Seção I

### Da Evolução Funcional,

Art. 38. O sistema de evolução funcional é o conjunto de possibilidades que o servidor público titular de emprego público de provimento efetivo deve observar para ascender na carreira e valorizar-se profissionalmente.

Parágrafo único. A evolução funcional dar-se-á mediante progressão funcional ou promoção.

Art. 39. O sistema de evolução funcional reger-se-á pelos princípios de:

- I – Capacitação e aperfeiçoamento contínuo;
- II – Avaliação de desempenho individual e de equipe;
- III – Qualificação periódica.

Parágrafo único. Os princípios que regem a evolução funcional se articularão conforme disposto nos artigos 41, 43 e 51.

Art. 40. O servidor público titular de emprego público de provimento efetivo concorrerá na forma e nas condições desta Lei e de seu regulamento à progressão funcional e à promoção.

## Seção II

### Da Progressão Funcional

Art. 41. Progressão funcional é a passagem do servidor público titular de emprego público de

provimento efetivo à referência imediatamente superior na mesma classe da carreira a que pertence e ocorrerá, automaticamente, a cada 12 (doze) meses de efetivo exercício após o cumprimento do estágio probatório nos termos do art. 8º desta Lei.

Art. 42. O período em que o servidor público estiver afastado para exercer cargo em comissão ou função de confiança ou função-atividade ou prestando serviço em outro órgão da Administração Municipal será contado como de efetivo exercício para os fins estabelecidos nesta Seção.

### Seção III

#### Da Promoção

Art. 43. Promoção é a passagem do servidor público titular de emprego público de provimento efetivo de uma classe para outra da carreira a que pertence, podendo ocorrer:

I – No caso de servidor público titular do emprego público de Agente Educacional, quando o servidor público concluir curso relacionado a sua área de atuação que aumente seu grau de escolaridade, especialização ou titulação segundo o que estabelecer o regulamento desta Lei;

II – No caso dos demais servidores:

a) Por mérito, quando o servidor público concluir curso relacionado a sua área de atuação que aumente seu grau de escolaridade, especialização ou titulação segundo o que estabelecer o regulamento desta Lei, estiver no mínimo há 6 (seis) meses em sua classe atual, for habilitado em avaliação de desempenho funcional conforme disposto no art. 49 e aprovado em processo seletivo;

b) Por capacitação, quando o servidor público concluir, com aproveitamento, curso de capacitação estabelecido em regulamento desta Lei, estiver no mínimo há 6 (seis) meses em sua classe atual, for habilitado em avaliação de desempenho funcional conforme disposto no art. 49 e aprovado em processo seletivo;

III – Por antiguidade, quando o servidor público, tendo alcançado a última referência de sua classe atual e estando nela há no mínimo 12 (doze) meses, for habilitado em avaliação de desempenho funcional conforme disposto no art. 49 e aprovado em processo seletivo.

Art. 44. O processo seletivo para promoção dar-se-á dentre os servidores públicos da mesma carreira e classe e aferirá a capacitação do servidor para o exercício das atribuições da classe superior da carreira a que pertence, obedecendo ao disposto nesta Lei e em seu regulamento, observando-se:

§ 1º existência de vaga formal no quadro de pessoal;

§ 2º comprovação dos requisitos para o exercício das novas atribuições em termos de qualificação, formação técnica e outras relacionadas ao ambiente organizacional em questão.

Art. 45. Não poderá candidatar-se à promoção o servidor público que:

I – Contar menos de 3 (três) anos de efetivo exercício no emprego público do qual é titular;

II – Estiver há menos de 6 (seis) meses na referência atual ou a menos de 12 (doze) meses no caso da condição estabelecida no inciso III do artigo 43;

III – Estiver suspenso disciplinarmente.

Art. 46. O ingresso na nova classe far-se-á, no mínimo, na referência com valor de vencimento superior a 3% (três por cento) ao vencimento da referência atual do servidor.

Art. 47. O período em que o servidor público estiver afastado para exercer cargo em comissão ou função de confiança ou função-atividade ou prestando serviço em outro órgão da Administração Municipal será contado como de efetivo exercício para os fins estabelecidos nesta Seção, participando do processo seletivo destinado aos integrantes da classe e da carreira a que pertence seu emprego público de provimento efetivo.

Art. 48. As normas e os procedimentos administrativos relativos à promoção serão estabelecidos em regulamento, que poderá, inclusive, fixar percentuais e quantitativos de vagas e critérios de desempate para sua efetivação.

#### Seção IV

##### Da Avaliação de Desempenho Funcional

Art. 49. A avaliação de desempenho funcional terá seus resultados apurados conforme disposto em regulamento e consolidados a cada 12 (doze) meses, durante o primeiro bimestre do exercício, obedecendo ao disposto nesta Lei.

§ 1º A avaliação de desempenho funcional, consideradas as condições de trabalho, observará, no mínimo, os seguintes quesitos:

I – Cumprimento das normas de procedimentos e de conduta no desempenho das atribuições do cargo, emprego ou função;

II – Produtividade no trabalho, com base em padrões previamente estabelecidos;

III – Produtividade da equipe, com base em padrões previamente estabelecidos;

IV – Assiduidade;

V – Pontualidade.

§ 2º Os critérios, as normas e os padrões a serem utilizados na avaliação de desempenho funcional do servidor e sua consolidação serão elaborados por Comissão designada para esse fim, cuja composição mínima contará com os seguintes membros:

I – 01 (um) integrante da área de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Prefeitura do Município de Araraquara;

II – O Gerente ou o Coordenador da Unidade ou o Gestor da Unidade responsável pela equipe de trabalho que estiver sendo avaliada;

III – 01 (um) integrante da equipe de trabalho que estiver sendo avaliada;

IV, – (01) um representante dos servidores públicos titulares de empregos públicos de provimento efetivo;

V – 01 (um) representante do Sindicato da categoria.

§ 3º Os servidores indicados nos incisos III a V do parágrafo anterior serão escolhidos por seus pares.

§ 4º Os critérios de avaliação serão aplicados e ponderados em conformidade com as características das atribuições exercidas.

§ 5º Será dado conhecimento prévio aos servidores dos critérios, das normas e dos padrões a serem utilizados para a avaliação de seu desempenho e da equipe que integra.

§ 6º O resultado consolidado da avaliação de desempenho funcional deverá indicar os fatos, as circunstâncias e os demais elementos de convicção no termo final de avaliação, inclusive, quando for o caso, o relatório relativo à produção de provas testemunhais e documentais.

Art. 50. As ações da avaliação de desempenho funcional deverão ser articuladas com o Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento dos Servidores.

Parágrafo único. Os servidores públicos titulares de emprego público de provimento efetivo participarão da elaboração do Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento dos Servidores Municipais na forma da Lei.

Art. 51. As necessidades de capacitação ou aperfeiçoamento do servidor cujo desempenho tenha sido considerado insuficiente para a progressão funcional por antiguidade serão priorizadas a fim de atender ao disposto nos incisos I e III do art. 39 desta Lei.

Art. 52. Todos os procedimentos administrativos e normas relativos à avaliação de desempenho funcional serão estabelecidos em regulamento.

## Capítulo V

### DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

#### Seção Única

##### Do Enquadramento

Art. 53. Os atuais ocupantes dos empregos públicos de provimento efetivo serão enquadrados nos empregos públicos de mesma natureza das funções que desempenham atualmente, constantes do Anexo I, segundo o que dispuser regulamento e mediante Portaria do Prefeito Municipal, observando-se:

I – O enquadramento dar-se-á na referência equivalente à soma dos valores relativos à escala de vencimentos, ao adicional por tempo de serviço e, quando for o caso, ao regime de tempo integral, ou na referência imediatamente superior da classe mais elevada da carreira a que pertencer.

II – Os atuais ocupantes dos empregos públicos de Agente de Saúde e Auxiliar de Enfermagem do Trabalho que possuírem habilitação legal equivalente a Técnico em Enfermagem serão enquadrados, seguindo o disposto no inciso anterior, no mínimo na referência 1 da classe II de sua carreira;

III – Os atuais ocupantes dos empregos públicos de Fiscal de Posturas, Fiscal de Feira e Fiscal de Obras, bem como os Agentes Sanitários e Fiscais de Turma que trabalham na fiscalização, que possuírem habilitação legal equivalente a Técnico de nível médio serão enquadrados, seguindo o disposto no inciso I deste artigo, no mínimo na referência 1 da classe II de sua carreira. Para os atuais ocupantes dos referidos empregos públicos que possuírem habilitação legal equivalente a nível médio, o enquadramento dar-se-á seguindo o disposto no inciso I deste artigo, no mínimo referência 1 da classe I de sua carreira.

IV – Os atuais ocupantes do emprego público de Agente Educacional serão enquadrados na forma do inciso I na classe I de sua carreira quando possuírem habilitação legal equivalente ao Ensino Fundamental, na classe II quando possuírem habilitação legal equivalente ao Ensino Médio, na classe III quando possuírem habilitação legal equivalente ao Ensino Médio na modalidade Magistério e na classe IV quando possuírem habilitação equivalente ao Normal Superior ou Licenciatura Plena;

V – Aos atuais ocupantes dos empregos públicos que percebem a gratificação prevista no art. 43

da Lei n. 3.430, de 17 de março de 1988, e alterações posteriores, excetuando-se os ocupantes dos empregos públicos de Diretor de Divisão e Diretor de Departamento, será facultado o enquadramento nos termos do inciso I ou permanência no emprego atual, com a mesma denominação e padrão de remuneração, passando a integrar o Quadro Suplementar de Pessoal da Prefeitura do Município de Araraquara;

VI – Aos atuais ocupantes dos empregos públicos de Diretor de Divisão e Diretor de Departamento será facultado o enquadramento nos termos do inciso I, no emprego de Supervisor Administrativo ou a permanência no emprego atual, com a mesma denominação e padrão de remuneração, passando a integrar o Quadro Suplementar de Pessoal da Prefeitura do Município de Araraquara.

§ 1º Do enquadramento não poderá resultar redução de remuneração.

§ 2º A apuração da remuneração para enquadramento incorporará o valor referente ao adicional por tempo de serviço equivalente ao tempo de serviço do servidor público municipal, mesmo que este seja inferior a 5 (cinco) anos.

§ 3º Não sendo possível encontrar, na última referência da classe mais elevada de sua carreira valor equivalente ao vencimento percebido pelo servidor público, este ocupará a última referência da classe mais elevada de sua carreira e terá direito à diferença a título de vantagem pessoal, a qual será incorporada para todos os fins.

§ 4º Os atuais ocupantes dos empregos públicos que percebem a gratificação prevista no art. 43 da Lei n. 3.430, de 17 de março de 1988, e alterações posteriores, e que forem enquadrados nos termos do inciso I, passarão a percebê-la como vantagem pessoal.

Art. 54. No processo de enquadramento previsto no inciso V do artigo anterior serão considerados os seguintes fatores:

I – Atribuições realmente desempenhadas pelo servidor;

II – Experiência específica;

III – Habilitação legal para o exercício de profissão regulamentada.

Art. 55. Os empregos públicos que vierem a integrar o Quadro Suplementar de Pessoal da Prefeitura do Município de Araraquara serão extintos na vacância.

Art. 56. Os aposentados e pensionistas com direito à complementação de aposentadoria ou pensão serão enquadrados na nova nomenclatura dos empregos públicos e respectivos vencimentos conforme disposto no art. 53 desta Lei.

Art. 57. O enquadramento previsto neste Capítulo dar-se-á em até 180 (cento e oitenta) dias após a promulgação desta Lei.

Parágrafo único. O enquadramento será elaborado por Comissão designada para esse fim, cuja composição mínima contará com os seguintes membros:

I – 01 (um) integrante da área de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Prefeitura do Município de Araraquara;

II – 01 (um) integrante da área de Manutenção de Recursos Humanos da Prefeitura do Município de Araraquara;

III – 01 (um) representante de cada uma das Secretarias;

IV – 01 (um) representante do Sindicato da categoria.

Art. 58. O servidor público que se considerar prejudicado com seu enquadramento poderá, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da data de publicação da Portaria de enquadramento, dirigir à Comissão a que se refere o parágrafo único do artigo anterior, petição de revisão de enquadramento, devidamente fundamentada.

Parágrafo único. A ementa da decisão que deferir ou denegar o pedido deverá ser publicada em órgão oficial do Município.

Art. 59. Caso o requerimento efetuado nos termos do artigo anterior for denegado, o servidor público poderá, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da data da publicação do indeferimento, dirigir ao Prefeito Municipal recurso devidamente fundamentado.

Parágrafo único. A ementa da decisão que deferir ou denegar o pedido deverá ser publicada em órgão oficial do Município.

### TÍTULO III

#### DO PLANO DE CARREIRAS, CARGOS E VENCIMENTOS DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

##### Capítulo I

##### DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 60. O Plano de Carreiras, Cargos e Vencimentos do Magistério Público do Município de Araraquara estrutura e organiza as carreiras do magistério público municipal.

Art. 61. Constitui objetivo do Plano de Carreiras, Cargos e Vencimentos do Magistério Público do Município de Araraquara a valorização dos profissionais do magistério, de acordo com as

necessidades e diretrizes do Sistema Municipal de Ensino.

Art. 62. O Plano de Carreiras, Cargos e Vencimentos do Magistério Público do Município de Araraquara aplica-se a todos os servidores públicos ativos e inativos que atuam em atividades de docência e de suporte pedagógico direto a essas atividades, que integram a estrutura organizacional da Secretaria Municipal da Educação.

Art. 63. Quadro dos Profissionais do Magistério é o conjunto de empregos públicos de provimento efetivo, de carreira, e funções atividade que integram a estrutura organizacional da Secretaria Municipal da Educação.

## Capítulo II

### DO QUADRO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

Art. 64. Ficam criados os empregos públicos de provimento efetivo e as funções atividade, que passam a constituir o Quadro dos Profissionais do Magistério, indicados nos seguintes anexos que integram esta Lei:

I – Anexo XIII – Empregos Públicos de Provimento Efetivo;

II – Anexo XIV – Funções Atividade.

### Seção I

#### Dos Empregos Públicos de Provimento Efetivo

Art. 65. A investidura nos empregos públicos integrantes do Anexo XIII far-se-á mediante prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos e desde que atendidos os seguintes requisitos básicos:

I – Possuir a nacionalidade brasileira;

II – Estar em pleno gozo dos direitos políticos;

III – Estar em dia com as obrigações militares e eleitorais;

IV – Possuir o nível de escolaridade exigido para o exercício do emprego;

V – Possuir a idade mínima de dezoito anos;

VI – Possuir aptidão física e mental.

§ 1º São requisitos de escolaridade para investidura originária nos empregos públicos referidos no *caput* deste artigo:

I – Curso de nível médio na modalidade Magistério, com pontuação específica no concurso para

os habilitados em Curso Normal Superior ou Licenciatura Plena em Pedagogia, e:

a) Habilitação específica em Docência da Educação Infantil, para o emprego público de Professor I para atuação na Educação Infantil;

b) Habilitação específica estabelecida na legislação vigente, para o emprego público de Professor I para atuação no Ensino Fundamental;

II – Curso superior completo em Licenciatura Plena, com habilitação específica na área de atuação, para o emprego público de Professor II;

III – Curso superior completo em Licenciatura Plena em Pedagogia ou pós-graduação *stricto sensu* na área de educação, e experiência mínima de 03 (três) anos de efetivo exercício no magistério como docente, para o emprego público de Diretor de Escola;

IV – Curso superior completo em Licenciatura Plena em Pedagogia ou pós-graduação *stricto sensu* na área de educação, e experiência mínima de 06 (seis) anos de efetivo exercício no magistério, dos quais 03 (três) anos de docência e 03 (três) anos de atuação como diretor de escola, para o emprego público de Supervisor de Ensino;

V – Curso superior completo em Licenciatura Plena em Pedagogia ou pós-graduação *stricto sensu* na área de educação, e experiência mínima de 03 (três) anos de efetivo exercício no magistério como docente, para o emprego público de Assistente Educacional Pedagógico.

§ 2º O curso superior completo em Licenciatura Plena em Pedagogia a que se referem os incisos III, IV e V do parágrafo anterior deverá contemplar conteúdos e conhecimentos referentes à área de gestão educacional.

§ 3º Para os empregos públicos com exigência de formação em nível superior serão considerados tão somente os cursos realizados em instituições de ensino superior credenciadas pelo Ministério da Educação ou pelos Conselhos Estaduais de Educação.

§ 4º As atribuições do emprego podem justificar a exigência de outros requisitos estabelecidos em lei.

§ 5º À pessoa portadora de deficiência física ou sensorial é assegurado o direito de se inscrever em concurso público para provimento de emprego público desde que a intensidade e a extensão da deficiência seja compatível com o exercício das respectivas atribuições e segundo o que dispuser lei específica.

Art. 66. Será considerado estável o profissional do magistério nomeado para emprego público de provimento efetivo em virtude de concurso público, após três anos de efetivo exercício no

emprego.

Parágrafo único. A aquisição da estabilidade será avaliada por comissão específica para proceder avaliação especial de desempenho, nos termos do art. 41, § 4º da Constituição Federal.

Art. 67. As atribuições dos empregos públicos integrantes do Anexo XIII são as constantes do Anexo XV, com as especificações estabelecidas em regulamento.

Art. 68. As escalas de vencimentos dos empregos públicos integrantes do Anexo XIII são as constantes do Anexos XVI desta Lei.

Parágrafo único. O ingresso nos empregos públicos referidos no *caput* deste artigo ocorrerá na referência 1 da classe I da respectiva carreira.

## Seção II

### Do Campo de Atuação dos Profissionais do Magistério

Art. 69. O docente do Quadro dos Profissionais do Magistério atuará conforme especificado a seguir:

#### I – Professor I:

- a) Em classes intermediárias (CI) e turmas de alunos de 03 a 06 anos de idade, nas Unidades da Educação Infantil;
- b) Nas turmas de 1ª a 4ª séries, nas Unidades Escolares do Ensino Fundamental organizadas por séries;
- c) Na docência da disciplina de Artes nas turmas de 1ª a 4ª séries ou no Ciclo I ou no 1º e 2º anos do Ciclo II, nas Unidades Escolares do Ensino Fundamental;
- d) No Ciclo I e nos 1º e 2º anos do Ciclo II, nas Unidades Escolares do Ensino Fundamental organizadas por ciclos de formação;
- e) Nos termos iniciais do Ensino Fundamental da Educação de Jovens e Adultos (EJA);

#### II – Professor II:

- a) Nas turmas de 5ª a 8ª séries, nas Unidades Escolares do Ensino Fundamental organizadas por séries;
- b) No 3º ano do Ciclo II e no Ciclo III, nas Unidades Escolares de Ensino Fundamental organizadas por ciclos de formação;
- c) Na docência das disciplinas de Artes, Educação Física e Filosofia nas turmas de 1ª a 4ª séries ou no Ciclo I ou no 1º e 2º nos do Ciclo II, nas Unidades Escolares do Ensino Fundamental;

d) No Programa de Educação Complementar, nas Unidades Escolares de Ensino Fundamental e nos Centros de Educação Complementar;

e) No atendimento aos alunos portadores de deficiências ou necessidades educativas especiais, nas Unidades de Educação Infantil e nas Unidades de Ensino Fundamental.

Art. 70. O profissional em atividade de suporte pedagógico do Quadro dos Profissionais do Magistério atuará conforme especificado a seguir:

I – Diretor de Escola Municipal: em Unidades Escolares de Educação Infantil ou do Ensino Fundamental e do Ensino Fundamental da Educação de Jovens e Adultos ou nos Centros de Educação Complementar;

II – Supervisor de Ensino: responsabilizar-se-á por um conjunto de Unidades Escolares de todos os níveis da educação básica sob responsabilidade do Sistema Municipal de Ensino;

III – Assistente Educacional Pedagógico: em uma ou mais Unidades Escolares da Educação Infantil e do Ensino Fundamental.

### Seção III

#### Da Jornada de Trabalho

Art. 71. A jornada semanal de trabalho docente é constituída de horas em atividades com alunos e horas de atividade pedagógica individuais ou coletivas.

§ 1º As horas de atividade pedagógica serão cumpridas pelo docente, na Unidade Escolar:

I – Em atividade individual de planejamento, avaliação do trabalho dos alunos, em atendimento a alunos e pais e em colaboração com a administração da Unidade Escolar;

II – Em atividades coletivas destinadas ao aperfeiçoamento profissional, à participação nos coletivos da Unidade Escolar, ou junto à comunidade, garantindo-se o cumprimento do projeto político-pedagógico de cada Unidade Escolar.

§ 2º A hora de trabalho docente é de 60 minutos, dos quais, no mínimo, 50 minutos serão dedicados ao trabalho com os alunos para cumprimento dos componentes curriculares previstos no projeto político-pedagógico da Unidade Escolar. Os 10 minutos remanescentes quando houver, serão dedicados a outras atividades atinentes ao trabalho do docente, conforme estabelecido no parágrafo anterior.

Art. 72. As jornadas semanais de trabalho docente são as seguintes:

I – Para Professor I atuando na Educação Infantil: 22 horas semanais, sendo 20 horas dedicadas a

atividades com os alunos e 2 horas dedicadas a atividade pedagógica em horário complementar à atividade com os alunos;

II – Para Professor I atuando nas turmas de 1ª a 4ª séries ou no Ciclo I ou no 1º e 2º anos do Ciclo II do Ensino Fundamental: 30 horas semanais, sendo 25 horas dedicadas a atividades com os alunos e 5 horas dedicadas a atividade pedagógica em horário complementar à atividade com os alunos;

III – Para Professor I atuando na docência da disciplina de Artes nas turmas de 1ª a 4ª séries ou no Ciclo I ou no 1º e 2º anos do Ciclo II do Ensino Fundamental:

a) De 20 a 24 horas semanais, sendo de 16 a 20 horas dedicadas a atividades com os alunos e 4 horas dedicadas a atividade pedagógica em horário complementar à atividade com os alunos;

b) 30 horas semanais, sendo 25 horas dedicadas a atividades com os alunos e 5 horas dedicadas a atividade pedagógica em horário complementar à atividade com os alunos;

IV – Para Professor I atuando nos termos iniciais do Ensino Fundamental da Educação de Jovens e Adultos (EJA): 20 horas semanais, sendo 15 horas dedicadas a atividades com os alunos e 5 horas dedicadas a atividade pedagógica em horário complementar à atividade com os alunos;

V – Para Professor II atuando na docência das disciplinas de Artes, Educação Física e Filosofia nas turmas de 1ª a 4ª séries ou no Ciclo I ou no 1º e 2º nos do Ciclo II, nas Unidades Escolares do Ensino Fundamental, ou nas turmas de 5ª a 8ª séries ou no 3º ano do Ciclo II ou no Ciclo III do Ensino Fundamental ou nos termos finais do Ensino Fundamental da Educação de Jovens e Adultos (EJA):

a) De 20 a 24 horas semanais, sendo de 16 a 20 horas dedicadas a atividades com os alunos e 4 horas dedicadas a atividade pedagógica em horário complementar à atividade com os alunos;

b) 30 horas semanais, sendo 25 horas dedicadas a atividades com os alunos e 5 horas dedicadas a atividade pedagógica em horário complementar à atividade com os alunos;

VI – Para Professor II atuando no Programa de Educação Complementar: 20 horas semanais dedicadas a atividades com os alunos.

§ 1º Nos casos previstos na alínea “a” dos incisos III e V, não se completando a, jornada mínima de trabalho em uma única Unidade Escolar, o professor deverá completá-la em outra Unidade.

§ 2º O professor titular de dois empregos cuja soma das jornadas mínimas semanais dedicadas a atividades com os alunos perfaça 40 horas semanais, ficará desobrigado do cumprimento das horas de atividade pedagógica, não fazendo jus a sua remuneração.

§ 3º Ao Professor II atuando nas turmas de 5ª a 8ª séries ou no 3º ano do Ciclo II ou no Ciclo III do Ensino Fundamental ou nos termos finais do Ensino Fundamental da Educação de Jovens e Adultos (EJA) será facultado, anualmente, no ato de inscrição para o processo de atribuição de aulas, optar entre as jornadas de trabalho descritas nas alíneas “a” e “b” do inciso V, garantindo-se no mínimo a jornada assumida no ano anterior.

§ 4º O professor que na atribuição de aulas não completar a jornada mínima de trabalho será considerado excedente, devendo cumprir atividades em projetos especiais em número de horas equivalentes à diferença entre a jornada mínima e o número de aulas assumidas.

Art. 73. Os servidores públicos investidos nos empregos públicos de Diretor de Escola, Supervisor de Ensino e Assistente Educacional Pedagógico cumprirão jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais.

#### Seção IV

##### Da Carga Suplementar

Art. 74. O docente poderá exercer carga suplementar de trabalho.

Art. 75. Entende-se por carga suplementar de trabalho o número de horas trabalhadas pelo docente além daquelas fixadas para a jornada de trabalho a que estiver sujeito na forma do art. 74 desta Lei.

§ 1º O número de horas semanais da carga suplementar de trabalho não excederá à diferença entre o limite de 40 (quarenta) horas e o número de horas fixadas para a jornada de trabalho a que o docente estiver sujeito na forma do art. 74 desta Lei.

§ 2º As normas e procedimentos administrativos relativos à carga suplementar de trabalho docente serão estabelecidos em regulamento.

Art. 76. A redução da carga suplementar de trabalho docente só será permitida, no decurso do período letivo, mediante requerimento dirigido ao titular da Secretaria Municipal da Educação, devendo o docente aguardar em exercício o seu deferimento ou indeferimento.

Art. 77. Mediante requerimento ao titular da Secretaria Municipal da Educação, poderá ser atribuída carga suplementar de trabalho ao docente que exercer função-atividade ou que desenvolver projeto especial em conformidade com o projeto político-pedagógico da Unidade Escolar, devendo o docente aguardar o deferimento ou a denegação antes de iniciar o projeto.

## Seção V

### Das Substituições

Art. 78. O docente titular de emprego público de provimento efetivo será substituído durante seus afastamentos e impedimentos legais ou regulamentares por outro, obedecida a seguinte ordem:

I – Docente em situação excedente, desde que devidamente habilitado;

II – Docente devidamente habilitado;

III – Docente aprovado em processo seletivo conforme disposto no art. 92 desta Lei.

§ 1º A substituição poderá ser exercida por docente titular de emprego público de provimento efetivo do Quadro dos Profissionais Magistério desde que haja disponibilidade de horário e que a jornada de trabalho semanal não ultrapasse 40 (quarenta) horas.

§ 2º A substituição prevista neste artigo será disciplinada em regulamento.

Art. 79. O Diretor de Escola Municipal nos seus afastamentos e impedimentos legais ou regulamentares superiores a 15 dias será substituído, na seguinte ordem, como segue:

I – Pelo Vice-Diretor, quando houver;

II – Por docente titular de emprego público de provimento efetivo lotado na unidade, eleito por seus pares, desde que preencher os requisitos para o exercício do emprego;

III – Por docente titular de emprego público de provimento efetivo do Quadro de Profissionais do Magistério que preencha os requisitos para o exercício do emprego, designado pelo titular da Secretaria Municipal da Educação, conforme dispuser regulamento.

Parágrafo único. O substituto fará jus ao vencimento de Diretor de Escola Municipal equivalente à sua atual referência e classe pelo período de substituição.

Art. 80. O Supervisor de Ensino nos seus afastamentos e impedimentos legais e regulamentares superiores a 15 dias será substituído por Diretor de Escola Municipal designado pelo titular da Secretaria Municipal da Educação conforme o que dispuser regulamento.

Parágrafo único. O substituto fará jus ao vencimento de Supervisor de Ensino equivalente à sua atual referência e classe pelo período de substituição.

## Seção VI

### Das Funções-Atividade

Art. 81. As funções-atividade exercidas por titular de emprego público de provimento efetivo do Quadro de Profissionais do Magistério, são de livre designação e exoneração do titular da

Secretaria Municipal da Educação, observado o disposto nesta Lei e em seu regulamento.

Art. 82. Haverá a função-atividade de Vice-Diretor nas Unidades Escolares de Ensino Fundamental com mais de 600 alunos.

Art. 83. A função-atividade de Vice-Diretor somente poderá ser exercida por docente titular de emprego público de provimento efetivo do Quadro de Profissionais do Magistério aprovado em processo seletivo próprio e eleito por seus pares em eleição registrada em ata e homologada pelo Conselho de Escola.

Art. 84. O docente será designado para exercer a função-atividade de Vice-Diretor pelo período de 3 (três) anos, com direito à recondução por igual período, sujeitar-se-á a jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais e receberá gratificação de 20% (vinte por cento) do valor de seu vencimento.

Art. 85. O Professor Coordenador atuará nas Unidades Escolares de Ensino Fundamental, com jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais incluídas as horas de atividade coletiva nas horas de trabalho pedagógico (HTP's).

Art. 86. O Professor Integrador atuará nas Unidades Escolares de Ensino Fundamental, com carga horária de 30 (trinta) horas semanais.

Art. 87. Os Professores Itinerantes atuarão com jornada de trabalho de 20 ou 30 horas semanais, nas quais se inclui o trabalho nas Unidades Escolares, diretamente com os alunos e atividades pedagógicas com a equipe de Professores Itinerantes ou com as equipes das Unidades Escolares em HTP's e na Secretaria Municipal da Educação, junto à equipe da Educação Especial.

Art. 88. Os Professores Formadores atuarão em projetos de formação continuada de professores e educadores, com carga horária correspondente à de sua jornada de trabalho semanal.

Art. 89. Os Professores Coordenadores de Projetos Especiais atuarão nas Unidades Escolares ou na Secretaria Municipal da Educação, com carga horária correspondente à sua jornada de trabalho semanal.

Art. 90. A função-atividade de Coordenador Técnico somente poderá ser exercida por titular de emprego público de provimento efetivo do Quadro dos Profissionais do Magistério com no mínimo 3 (três) anos de investidura no emprego ou de efetivo exercício no magistério e que atenda aos critérios e requisitos de designação estabelecidos em regulamento.

Art. 91. O servidor público que exercer a função-atividade de Coordenador Técnico receberá gratificação de 20% (vinte por cento) do valor de seu vencimento.

## Seção VII

### Da Contratação Temporária de Profissionais do Magistério

Art. 92. Havendo horas-aulas excedentes ou vagas em decorrência de exoneração ou demissão, falecimento, aposentadoria, afastamento ou licença de qualquer natureza, que não puderem ser assumidas em substituição, será feita contratação temporária de docente nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal.

Parágrafo único. A contratação de docente em caráter temporário será feita por um período de até 06 (seis) meses, podendo o contrato ser prorrogado pelo período necessário ao complemento do respectivo ano letivo, a critério da Secretaria Municipal da Educação.

Art. 93. A contratação de que trata o artigo anterior será feita pela convocação dos aprovados em processo seletivo a ser realizado anualmente no início do ano letivo.

Parágrafo único. O processo seletivo de que trata o *caput* deste artigo será estabelecido em regulamento e requererá, no mínimo, os requisitos dispostos no art. 65 *caput* e § 1º.

Art. 94. A contratação temporária de profissional em atividade de suporte pedagógico seguirá os critérios definidos em lei que trate da contratação servidor público por tempo determinado conforme previsto no art. 37, IX, da Constituição Federal.

## Seção VIII

### Dos Vencimentos

Art. 95. O vencimento dos titulares dos empregos públicos de Professor I, Professor II e Assistente Educacional Pedagógico será calculado multiplicando-se o número de horas que compõem sua jornada de trabalho semanal por 5,5 semanas, e este resultado, pelo valor correspondente à sua referência, segundo o Anexo XVI desta Lei, garantindo-se, dessa forma, o pagamento do repouso semanal remunerado.

Parágrafo único. O cargo de Assistente Educacional Pedagógico terá seu vencimento inicial calculado a partir da referência 10 dentro de cada uma das classes, segundo o Anexo XVI desta Lei, as quais ascende por meio de titulação (I, II, III e IV), garantindo-se, dessa forma, a valorização deste profissional de suporte pedagógico da Secretaria Municipal de Educação, fazendo jus ao grau de responsabilidade exigido em suas atribuições na condução do processo educativo junto às unidades escolares.

Art. 96. O profissional do magistério que atuar em Unidade Escolar situada na zona rural ou em distrito isolado terá um adicional de 10% (dez por cento) sobre seu vencimento.

## Seção IX

### Das Faltas

Art. 97. Ao docente será consignada falta-aula quando deixar de comparecer à parte da carga horária do dia de trabalho, computadas as horas de atividade pedagógica individuais ou coletivas.

Art. 98. As horas não trabalhadas durante o mês serão somadas para caracterizarem, em seu conjunto, a falta-dia.

## Capítulo III

### DAS FÉRIAS

Art. 99. O docente do Quadro de Profissionais do Magistério fará jus a período de férias de 30 (trinta) dias, a serem gozados do dia 02 (dois) ao dia 31 (trinta e um) de janeiro, e a períodos de recesso escolar do dia 24 (vinte e quatro) ao dia 31 (trinta e um) de dezembro e de 15 (quinze) dias no mês de julho, de acordo com o calendário escolar.

Parágrafo único. No período de recesso escolar poderá haver convocação para planejamento escolar, formação e capacitação profissional, participação em cursos, congressos ou simpósios, ocasião em que se respeitará a jornada e o turno de trabalho do docente, bem como para cumprimento do que dispõe o artigo 24, inciso I, da Lei Federal n.º 9394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), se necessário.

Art. 100. O profissional em atividades de suporte pedagógico do Quadro de Profissionais do Magistério fará jus a 30 (trinta) dias de férias.

## Capítulo IV

### DAS CARREIRAS

Art. 101. Os empregos públicos integrantes do Anexo XIII desta Lei estão organizados nas seguintes carreiras:

I – Professor I;

II – Professor II;

III – Assistente Educacional Pedagógico;

IV – Diretor de Escola;

V – Supervisor de Ensino.

Art. 102. A carreira de Professor I é composta por cinco classes e as demais por quatro classes, cujos requisitos de qualificação, habilitação ou titulação serão estabelecidos em regulamento.

## Seção I

### Da Evolução Funcional

Art. 103. O sistema de evolução funcional é o conjunto de possibilidades que o servidor público titular de emprego público do Quadro dos Profissionais do Magistério deve observar para ascender na carreira e valorizar-se profissionalmente.

Parágrafo único. A evolução funcional dar-se-á mediante progressão funcional ou promoção.

Art. 104. O sistema de evolução funcional reger-se-á pelos princípios de:

I – Capacitação e aperfeiçoamento contínuo;

II – Avaliação de desempenho individual e de equipe;

III – Qualificação periódica.

Art. 105. O servidor público titular de emprego público de provimento efetivo do Quadro dos Profissionais do Magistério concorrerá na forma e nas condições desta Lei e de seu regulamento à progressão funcional e à promoção.

## Seção II

### Da Progressão Funcional

Art. 106. Progressão funcional é a passagem do servidor público titular de emprego público de provimento efetivo do Quadro dos Profissionais do Magistério à referência imediatamente superior na mesma classe da carreira a que pertence e ocorrerá, automaticamente, a cada 12 (doze) meses de efetivo exercício após o cumprimento do estágio probatório nos termos do art. 66 desta Lei.

Art. 107. O período em que o servidor público estiver afastado para exercer cargo em comissão ou função de confiança ou função-atividade ou prestando serviço em outro órgão da Administração Municipal será contado como de efetivo exercício para os fins estabelecidos nesta Seção.

### Seção III

#### Da Promoção

Art. 108. Promoção é a passagem do servidor público titular de emprego público do Quadro dos Profissionais do Magistério de uma classe para outra da carreira a que pertence, ocorrendo quando o profissional do magistério concluir curso que aumente sua titulação.

§ 1º Para efeito do que dispõe o *caput* deste artigo serão considerados exclusivamente os cursos de Normal Superior, licenciatura plena, especialização ou pós-graduação *lato sensu*, mestrado e doutorado, relativos à área de atuação do profissional do magistério, realizados em instituições de ensino superior credenciadas.

§ 2º Os cursos e respectivos títulos referidos no parágrafo anterior serão considerados uma única vez, vedada sua acumulação.

Art. 109. Não poderá candidatar-se à promoção o integrante do Quadro dos Profissionais do Magistério que:

- I – Contar menos de 3 (três) anos de efetivo exercício no emprego público do qual é titular;
- II – Estiver há menos de 6 (seis) meses na referência atual;
- III – Estiver suspenso disciplinarmente.

Art. 110. O ingresso na nova classe far-se-á, no mínimo, na referência com valor de vencimento superior a 3% (três por cento) ao vencimento da referência atual do profissional do magistério.

Art. 111. O período em que o servidor público estiver afastado para exercer cargo em comissão ou função de confiança função-atividade ou prestando serviço em outro órgão da Administração Municipal será contado como de efetivo exercício para os fins estabelecidos nesta Seção.

Art. 112. As normas e os procedimentos administrativos relativos à promoção serão estabelecidos em regulamento.

### Seção IV

#### Da Avaliação de Desempenho Funcional

Art. 113. A avaliação de desempenho funcional terá seus resultados apurados conforme disposto em regulamento e consolidados a cada 12 (doze) meses, durante o primeiro bimestre do exercício, obedecendo ao disposto nesta Lei.

§ 1º A avaliação de desempenho funcional observará, no mínimo, os seguintes quesitos:

- I – Cumprimento das normas de procedimentos e de conduta no desempenho das atribuições

emprego ou função;

II – Produtividade no trabalho, com base em padrões previamente estabelecidos;

III – Produtividade da equipe, com base em padrões previamente estabelecidos;

IV – Assiduidade;

V – Pontualidade.

§ 2º A consolidação da avaliação de desempenho funcional integrante do Quadro dos Profissionais do Magistério será elaborada por Comissão designada para esse fim, cuja composição mínima contará com os seguintes membros:

I – 01 (um) integrante da área de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Prefeitura do Município de Araraquara;

II – O Gerente ou o Coordenador da Unidade ou o Diretor da Escola Municipal responsável pela equipe de trabalho que estiver sendo avaliada;

III – 01 (um) integrante da equipe de trabalho que estiver sendo avaliada;

IV – (01) um representante dos profissionais da educação;

V – 01 (um) representante do Sindicato da categoria.

§ 3º Os critérios de avaliação de desempenho, observado o previsto no § 1º, serão estabelecidos em regulamento após manifestação do Fórum Municipal de Educação, envolvendo a Secretaria Municipal da Educação e representantes de todas as Unidades Escolares.

§ 4º Os critérios de avaliação serão aplicados e ponderados em conformidade com as características das atribuições exercidas.

§ 5º Será dado conhecimento prévio ao integrante do Quadro dos Profissionais do Magistério dos critérios, das normas e dos padrões a serem utilizados para a avaliação de seu desempenho e da equipe que integra.

§ 6º O resultado consolidado da avaliação de desempenho funcional deverá indicar os fatos, as circunstâncias e os demais elementos de convicção no termo final de avaliação, inclusive, quando for o caso, o relatório relativo à produção de provas testemunhais e documentais.

Art. 114. As ações da avaliação de desempenho funcional deverão ser articuladas com o Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento dos Profissionais do Magistério.

Art. 115. As necessidades de capacitação ou aperfeiçoamento do profissional do magistério cujo desempenho tenha sido considerado insuficiente serão priorizadas a fim de atender ao disposto nos incisos I e III do art. 104 desta Lei.

Art. 116. As normas e os procedimentos administrativos relativos à avaliação de desempenho funcional serão estabelecidos em regulamento.

## Capítulo V

### DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

#### Seção Única

##### Do Enquadramento

Art. 117. Os atuais ocupantes dos empregos públicos de Professor de Pré-Escola, Professor I, Professor, Professor II, Professor de Educação Especial, Supervisor de Ensino, Coordenador Técnico, Orientador Educacional, Assistente Educacional Pedagógico e Diretor de Escola serão enquadrados nos empregos públicos de mesma natureza das funções que desempenham atualmente, constantes do Anexo XIII, mediante Portaria do Prefeito Municipal, na referência equivalente à soma dos valores relativos à escala de vencimentos, ao adicional por tempo de serviço e, quando for o caso, à função gratificada, ou na referência imediatamente superior, da classe da carreira correspondente a sua titulação conforme dispuser regulamento.

§ 1º Do enquadramento não poderá resultar redução de remuneração.

§ 2º Não sendo possível encontrar, na última referência da classe mais elevada de sua carreira valor equi, valente ao vencimento percebido pelo profissional do magistério, este ocupará a última referência da classe mais elevada de sua carreira e terá direito à diferença a título de vantagem pessoal, a qual será incorporada, para todos os fins.

Art. 118. Os aposentados e pensionistas com direito à complementação de aposentadoria ou pensão serão enquadrados na nova nomenclatura dos empregos públicos e respectivos vencimentos conforme disposto no artigo anterior.

Art. 119. O enquadramento previsto neste Capítulo dar-se-á em até 180 (cento e oitenta) dias após a promulgação desta Lei.

Parágrafo único. O enquadramento será elaborado por Comissão designada para esse fim, cuja composição mínima contará com os seguintes membros:

I – 01 (um) integrante da área de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Prefeitura do Município de Araraquara;

II – 01 (um) integrante da área de Manutenção de Recursos Humanos da Prefeitura do Município de Araraquara;

III – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;

IV – 01 (um) representante do Sindicato da categoria.

Art. 120. O integrante do Quadro dos Profissionais do Magistério que entender que se considerar prejudicado com seu enquadramento poderá, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da data de publicação da Portaria de enquadramento, dirigir à Comissão a que se refere o parágrafo único do artigo anterior, petição de revisão de enquadramento, devidamente fundamentada.

Parágrafo único. A ementa da decisão que deferir ou denegar o pedido deverá ser publicada em órgão oficial do Município.

Art. 121. Caso o requerimento efetuado nos termos do artigo anterior for denegado, o integrante do Quadro dos Profissionais do Magistério poderá, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da data da publicação do indeferimento, dirigir ao Prefeito Municipal recurso devidamente fundamentado.

Parágrafo único. A ementa da decisão que deferir ou denegar o pedido deverá ser publicada em órgão oficial do Município.

## TÍTULO IV

### DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

#### Capítulo I

##### DO PRÊMIO ASSIDUIDADE

Art. 122. O servidor público municipal que cumprir jornada de trabalho sem registro de faltas terá direito ao prêmio assiduidade.

Parágrafo único. O benefício estabelecido pelo *caput* deste artigo será regulamentado pelo Executivo em até 60 (sessenta) dias após a promulgação desta Lei.

#### Capítulo II

##### DAS LICENÇAS

Art. 123. Salvo disposição em lei específica, conceder-se-á ao servidor público licença:

I – Por motivo de doença em pessoa da família, comprovada por atestado médico oficial;

II – Para participar de atividades e cursos destinados ao aperfeiçoamento funcional do servidor;

III – Para desempenho de mandato classista;

IV – Para servir a outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal

ou dos Municípios.

§ 1º O benefício estabelecido pelo *caput* deste artigo será regulamentado pelo Executivo em até 60 (sessenta) dias após a promulgação desta Lei.

§ 2º O servidor público que licenciar-se por motivo de doença por mais de 60 (sessenta) dias deverá submeter-se a avaliação por junta médica oficial.

### Capítulo III

#### DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 124. O quadro de lotação numérica de cargos, empregos e funções de confiança e atividade por Secretarias será fixado em regulamento, considerando-se as características e necessidades destas e o resultado do enquadramento previsto no arts. 53 e 117 desta Lei.

Art. 125. O ocupante do cargo em comissão de Secretário Municipal ou Coordenador Executivo ou da função de confiança de Gerente ou Coordenador de Unidade está desobrigado de registro de ponto.

Art. 126. Somente se nomeará Gerente aonde não houver cargo de Diretor de Departamento e de Divisão na vacância.

Art. 127. Os regulamentos necessários à implementação do disposto nesta Lei e o sistema de capacitação e qualificação dos servidores serão elaborados por Comissão designada para esse fim, cuja composição mínima contará com os seguintes membros:

I – 01 (um) integrante da área de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Prefeitura do Município de Araraquara;

II – 01 (um) integrante da área de Manutenção de Recursos Humanos da Prefeitura do Município de Araraquara;

III – 01 (um) representante de cada uma das Secretarias;

IV – 01 (um) representante de cada uma das carreiras;

V – 01 (um) representante do Sindicato da categoria.

Parágrafo único. Os membros da comissão estabelecida no *caput* que representarem os servidores públicos titulares de empregos públicos de provimento efetivo serão indicados por seus pares conforme dispuser regulamento.

Art. 128. A implementação do disposto nesta Lei observará o disposto no art. 169, *caput*, § 1º da Constituição Federal e as normas pertinentes da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de

2000.

Art. 129. As despesas decorrentes da execução desta Lei serão atendidas por conta das dotações próprias consignadas em orçamento e suplementadas, se necessário, de acordo com as normas legais vigentes.

Art. 130. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 131. Revogam-se todas as disposições em contrário, especialmente a Lei Municipal nº 3.430, 17 de março de 1988; a Lei Municipal nº 3.977, de 23 de maio de 1992; a Lei Municipal nº 4.161, de 28 de maio de 1993; a Lei Municipal nº 4.179, de 23 de junho de 1993; a Lei Municipal nº 4.187, de 05 de julho de 1993; a Lei Municipal nº 4.502, de 29 de junho de 1995; a Lei Municipal nº 4.832, de 06 de junho de 1997; a Lei Municipal nº 4.981, de 11 de março de 1998; a Lei Municipal nº 4.994, 26 de março de 1998; a Lei Municipal nº 5.034, de 18 de junho de 1998; a Lei Municipal nº 5.040, de 01 de julho de 1998; a Lei Municipal nº 5.207, de 15 de junho de 1999; a Lei Municipal nº 5.333, de 24 d, e novembro de 1999; a Lei Municipal nº 5.398, de 05 de abril de 2000; a Lei Municipal nº 5.399, de 05 de abril de 2000; a Lei Municipal n, ° 5.443, de 21 de junho de 2000; a Lei Municipal nº 5.635, de 28 de junho de 2001; a Lei Municipal nº 5.705, de 25 de outubro de 2001; a Lei Municipal nº 5.744, de 20 de dezembro de 2001; a Lei Municipal nº 5.776, de 15 de março de 2002; a Lei Municipal nº 5.803, de 16 de abril de 2.002; a Lei Municipal nº 5.804, 16 de abril de 2002; a Lei Municipal nº 6.008, de 16 de maio de 2003; a Lei Municipal nº 6.049, de 17 de setembro de 2003.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA, aos 19 (dezenove) dias do mês de abril do ano de 2005 (dois mil e cinco).

**EDSON ANTONIO EDINHO DA SILVA** - Prefeito Municipal

**DONIZETE SIMIONI** - Secretário de Administração

**DR. WAGNER CORRÊA** - Secretário dos Negócios Jurídicos

Publicada na Secretaria Municipal de Governo, na data supra.

MÁRCIA APARECIDA OVEJANEDA LIA-Secretária de Governo

Arquivada em livro próprio nº 01/2005. (“PC”).

## **APÊNDICE**

## **Documento I**

### **Roteiro de entrevista da diretora “A” e “B”, no dia 27/07/2008.**

- 1) Dando início as atividades do projeto do Mestrado, com as entrevistas com as diretoras da Rede Municipal de Araraquara, faremos algumas perguntas as diretoras que aqui estão. Eu gostaria que vocês falassem assim de forma bem clara, bem simples, como foi à trajetória até ser diretora. Como vocês chegaram lá, era algo que almejavam? Era uma coisa que vocês queriam, ou se aconteceu por acaso, conta um pouquinho desta trajetória.
- 2) O que isso, o fato de você ser diretora de escola mudou na sua vida e na sua profissão, qual o significado de se tornar diretora de escola?
- 3) Como você se sente neste papel? Qual o significado em ser diretora, em estar atuando como diretora hoje?
- 4) Gostaria que você me falasse um pouquinho do seu cotidiano, do seu relacionamento com a escola, com o equipamento escolar, com a comunidade, um pouquinho do seu cotidiano, o que você faz desde a hora que chega até a hora em que você vai embora.
- 5) Mas, você não tem receio que algo se quebre? De você ser responsável, por assinar um termo de responsabilidade de sobre os equipamentos? Isso faz com que mude algumas coisas, a sua forma de ver este equipamento?

### **Roteiro de entrevista com a diretora “C” no dia 09/08/2008.**

1. Dando início a entrevista com a diretora de escola, do Centro de Educação e Recreação. “C” gostaria que você me contasse um pouquinho da sua trajetória, como você se tornou diretora de escola?

2. Como você sente no papel de diretora de escola? O que é ser diretora de escola hoje para você? É diferente do que foi no passado?
3. Conte-me um pouco do seu cotidiano na escola.
4. Como você lida com a questão do patrimônio? E com o termo de responsabilidade? Tudo que “entra” na escola via Secretaria da Educação ou via prefeitura? Como você consegue manter os equipamentos ou adquirir novos?

## **Documento II**

### **Questionário aplicado aos diretores da rede municipal de Araraquara**

Nome:

Escola onde trabalha:

Cargo:

Exerce esse cargo quanto tempo:

RG:

Assinale com X as alternativas que julga estarem de acordo com as responsabilidades e atribuições do diretor de escola:

Elaboração do Projeto Político- Pedagógico

Gestão da Unidade Escolar

Atendimento a pais e comunidade

- ( ) Conferência e gerenciamento da merenda escolar
- ( ) Conservação e manutenção do prédio escolar, mobiliário e equipamentos da unidade
- ( ) Conselho de Escola
- ( ) Organização da vida do aluno
- ( ) Organização da vida funcional dos servidores da unidade
- ( ) Realizar serviços de secretaria, almoxarife, ou “cobrir” outras funções
- ( ) Gestão de recursos financeiros
- ( ) Saúde física e mental dos alunos
- ( ) Legislação Educacional

São atribuições:

- ( ) Organização das atividades de planejamento no âmbito da escola, organizando a elaboração dos Planos e Projeto Pedagógico, acompanhando e avaliando a execução das mesmas, de acordo com as diretrizes Nacionais e Municipais da Educação
- ( ) Subsidiar o planejamento educacional: responsabilizando-se pela atuação, exatidão, sistematização e fluxo de dados necessários à sua elaboração, prevendo recursos físicos, materiais e humanos para atender as necessidades da escola a curto, médio e longo prazo

- ( ) Assegurar o cumprimento da legislação em vigor
  
- ( ) Criar condições para promover o contínuo aperfeiçoamento de recursos físicos, materiais e humanos da escola
  
- ( ) Promover integração escola/família/comunidade: proporcionando condições para a participação de órgãos e entidades públicas e privadas de caráter cultural, educativo e assistencial, bem como de membros da comunidade nas programações da escola: assegurando a participação da escola em atividades cívicas, culturais, sociais e desportivas da comunidade
  
- ( ) Criar e estimular experiências para o aprimoramento do processo educativo
  
- ( ) Mediar situações de conflito
  
- ( ) Autorizar matrícula e transferência de alunos
  
- ( ) Conferir e expedir certificados de série/termo/nível
  
- ( ) Assinar todos os documentos da escola, e quando da presença de um secretário juntamente com ele
  
- ( ) Convocar e dirigir reuniões de professores e funcionários e pais de alunos
  
- ( ) Presidir solenidades, cerimônias e representar a escola em atos oficiais e atividades da comunidade
  
- ( ) Aplicar penalidades a alunos, professores e funcionários : em conformidade com a legislação pertinente
  
- ( ) Controlar a frequência diária do pessoal subordinado

- ( ) Decidir sobre petições e recursos em sua área de competência legal
- ( ) Delegar e avocar as atribuições e competências do pessoal subordinado
- ( ) Emitir declarações para diferentes fins, sempre que solicitado
- ( ) Articular os diferentes coletivos da unidade escolar, incluindo o Conselho de Escola
- ( ) Atendimento a comunidade a qualquer hora do turno de trabalho
- ( ) Abrir e fechar escola em horários diversos, mesmo que fora do horário de trabalho para atividades diversas, incluindo as da comunidade extra- escolar
- ( ) Atendimento das ocorrências do alarme, inclusive as fora do expediente e em finais de semana ou feriados
- ( ) Abertura ou fechamento de escola pela falta de porteiros
- ( ) Acompanhamento de alunos para atendimento emergencial de saúde
- ( ) Acompanhamento de funcionários acidentados, e para abertura de CAT
- ( ) Comparecimento de reuniões do Orçamento Participativo, Conselho de Escola, Conselhos diversos, Campanhas de vacinação fora do horário de trabalho
- ( ) Execução se serviços fora da unidade, tais como: compras para a escola, cotação de orçamentos para compras diversas
- ( ) Utilização de veículo próprio para assuntos que dizem respeito à escola
- ( ) Atendimento das demandas : Conselho Tutelar, Juizado da Infância e Juventude

- ( ) Prestar depoimentos na Justiça Comum, do Trabalho, ou em delegacias quando com problemas com funcionários
- ( ) Prestar esclarecimentos junto a departamentos competentes no caso de maus tratos familiares aos alunos
- ( ) Participação como testemunha nos casos de sindicância ou processos disciplinares de funcionários
- ( ) Participar de todas as reuniões quando convocado pela Secretaria Municipal de Educação
- ( ) Acatar todas as decisões da Secretaria Municipal de Educação
- ( ) Utilizar- se recursos próprios para solucionar problemas da unidade escolar
- ( ) Responsabilizar- se por quaisquer danos ocorridos na escola, mesmo estando ausente
- ( ) Participar de atividades, inclusive de outras secretarias a pedido da Secretaria Municipal da Educação
- ( ) Questionar as autoridades competentes sobre posicionamentos discordantes
- ( ) Levar ao conhecimento de seus superiores as reais condições da escola e cobrar soluções
- ( ) Engajar- se nas lutas sindicais por melhores condições de trabalho