

Mapeamento de práticas de seleção e capacitação de diretores escolares¹

HELOÍSA LÜCK

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO APLICADO (CEDHAP)

1. Apresentação

Este texto apresenta relatório condensado da pesquisa *Mapeamento de práticas de seleção e capacitação de diretores escolares*, produzida no período de maio a novembro de 2010, pelo Centro de Desenvolvimento Humano Aplicado (Cedhap), mediante promoção da Fundação Victor Civita (FVC) e coordenação pela sua área de Estudos e Pesquisas. A pesquisa faz parte de um conjunto de esforços dessa Fundação realizados com o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade da Educação Básica no Brasil, pela produção de estudos e pesquisas que permitam compreender condições e práticas que caracterizam a Educação brasileira.

A pesquisa foi realizada com o objetivo de conhecer práticas de seleção e capacitação de diretores escolares adotadas por sistemas estaduais e municipais de ensino, visando subsidiar a formulação de políticas públicas de melhoria da gestão escolar pela seleção e capacitação de diretores escolares, em associação com outras medidas conjuntas, segundo os princípios da abrangência e interatividade.

-
1. Esta pesquisa foi desenvolvida pelo Centro de Desenvolvimento Humano Aplicado (Cedhap) por encomenda da Fundação Victor Civita (FVC). Contando com a colaboração de: Caroline Lück Resende, Josiele Tomazi da Luz, Kátia Siqueira de Freitas e Maria Del Carmen Dantas Kormann. Participou do planejamento desta pesquisa como consultora técnica, Paula Louzano.

Com esse objetivo como foco, a pesquisa realizada descreve a prática adotada pelos sistemas de ensino estaduais e municipais (capitais) sobre a questão, mapeando-os, de modo a pôr em perspectiva o estado da arte no país, como também descreve a perspectiva dos agentes de gestão escolar, os diretores, sobre essas práticas. Mediante o cotejamento dessas duas vertentes de investigação, é possível evidenciar questões substanciais a serem consideradas pelos gestores de sistema de ensino na definição de uma política mais consistente e mais integradora dos aspectos que constituem a qualidade de ação na gestão escolar.

Foi realizado o mapeamento do estado da questão a partir de informações fornecidas por 24 Secretarias Estaduais de Educação (SEE) e 11 Secretarias Municipais (SME) de capitais e mais a descrição de significado dessas práticas baseada em grupos focais realizados com diretores de oito sistemas estaduais de ensino e seis sistemas municipais.

2. Finalidade e objetivos do estudo

A finalidade do estudo realizado é a de subsidiar sistemas de ensino público no delineamento de políticas de seleção, provimento de cargo e capacitação de diretores escolares, com foco no fortalecimento de práticas de gestão escolar promotoras da qualidade do ensino. Essa proposição se assenta no entendimento de que a gestão escolar se constitui em uma atuação estruturante na determinação da qualidade do ensino e seus resultados.

2.1. Objetivo geral

Mapear as práticas de seleção e capacitação de diretores escolares adotadas por sistemas estaduais e municipais de ensino e analisar a percepção sobre as mesmas pelos diretores escolares.

2.2. Objetivos específicos

- Identificar a existência e natureza de políticas educacionais orientadas para a seleção de diretores escolares como condições de provimento do cargo de direção.

- Mapear e descrever as práticas de provimento do cargo de diretor e capacitação de diretores, adotadas pelos sistemas estaduais e municipais de ensino.
- Identificar o significado dessas práticas segundo a percepção de diretores escolares.
- Identificar estratégias complementares associadas às ações de provimento do cargo de diretor escolar, como reforço e apoio à melhoria do seu desempenho na gestão escolar.
- Cotejar as práticas de provimento do cargo de diretor escolar e respectiva seleção adotadas no Brasil, com as realizadas no âmbito internacional.
- Descrever o estado da questão sobre práticas de capacitação de diretores escolares promovidas pelos sistemas de ensino.
- Descrever o alcance das práticas de seleção e capacitação de diretores escolares segundo o significado atribuído por esses atores às mesmas.

3. Metodologia

A pesquisa foi realizada enfocando duas perspectivas e dimensões de dados: uma, voltada ao mapeamento de informações, teve *natureza quantitativa*, de modo a permitir observar nas Unidades Federadas (UFs) brasileiras a distribuição das informações pertinentes aos objetivos propostos, e outra, de *natureza qualitativa*, focada na identificação de percepção de diretores escolares sobre as práticas de seleção e capacitação em que são envolvidos e sua expressão na gestão escolar e na cultura da escola.

3.1. Dimensão quantitativa

A dimensão quantitativa da pesquisa reportou-se à coleta de dados obtida por um questionário, com perguntas específicas de modo a poder tabular as respostas, identificar sua frequência e distribuição por estados e municípios, como condição para poder realizar o mapeamento pretendido. Seus resultados são sistematizados em tabelas, gráficos, quadro e mapas.

O questionário cobriu três partes: uma de identificação da unidade respondente (Bloco A), outra de coleta de dados sobre a prática de seleção de diretores (Bloco B) e uma terceira, de identificação de práticas de capacitação de diretores.

3.2. Dimensão qualitativa

Com o objetivo de conhecer a significação dada pelos diretores escolares às medidas de seleção e capacitação de diretores e sua expressão nas escolas, foram realizados grupos focais com diretores, metodologia que permite iluminar significados e representações dessas práticas pelos participantes. Como o grupo focal se realiza com base em expressões de conteúdos que se constroem coletivamente, constitui-se em metodologia ilustrativa do que acontece em processos semelhantes no contexto da escola.

4. A coleta de dados

Para obter os dados quantitativos necessários ao mapeamento, foi solicitada a parceria com o Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed) no sentido de obter a colaboração das SEEs, que indicaram uma pessoa como responsável pela coleta de dados e fornecimento de informações a serem preenchidas no questionário a elas enviadas por e-mail. Em vista dessa parceria, o Consed enviou a todas as SEEs uma correspondência eletrônica, convidando-as a participar da pesquisa. Para obter as informações das SMEs, foi solicitado o apoio diretamente ao gabinete da Secretaria de Educação (SE), que indicou o profissional responsável pelo fornecimento de dados.

O retorno das SEEs foi de 89% e das SMEs foi de 43%.

Esse processo de coleta de dados se mostrou bastante demorado e oneroso em termos de tempo e esforços, tendo sido necessário realizar várias rodadas de solicitação, seja por e-mail, seja telefonicamente, em cujo processo se obtiveram indicações da dificuldade de os respondentes terem acesso aos dados ou da necessidade de os mesmos serem sistematizados, tendo em vista se encontrarem dispersos ou não tabulados. O ano eleitoral

também provocou a mudança de alguns secretários de Educação, o que teria produzido dificuldade de mobilização da Secretaria para a realização desse trabalho.

Foram também realizados 14 grupos focais, com a duração mínima de duas horas e meia cada um, perfazendo o total de 39 horas, envolvendo 107 diretores escolares e três vice-diretores.

5. Participantes do estudo

Participaram da pesquisa de mapeamento 24 UF's: Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

Na realização dos grupos focais, os sistemas estaduais de ensino participantes foram Amazonas, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia e São Paulo, dos quais 62 diretores participaram e três vice-diretores. Os sistemas municipais de ensino participantes foram: Belo Horizonte, Curitiba, Cuiabá, Manaus, Porto Velho e Salvador, com a realização de seis grupos focais, dos quais participaram 45 diretores municipais.

6. Destaques da revisão de literatura

Para fundamentar a pesquisa e a interpretação dos dados, foi realizado um levantamento da literatura em âmbito nacional e internacional sobre práticas e propostas de seleção e capacitação de diretores. Essa revisão contribuiu para a compreensão de necessidades, perspectivas e possibilidades de promover avanços nas práticas adotadas nos sistemas e redes de ensino brasileiros e delinear práticas sistemáticas mais consistentes a respeito.

A seguir, são apontados alguns destaques dessa revisão, de modo a contextualizar os dados da pesquisa e sua análise.

6.1. Definição de políticas educacionais sobre seleção e formação/capacitação de diretores

As políticas educacionais têm o papel de estabelecer de forma abrangente, integrada e consistente, as propostas de ação imprescindíveis para dar atendimento ao projeto de desenvolvimento educacional do Estado. Essas políticas são, portanto, responsáveis pelos resultados alcançados no sistema de ensino, cuja efetividade depende da sua organicidade e de sua implementação devidamente planejada. Porém pesquisas têm indicado que reformas e políticas educacionais têm falhado em promover os resultados pretendidos, não sendo diferente a situação que se refere às reformas e políticas específicas sobre a gestão escolar e que a colocam como o centro de atenção na melhoria da qualidade do ensino e estabelecem o diretor como figura-chave na promoção dessa qualidade.

Diversos fatores são apontados em relação a essa falha e falta de efetividade das políticas públicas: i) ausência de proposição de valores sociais e educacionais claros e princípios correspondentes, assim como insuficiência ou inadequação de conceituação dos fundamentos norteadores da política; ii) falta de conhecimento da realidade interna e externa escolar sobre a qual as políticas se devem institucionalizar; iii) desconsideração ao contexto político-cultural em que o sistema de ensino e as escolas estão inseridos, influenciados por manifestações clientelistas, corporativas e pelo conformismo e pela acomodação; iv) desvinculação entre si de aportes financeiros, humanos, materiais e científico-tecnológicos necessários para a execução plena das políticas; v) falta de liderança consistente e contínua por parte dos elaboradores e gestores da implementação das políticas; e vi) descontinuidade das ações governamentais associada à rotatividade de governantes e dirigentes da Educação (SOUZA, 1998).

Além da superação desses aspectos como condição para o delineamento e a implantação e implementação de políticas públicas consistentes, emerge como pano de fundo o entendimento de que medidas adotadas somente se tornam efetivas quando fazem parte de uma política pública fundamentada em um panorama global e interativo dos componentes da questão e quando levam em consideração a cultura organizacional escolar, de modo a aproximá-la da cultura educacional (LÜCK, 2010), mediante contínuo acompanhamento, orientação e apoio. Vale destacar ainda, como condição

para que as políticas educacionais sejam efetivas, que o seu delineamento leve em consideração questões históricas e contextuais sobre o foco por elas abrangido, além de o conjunto de fatores relacionados e implicados na sua implantação e implementação, como preparação, acompanhamento e avaliação do processo, apoio e mentoria à implementação das propostas, e, dentre outros aspectos, capacitação para o desenvolvimento de competências necessárias à implantação e implementação pretendidas.

6.2. O papel do diretor na escola e a definição de parâmetros de gestão

Pesquisas internacionais têm consistentemente indicado que a qualidade do ensino está associada a um conjunto de fatores, dentre os quais aparece como um dos mais preponderantes a liderança do diretor escolar com base em suas competências para esse exercício profissional (TEKESTE, 2000; NORMORE, 2004). Como corolário desse entendimento, é comum o registro de frases como: “Não há boa escola com mau diretor” (MACHADO, 1999), “Mostre-me uma boa escola e eu posso mostrar um bom líder” (CREWS & WEAKLEY apud NORMORE, 2004), “Para que a escola seja boa, precisa ter um bom diretor” (MEYER & FLEISTRITZER, 2003) e “A escola tem a cara de seu diretor”. Esse entendimento, porém, tem promovido interpretações inadequadas do ponto de vista da definição de responsabilidades pela qualidade do ensino e sucesso da gestão escolar, no delineamento e implementação de políticas públicas, quais sejam as de que o sucesso da questão se assenta sobre a pessoa do diretor exclusivamente e que, portanto, a ele individualmente compete a responsabilidade pela gestão de qualidade. A consequência seria o entendimento de que, uma vez selecionado um bom diretor, o desafio da qualidade do desempenho de gestão está resolvido, resultando daí a expectativa com a seleção de diretores como uma resolução mágica dos problemas de gestão.

Nessa literatura, emergem como desafios especiais, no delineamento de políticas de melhoria da gestão escolar, os desafios da complexificação do papel do diretor escolar (e.g. ROSA, 2003; HESS, 2003; ALVAREZ, 2003) em decorrência de: i) constante e crescente dinâmica e complexidade da realidade, a partir da globalização e do desenvolvimento tecnológico; ii) demo-

cratização da educação que universalizou a Educação Básica, iii) mudança de papel da escola de promotora de instrução, para formadora e promotora do desenvolvimento humano; iv) mudanças sociais que transferem para a escola inúmeras responsabilidades antes assumidas pela família e pela sociedade; e v) inserção na escola das tensões e violência da sociedade.

Emerge como necessária, para nortear a gestão escolar, com a crescente complexidade de seu trabalho, a definição de parâmetros de desempenho para a atuação do diretor escolar, sem os quais não é considerado possível garantir a qualidade da seleção e capacitação de diretores e o monitoramento e a avaliação do seu trabalho. É reconhecido que, não existindo parâmetros para nortear o seu desempenho e as ações do sistema sobre a gestão da escola, tanto os tomadores de decisão sobre políticas educacionais como os gestores de sistema e os diretores escolares atuam à mercê de apelos imediatistas, quando não aos de caráter clientelista e corporativo. Nesse contexto, suas decisões são tomadas ao estilo de ensaio e erro, portanto, sem rumo e sem constância de ritmo. Atua-se e decide-se quase ao sabor do espontaneísmo e da relatividade das situações, em vista do que a determinação de melhoria da qualidade do ensino se torna uma situação vaga e sempre adiada e os resultados que a escola alcança são considerados satisfatórios porque possíveis, à luz de esforços anteriores caracterizados por metas e ações tímidas e modestas (CHAPMAN, 2005).

6.3. O processo de seleção de diretores

A seleção de diretores, para ser efetiva, é identificada na literatura como um processo abrangente do qual faz parte a identificação, o recrutamento ou atração de candidatos potenciais, e a seleção propriamente dita, mediante uma avaliação formal de sua capacidade para assumir as funções de direção escolar (NORMORE, 2004). Em vista disso, o tratamento da questão, na definição de políticas educacionais, demanda que os tomadores de decisão e gestores adotem uma perspectiva ampla em tal delineamento, sob pena de apresentarem proposições de caráter meramente operacional, localizado e fragmentado, de que decorre se tornar inefetivo e descontextualizado em relação aos propósitos educacionais.

Em estudo comparativo e evolutivo de práticas de seleção de diretores escolares por sistemas de ensino europeus (VIÑAO, 2000), identificou-se a existência de quatro modelos que, por suas peculiaridades, revelariam as características dos sistemas educacionais e o seu entendimento sobre a natureza da gestão. Assim, esses modelos seriam: i) o tradicional; ii) o de direção colegiada e participativa; iii) o de liderança pedagógica; e iv) o gerencial.

Conforme identificado na literatura brasileira, de modo geral, pode-se observar a combinação dos quatro modelos, embora muitas vezes realizados de forma incipiente. Por exemplo, em alguns sistemas de ensino, são observadas: i) a expectativa de que o diretor escolar atue como um agente do sistema, concomitantemente com a prática de intervir de forma contínua sobre a escola, e de tal maneira que ela é desviada da realização de seu projeto político-pedagógico (modelo tradicional); ii) a determinação para que seja realizada na escola uma gestão democrática mediante o funcionamento de órgãos colegiados e até mesmo concedendo à escola a possibilidade de selecionar seu diretor (modelo colegiado e participativo); iii) a expectativa de que o diretor atue segundo o modelo de liderança na escola e se submeta a exames de certificação ou comprovação de competência técnica (modelo de liderança pedagógica); e iv) a expectativa de que a escola e seu diretor assumam funções gerenciais mediante a gestão efetiva dos recursos que recebe (modelo gerencial).

É certo que a complexidade da realidade educacional demanda que a escola e sua gestão sejam também marcadas pela complexidade, daí a possibilidade de se mesclarem aspectos de diferentes modelos. Porém é necessário que essa combinação seja feita de modo racional e organizado a fim de não gerar dúvidas, conflitos, hesitações e posicionamentos erráticos, como é comum observar. Tal situação pode servir para explicar por que a seleção de diretores escolares não tenha promovido avanços na qualidade do ensino, que subsiste num conjunto de outras medidas não articuladas a ela e até mesmo conflitantes com ela.

No âmbito internacional, em busca pela internet de informações sobre a eleição de diretores, registram-se textos sobre o tema na Espanha e em Portugal. Verifica-se, no entanto, pela descrição dos processos, que essa eleição não representa uma votação aos moldes como é praticada no Brasil, uma vez que é realizada pelo julgamento colegiado do Conselho Escolar. Essa

mesma prática é adotada nos Estados Unidos, no Canadá, na Inglaterra e na Austrália, onde é feita a seleção do diretor pelo colegiado escolar, constituído por representantes da comunidade escolar, mediante a análise criteriosa das competências dos candidatos, em cotejamento com critérios de desempenho definidos e das necessidades de desenvolvimento da escola.

6.4. Estudos sobre as políticas de seleção de diretores escolares no Brasil

Esforços no sentido de mapear as práticas de seleção de diretores escolares adotadas pelos sistemas de ensino no Brasil ocorrem desde a introdução de alternativas de seleção pela escolha da comunidade escolar mediante votação. Há vários estudos a respeito, todos apresentando certa convergência em sua explicação dos aspectos históricos que levaram a essa prática e também na indicação de que a questão se manifesta em contínua mudança nos sistemas de ensino, seja com adaptações, seja com mudanças de enfoque do processo (XAVIER; AMARAL SOBRINHO & MARRA, 1994; PARO, 1996; DOURADO & COSTA, 1998; PARENTE & LÜCK, 1999).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) promoveu a realização de dois estudos de mapeamento de práticas de democratização da gestão da escola, nos quais foi também focalizada a seleção (escolha) de diretores escolares. O primeiro estudo foi publicado em 1994 e o segundo em 1999. Num período de cinco anos, foi possível verificar, segundo a perspectiva desse estudo, a evolução da questão entre esses dois períodos de tempo.

O primeiro mapeamento, de 1994, identificou a adoção, à época, de várias modalidades de escolha: i) concurso público; ii) indicação pelo secretário de Educação, segundo prerrogativa legal (em nove UFs); iii) indicação pelo secretário, tendo como base lista tríplice produzida a partir de votação pela comunidade escolar (duas UFs); iv) eleição (em 11 UFs, embora em muitas delas como práticas suspensas ou interrompidas); e v) combinação entre teste seletivo e indicação pelo secretário (em uma unidade federada). Quatro UFs não foram mencionadas no estudo.

O segundo mapeamento promovido pelo Ipea, publicado em 1999, identificou a existência, igualmente, de diferentes mecanismos destinados

ao provimento do cargo de diretor escolar. Os mecanismos adotados nas 26 UFs respondentes foram: i) eleição direta; ii) adoção de critérios técnicos (realização de prova de conhecimento, concurso público, qualificação profissional, análise do currículo do candidato); e iii) sistema misto, constituído da adoção de critério técnico e eleição direta. O estudo identificou que, mesmo com a crescente democratização do processo de escolha do diretor escolar, em alguns estados a indicação e nomeação direta pelo dirigente da SE ou pelas lideranças políticas locais continuavam a ser uma prática corrente. Cabe apontar que essa interpretação foi feita no contexto da lógica do estudo de verificação da implementação de práticas democráticas de gestão.

Esse estudo apontou que a eleição direta para escolha democrática de diretores escolares teve início no ano de 1984, no estado do Paraná, logo após a realização de eleições para governadores estaduais, em 1982. Em seguida, entre 1985 e 1987, os estados do Rio Grande do Sul, do Acre, do Mato Grosso e o Distrito Federal realizaram eleições para diretor. É apontado no estudo que a primeira experiência realizada no Distrito Federal foi interrompida por questões políticas e a eleição foi embargada. Somente em 1996 o processo foi retomado nessa unidade federada. Em 1989, o estado de Goiás tentou introduzir eleições diretas para o cargo de diretor. No entanto, as eleições foram realizadas apenas uma vez, tendo sido suprimida sua prática. Em época mais recente à realização do estudo, esse estado vinha utilizando a análise do currículo dos candidatos, associada ao tradicional sistema de indicação pelo secretário de Educação. Entre 1990 e 1997, deu-se uma expansão das eleições para diretor escolar no âmbito dos estados. Nesse período, oito UFs iniciaram processos eletivos para o cargo de diretor nas escolas estaduais.

O cotejamento dos estudos realizados pelo Ipea, que seguem lógica semelhante, permite identificar a ocorrência de variação em algumas UFs, mediante a diminuição da seleção por indicação pelo secretário de Educação, prática substituída pela eleição e também pela adoção de sistema combinatório naquelas UFs que já praticavam a eleição. Registrou-se também uma grande movimentação desde 1981, quando as eleições começaram a ser adotadas, segundo Xavier, Amaral Sobrinho e Marra (1994), até

a época dos estudos, caracterizada pelo ensaio, uma vez que a seleção por eleição foi suspensa ou embargada em algumas UFs que tinham estabelecido essa prática.

O Consed comissionou o Instituto Paulo Freire (IPF) para realizar, em 1996, estudos sobre as práticas de seleção de diretores no Brasil, como parte de um estudo maior sobre práticas e perspectivas de gestão democrática no país. Esse estudo indica à época a existência de quatro modalidades de seleção de diretores: i) nomeação, realizada pela vontade do agente que indica; ii) concurso, constituído por exame de títulos e provas mediante critérios técnicos; iii) eleição, baseada na manifestação de vontade da comunidade escolar mediante voto direto, seja por escolha uninominal ou lista tríplice; e iv) combinação de diferentes processos de escolha, mediante adoção de duas ou mais modalidades de critérios, geralmente incluindo a eleição (consulta à comunidade) como base, à qual é acrescentada a realização de provas para avaliar a competência técnica, análise de currículo (GISESKI et al., 1996).

Nesse estudo, Giseski et al. (1996, p. 65) concluíram que “é preciso ter clareza de que a eleição de diretores possui limites, pois, além de não estar imune ao corporativismo por parte dos grupos que interagem na escola, não acaba radicalmente, por si só, com o autoritarismo existente na instituição escolar”. Nessa mesma linha de análise, Paro (1996, p. 146), em sua investigação sobre as eleições de diretores, conclui que esse “autoritarismo é resultado da conjunção de uma série de determinantes internos e externos à unidade escolar que se sintetizam na forma como se estrutura a própria escola e no tipo de relações que aí têm lugar”.

Apesar das limitações registradas por Giseski et al. (1996) e Paro (1996) às práticas das eleições, ambos os estudos apontam para a necessidade de aperfeiçoamento do processo, em vez de o seu descarte, uma vez que se constituiria em perspectiva de contribuição para a efetivação da gestão democrática por garantir a participação da comunidade escolar nas decisões e nas ações da escola. A respeito cabe apontar que a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) 9.394/96 define os espaços e mecanismos para essa participação, que são: i) a construção do projeto político-pedagógico e a atuação dos colegiados escolares. A proposta da LDB é a de que a participação na gestão da

escola se realize no cotidiano escolar e não seja eventualmente reduzida ao processo de eleições, como comumente ocorre.

6.5. A evolução do processo de seleção

O estudo das práticas e propostas de seleção de diretores escolares aponta para um caráter evolutivo de modelos que: i) foram inicialmente marcados pelo centralismo, de que resultam práticas burocráticas e escolha de pessoa capaz de atuar a serviço da máquina burocrática e cumprir e fazer cumprir as determinações emanadas nesse âmbito; ii) passaram num segundo estágio para um modelo burocrático-participativo, a serviço da comunidade escolar; iii) evoluíram, posteriormente, para um modelo que combina participação com profissionalização; e, finalmente, iv) evoluíram para um modelo gerencial voltado para a gestão de processos interessados em produzir resultados, isto é, aprendizagem dos alunos, adotando para a verificação dessa relação avaliações externas, além de avaliações institucionais internas.

Como os modelos não são, na prática, inteiramente aceitos e implementados, nem inteiramente rejeitados, ocorre na realidade, diante da passagem formal de um para outro, a permanência de práticas anteriormente adotadas, criando modelos reais híbridos, sem que se tenha a compreensão de como se processa essa combinação e a que valores os seus componentes servem, nem como os mesmos se combinam do ponto de vista de sua consistência e coerência.

Apesar das mudanças frequentes nas determinações das formas de seleção de diretores escolares, é possível sugerir que muito poucos avanços são registrados na melhoria efetiva da gestão escolar, cujo trabalho não tem sido norteado por parâmetros de qualidade e desempenho definidos e não tem papel e identidade estabelecidos claramente. Em vista disso, é possível observar uma grande distância entre as afirmações gerais de expectativa de realização de gestão democrática e participativa e norteamento do projeto pedagógico da escola, e as práticas de gestão escolar, comumente realizadas com muita ênfase sobre atividades administrativas e burocráticas.

6.6. A certificação profissional

No contexto das mudanças tecnológicas e da globalização que estabelecem contínuas mudanças na sociedade, nas suas organizações e nos hábitos de vida das pessoas, suas práticas e interações, emerge a consciência da importância e o resgate do valor do ser humano como centro de todas as realizações. Essa nova condição é ao mesmo tempo promissora e desafiante. De um lado, ela estimula e pressiona a escola a acompanhar as mudanças que ocorrem, como condição para que a educação oferecida esteja em acordo com a sociedade em contínua evolução. Por outro lado, esse contexto exige profissionais competentes e polivalentes, qualificados para trabalhar em equipe, resolver problemas com autonomia, enfrentar situações imprevisíveis e conflitantes, enfim, para exercer funções complexas, heterogêneas, desafiantes, abstratas e em constante mudança (DELUIZ, 2001). Como a área da Educação é, dentre as demais da atuação pública, a mais onerosa em termos de número de pessoas que necessita envolver para atender a sua população, tem-se registrado, no quadro do poder público, grande dificuldade em atrair, manter e estimular profissionais de competência compatível com as demandas atuais. Os desafios, portanto, são imensos e os gestores de sistemas de ensino estão alertas para a necessidade de adotar medidas que permitam enfrentar essa problemática com o devido cuidado e garantia de resultados positivos do trabalho realizado.

Nesse contexto, é identificada a necessidade de atenção especial com a seleção de profissionais da Educação e também com a sua formação e capacitação profissional compatíveis com as novas demandas, em que “a construção de aprendizagens deva ir além da aquisição formal de conhecimentos academicamente validados, mas construir saberes também a partir das mais diversificadas experiências que o sujeito enfrenta” (RAMOS, 2001, p. 20). Em vista dessa condição, emerge o movimento da certificação ocupacional/profissional como um esforço de aproximação entre formação/capacitação profissional e trabalho, desenvolvido com o entendimento de que todos os esforços voltados para contribuir para o desenvolvimento de competência profissional devem estar intimamente relacionados às demandas práticas do exercício profissional, continuamente revisitado. Ela é ao mesmo tempo de-

corrente do reconhecimento do distanciamento e muitas vezes da total desvinculação da formação de profissionais das demandas efetivas do trabalho e uma resposta para promover a superação dessa problemática.

A certificação emerge, pois, como uma discussão premente, sobretudo ao reconhecer que, da competência dos profissionais em enfrentar seus desafios de trabalho, dependem os resultados que promovam e que essas competências devem ser continuamente renovadas em face da dinâmica e das mudanças contínuas do mundo do trabalho em todos os seus contextos. A certificação, portanto, se assenta sobre o conceito de competência que se refere à definição do exercício profissional do candidato, num contexto em que o profissional se defronta com a necessidade de demonstrar a capacidade de atuar tanto de forma segura como flexível e reflexiva, articulando vários saberes para o enfrentamento de responsabilidades multidimensionais que se modificam dinamicamente diante de novos estímulos, tal como acontece na época atual. Ela se constitui, por conseguinte, no processo destinado à avaliação de competências que os candidatos detenham para o exercício ocupacional ou profissional, de modo a poder atestar que o mesmo apresenta conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias para a realização do respectivo trabalho (CARDOZO; BRAGA & HASHIMOTO, 2006).

Essa demanda é sobremodo premente em Educação, de cuja qualidade depende a democratização e o desenvolvimento da sociedade, a qualidade de vida das pessoas e sua realização pessoal e cidadã. Em consequência, para que a escola seja competente em promover Educação de qualidade segundo as novas demandas, torna-se necessário que seus profissionais sejam competentes em seu trabalho. Daí porque ser considerada importante a adoção de mecanismos de certificação profissional na área da Educação.

6.7. Capacitação de diretores escolares

Sabe-se que os diretores escolares interpretam os desafios do seu trabalho e o seu próprio papel em relação a esses desafios, com base em conhecimentos, crenças e teorias que dominem e habilidades que possuam. Logo, suas ações serão tão largas ou estreitas, tão sólidas ou fracas, tão consistentes ou frágeis, quanto o forem seus conhecimentos e suas habilidades. Em

consequência, evidencia-se como de significativa relevância para melhorar o desempenho de diretores escolares, a atenção com a qualidade e consistência de cursos de capacitação, daí porque ser necessário examinar a política de capacitação de diretores e quais as condições para melhorar os cursos e iniciativas nesse sentido.

A exemplo dessa atenção, desde 1950, nos Estados Unidos, são registradas iniciativas consistentes voltadas para a melhoria dos cursos superiores de formação inicial de administradores educacionais. Com o objetivo de revisar os programas ofertados pelas universidades, de modo que viessem a formar administradores educacionais competentes para enfrentar os desafios das escolas e sistemas de ensino, foram criados o Conselho Nacional de Professores de Administração Escolar (NCPEA), em 1947, o Programa Cooperativo em Administração Educacional (CPEA), em 1950, o Conselho de Universidades Formadoras de Administradores Escolares (UCEA), em 1956 (SNYDER, 1977), organizações ativas até os dias atuais.

A Inglaterra fundou o National College of School Leadership (NCSL), em funcionamento há mais de dez anos, com o objetivo de promover o desenvolvimento da liderança educacional de escolas e centros de atendimento às crianças, mediante a realização de programas de formação inicial e a capacitação continuada de diretores escolares. Quatro objetivos específicos orientam os programas do NCSL: i) inspirar novos líderes; ii) desenvolver grandes líderes; iii) empoderar líderes bem-sucedidos; e iv) formatar a liderança futura. A efetivação desses objetivos é promovida mediante estratégias centradas no desempenho dos diretores, envolvendo: i) soluções locais; ii) ouvir lideranças; iii) trabalhar com pessoas; e iii) efetividade institucional (NATIONAL COLLEGE OF SCHOOL LEADERSHIP, 2009).

Com o reconhecimento de que o exercício das funções de diretor escolar demanda competências específicas envolvendo conhecimentos, habilidades e atitudes diferentes das exercidas pelo professor na sala de aula, evidencia-se como imprescindível que o diretor escolar receba uma preparação inicial, e que ela seja continuamente renovada e atualizada mediante capacitação continuada e em serviço. Em vista disso, é registrado um investimento sistemático, em âmbito internacional, na organização, oferta e melhoria de cursos de formação de gestores escolares enfocando as mais variadas te-

máticas de gestão, como forma de promover a melhoria da atuação desses profissionais. Tem tomado corpo também, face ao reconhecimento da importância de formação continuada e permanente, o reconhecimento da necessidade de programar e oferecer propostas de formação orientadas para melhorar e fortalecer as capacidades e saberes que os diretores devem exercer em suas escolas, no enfrentamento de condições dinâmicas, flexíveis e em contínua mudança (MORAES & LIMA, 2000; POGGI, 2001).

A organização e/ou condução dos programas de capacitação inicial, continuada e em serviço é realizada pela SE ou por Instituições de Ensino Superior (IES), por empresas de consultoria ou por profissionais contratados pelo sistema de ensino. A sua oferta é feita em seminários, oficinas ou até mesmo em reuniões de trabalho e de integração de experiências, desde que orientadas também para a sistematização de aprendizagens voltadas para a mudança e melhoria de desempenho. Nessa modalidade de capacitação, são identificados cursos de carga horária baixa e concentrada, promovidos antes de inserção de diretores nessas funções e também durante o seu exercício profissional.

De modo geral, registra-se no contexto brasileiro uma contínua inadequação dos cursos ofertados por IES quanto à sua capacidade de preparar profissionais para enfrentar as demandas concretas do trabalho para o qual realizam seus cursos (MORAES & LIMA, 2000) tendo em vista, sobretudo, a dissociação entre programas e metodologia dos cursos da área educacional e as demandas de trabalho presentes na escola. Outra limitação desses cursos é o seu caráter conteudista genérico. Por outro lado, também os programas de capacitação continuada e em serviço têm falhado em demonstrar que se constituem em investimento capaz de contribuir para que os profissionais que os recebem melhorem o seu desempenho profissional.

Destaca-se na literatura que esses cursos devem ser organizados de forma coerente, consistente e integrada com os desafios que a gestão educacional apresenta, mediante o desenvolvimento, em todas as suas unidades, de habilidades de liderança e coliderança, resolução de conflitos, trabalho em equipe, comunicação, utilização de várias fontes de informação e perspectiva analítica e interativa na solução de problemas, dentre outros aspectos. Para tanto, esses cursos devem ter como foco: i) o desenvolvimento de com-

petências profissionais; ii) novas metodologias participativas e exploratórias; iii) avaliação contínua mediante métodos qualitativos e formativos; iv) perspectiva interdisciplinar e interativa de análise e solução de problemas; e v) a vinculação da teoria com a prática e a realização de trabalho de campo. Acrescente-se que essas mesmas demandas se aplicam a cursos de formação inicial e capacitação continuada e em serviço.

6.8. Destaques para o delineamento de políticas educacionais

O reconhecimento da importância do papel do diretor na escola focado na afirmação de que “a escola tem a cara do seu diretor” se associa ao entendimento de que uma vez escolhido o diretor adequado para a escola e que o mesmo esteja devidamente capacitado para o exercício de suas funções, a escola funcionará bem e apresentará bons resultados educacionais.

No entanto, deve-se ter em mente que ao se orientar o processo de seleção de diretores com base nesse entendimento, tem-se como consequência a consideração do processo de seleção com um foco centrado na pessoa do diretor e, portanto, descontextualizado, fragmentado e isolado, em descon sideração aos processos interferentes e interinfluentes na gestão escolar e na determinação da qualidade do ensino. A ideia, em certo sentido mágica, que subjaz nessa concepção, é a de que o caráter, as qualidades, o estilo pessoal do diretor são os verdadeiros e mais importantes responsáveis pela qualidade do seu trabalho. Essa concepção reduz ao indivíduo (diretor) a responsabilidade pela promoção da qualidade do ensino e deixa de levar em consideração as dimensões históricas, sociais, culturais, estruturais e funcionais complexas e sobretudo dinâmicas do processo educacional que ocorre na escola, no embate com estimulações internas e externas de diversas ordens – dentre as quais se destacam as ações das SEs.

Evidencia-se que, ao reduzir ao indivíduo a responsabilidade sobre a qualidade de gestão escolar, reduz-se, em consequência ao processo de seleção como um evento, a qualidade de seu trabalho e se esquece dos processos dinâmicos diários, que exigem novos posicionamentos e competências continuamente, assim como se desconsiderem os fatores conflitantes com que a escola se defronta no dia a dia no embate com os desafios internos e externos.

Não se deve deixar de reconhecer, porém, que os diretores escolares exercem uma significativa influência sobre a efetividade do trabalho de sua escola e aprendizagem de seus alunos. Pesquisas indicam que dos fatores internos à escola, depois da influência do trabalho em sala de aula, a atuação do diretor é a que mais influência exerce sobre a aprendizagem dos alunos (DEPARTMENT OF EDUCATION AND EARLY CHILDHOOD DEVELOPMENT, 2009). No entanto, a sua atuação na escola não ocorre de modo isolado e dependente apenas de sua pessoa, pois um conjunto de fatores nela são interferentes.

A complexidade e a dinâmica do processo de gestão a ser exercido pelo diretor escolar exigem um conjunto de processos contínuos e não apenas medidas isoladas e pontuais relacionadas à sua seleção, com base no entendimento das competências e nos padrões de desempenho definidos. Envolve também um sistema de coordenação, apoio e monitoramento de seu trabalho, associados à sua capacitação contínua focada nos desafios identificados no processo, de modo que esse profissional possa exercer as funções conforme desejável.

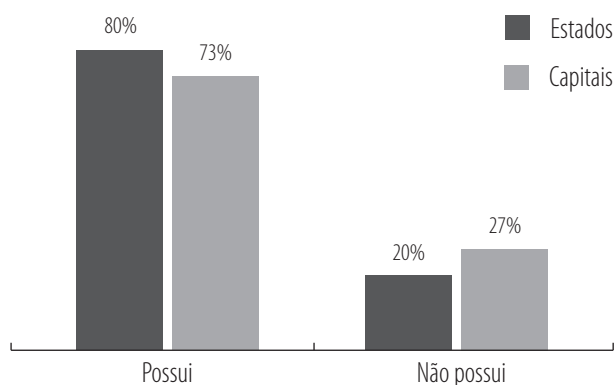
7. Resultados da pesquisa

A seguir são descritos os principais resultados da pesquisa sobre práticas de seleção e capacitação de diretores escolares adotadas pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação que participaram do estudo.

7.1. Existência de unidade responsável pela definição de políticas de seleção e provimento ao cargo de diretor escolar

Verifica-se que a maioria absoluta das SEEs e SMEs participantes da pesquisa conta com uma unidade responsável pela definição de políticas de seleção e provimento para a função de direção escolar, embora seja menor a proporção entre as SMEs, conforme se observa no Gráfico 1.

Gráfico 1. Existência de unidade responsável pela política de seleção e provimento ao cargo de direção nas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação



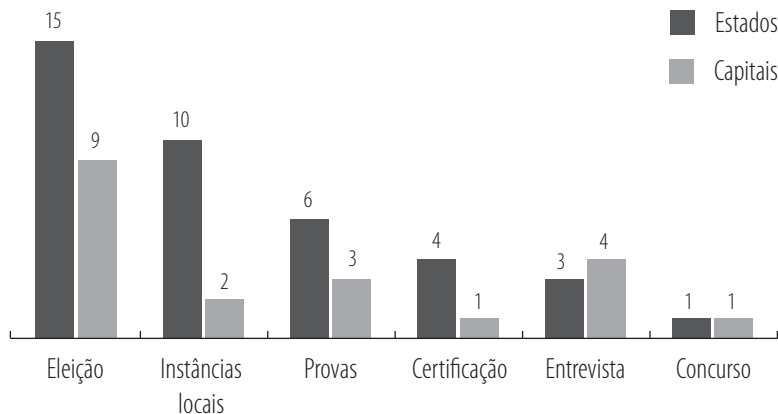
Fonte: Elaboração própria – Pesquisa FVC – Ago.–set. 2010

Da estrutura organizacional das Secretarias fazem parte, com foco na gestão, superintendências, assessorias especiais, departamentos, coordenações, gerências e unidades, de que se depreende uma diversidade em relação ao posicionamento dessa unidade no contexto organizacional das Secretarias. Com base nessas unidades, é possível definir linhas de ação para a gestão escolar, sua avaliação, coordenação e acompanhamento contínuos, além de subsidiar, de forma abrangente, a definição de políticas educacionais relacionadas à gestão escolar. No entanto, com a dificuldade observada na realização desta pesquisa no sentido de essas unidades de gestão apresentarem as informações solicitadas no questionário, tendo em vista sua dispersão em outros setores, é possível sugerir uma baixa articulação entre esses setores, além de falta de convergência de dados para a tomada de decisão sobre os assuntos de gestão. Essa dificuldade repercutiu nas escolas, conforme indicado por diretores participantes de grupos focais, que indicam como uma limitação para o seu trabalho o fato de terem de responder a diferentes demandas emanadas de diferentes setores da SE, muitas das quais desarticuladas entre si. Registra-se também, em grande parte das Secretarias, a falta de registros históricos sobre políticas de seleção e capacitação.

7.2. Modalidades de seleção de diretores escolares

Com base na revisão de literatura, foram identificadas como modalidades de seleção de diretores escolares a indicação pelas instâncias públicas locais, a eleição pela comunidade escolar, concurso público, realização de provas de conhecimento, exame de credenciamento ou de certificação, e entrevista por profissionais da SE. Apresentadas essas modalidades em questionário, e analisando isoladamente as respostas a cada uma dessas categorias, verificou-se que a adoção de eleições para a escolha dos diretores escolares foi a modalidade mais apontada pelas SEEs, 16 delas (67%), seguida da opção indicação por instâncias locais, adotada por dez Secretarias (42%). No entanto, cabe destacar que a metade das SEEs adota a prática de combinar mais de uma modalidade de seleção, apontada por 12 (50%) delas.

Gráfico 2. Distribuição das modalidades de seleção do diretor escolar adotadas pelos sistemas estaduais e municipais de ensino



Fonte: Elaboração própria – Pesquisa FVC – Ago.-set. 2010

Destacando os dados das SEEs, nove delas realizam eleições de forma combinada, dentre as 16 SEEs que adotam essa modalidade de seleção. Oito SEEs (33%) indicaram que adotam critérios técnicos para a seleção de diretores, como provas, exames de certificação, entrevista e concurso. Apenas a Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (SEE/SP) apontou a utilização de concurso como opção para a seleção de diretores e quatro outras apontaram adotar o credenciamento (Acre, Tocantins, Pernambuco e Minas Gerais). Mato Grosso do Sul indicou a aprovação na avaliação de competências básicas de dirigente escolar e realização de curso de gestão.

A análise das respostas sobre a modalidade de seleção de diretores escolares adotadas pelas SMEs de capitais brasileiras permite observar que a eleição aparece como a mais adotada, sendo praticada por nove (82%) dos sistemas municipais de ensino representados nesta pesquisa (Belo Horizonte, Belém, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Porto Velho, Recife, Rio de Janeiro e Salvador). Quatro (36%) sistemas municipais de ensino adotam a entrevista, três (27%) adotam provas, dois (18%) adotam a seleção pela indicação por instâncias locais, um (9%) adota a certificação, e um (9%), o concurso, conforme apresentado.

Dentre o total de opções apontadas, pelas SEEs, a predominância recaiu na combinação de modalidades de seleção, envolvendo na maioria delas a eleição e a indicação por instâncias locais, conforme se observa no Quadro 1, a seguir.

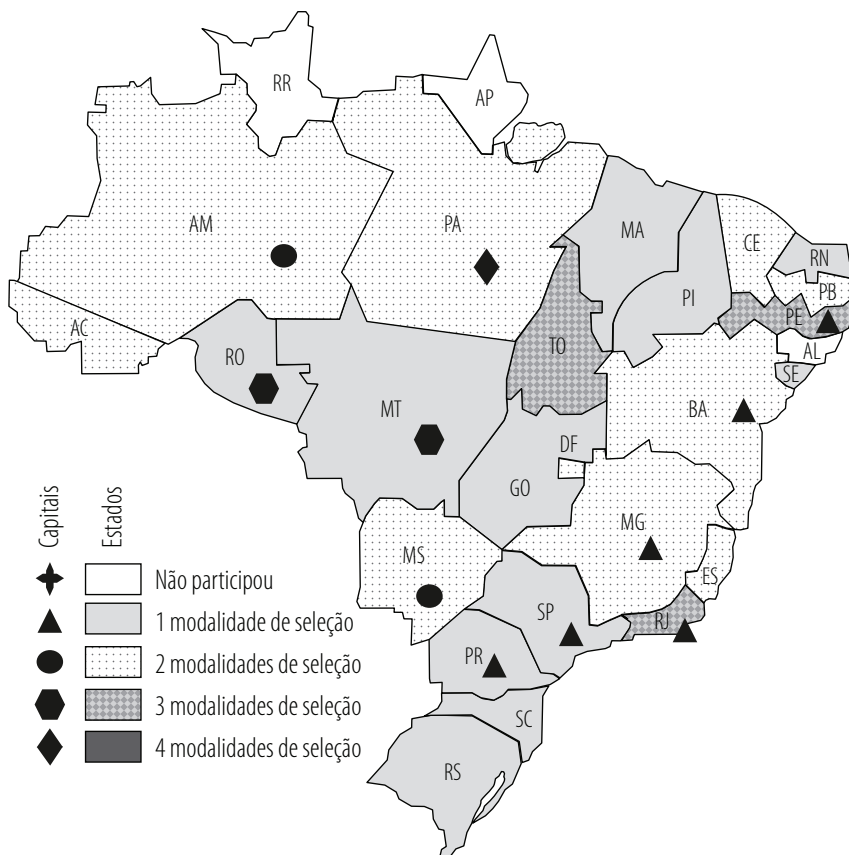
Quadro 1. Distribuição de modalidades de seleção para o cargo/função de diretor escolar por UFs envolvidas, segundo respostas das Secretarias Estaduais e Municipais das capitais

Região	UF	Instâncias Locais		Eleição		Concurso		Provas		Certificação		Entrevista	
		EST	CAP	EST	CAP	EST	CAP	EST	CAP	EST	CAP	EST	CAP
Centro-Oeste	Distrito Federal			X				X					
	Goiás			X									
	Mato Grosso			X	X				X				X
	Mato Grosso do Sul			X	X					X			
Norte	Acre			X						X			
	Amapá	NP											
	Amazonas	X						X			X	X	
	Pará	X	X	X	X			X					X
	Rondônia	X	X		X								X
	Roraima	NP											
	Tocantins	X						X		X			
Nordeste	Alagoas	NP											
	Bahia			X	X			X					
	Ceará			X				X					
	Maranhão	X											
	Paraíba	X		X									
	Pernambuco			X	X			X		X			
	Piauí			X									
	Rio Grande do Norte			X									
Sudeste	Sergipe	X											
	Espírito Santo	X										X	
	Minas Gerais			X	X			X		X			
	Rio de Janeiro	X		X	X							X	
Sul	São Paulo					X	X						
	Paraná			X	X								
	Rio Grande do Sul			X									
	Santa Catarina	X											

Fonte: Elaboração própria – Pesquisa FVC – ago.-set. 2010.
 Legenda: CAP – capital; EST – estado; NP – não participou

Os dados do Quadro 1 encontram-se distribuídos no Mapa 1, a seguir, e revelam que 46% das SEEs e 45% das SMEs combinam duas ou mais modalidades de seleção, conforme se observa no Mapa 2.

Mapa 1. Distribuição da quantidade de modalidades de seleção de diretor utilizadas pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação das capitais



Nos grupos focais, foi evidenciado pelos diretores participantes que a modalidade de seleção adotada não é o fator determinante para a qualidade do trabalho do diretor: “O peso maior é mostrar o trabalho da gente que consiste em saber como resolver as situações. Portanto, não vejo diferença entre ser indicada e ser eleita. De uma forma ou de outra, o trabalho tem

que ser assumido e tem que ser realizado e é a sua competência que faz a diferença” (PROT. 11, l. 107-113).

Os diretores indicam em diversos grupos focais que a sua competência e sua determinação para promover a melhoria da escola – condições não facilmente detectáveis por cada uma das modalidades de seleção individualmente consideradas – é que fazem diferença na determinação da qualidade de seu trabalho. Essa dificuldade é especialmente apontada em relação ao processo de credenciamento, tendo em vista a natureza de suas provas. É evidenciado pelos diretores que é fundamental conhecer o perfil do diretor, de acordo com uma concepção clara e abrangente de gestão escolar e que, após a seleção, o diretor deve receber uma capacitação inicial para o desempenho e também deve ser acompanhado, orientado e apoiado em seu trabalho.

Curioso foi identificar ter sido geral o depoimento dos diretores participantes dos grupos focais indicando estarem satisfeitos com a modalidade de seleção pela qual foram selecionados, não apresentando insatisfação em relação a nenhuma delas (indicação por instâncias locais, eleições, concurso), apesar de apontarem algumas limitações em relação a seu processo.

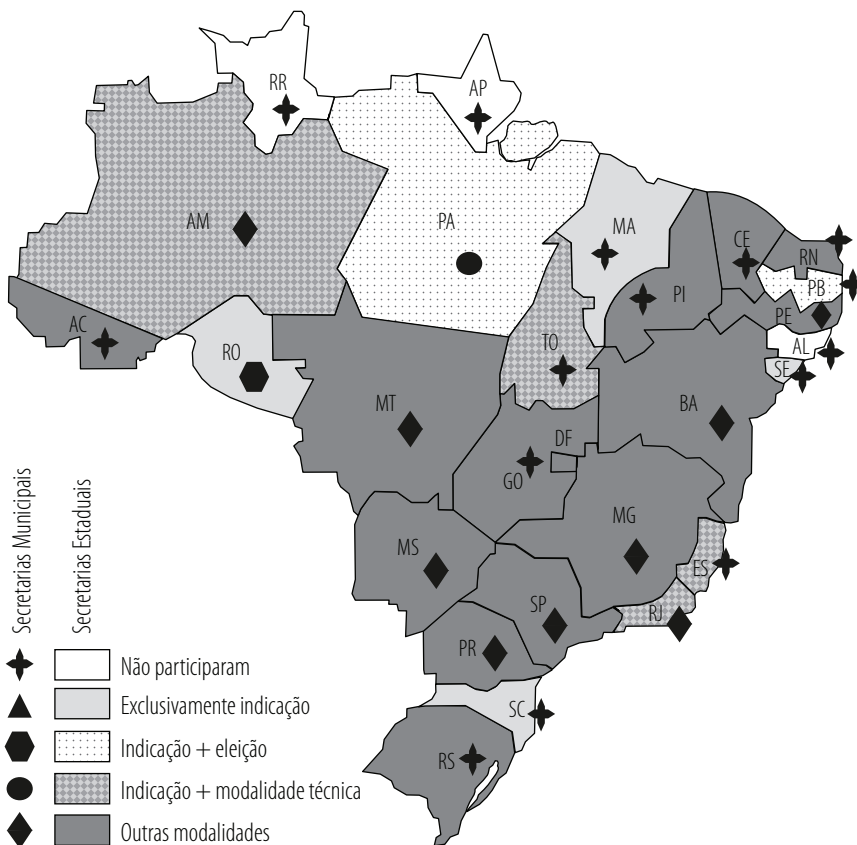
Cotejando os resultados do presente mapeamento com a realização em 1999, promovido pelo Ipea, verifica-se o aumento de modalidades de seleção que adotam critérios técnicos para a verificação de competências do diretor com base no reconhecimento de que as funções de diretor escolar são complexas e demandam um perfil profissional diferente do que é assumido pelo professor. Esse posicionamento se encontra consolidado no contexto internacional desde longa data, registrando três vertentes: a exigência de formação específica em gestão educacional, o credenciamento avaliado por instituição competente e o painel de entrevista de seleção por membros do colegiado de gestão da escola e do sistema de ensino.

7.2.1. A indicação por instâncias locais

Observando a modalidade de seleção por indicação pelas instâncias locais, verifica-se que a mesma é exclusivamente empregada pelas SEs de Santa Catarina, Rondônia, Maranhão e Sergipe e combinada com eleições pela

Paraíba e pelo Pará. As SEEs de Rio de Janeiro, Espírito Santo, Amazonas e Tocantins a adotam combinada com modalidades técnicas de aferição de competência do candidato. Dentre as SMEs, apenas as de Belém e Porto Velho adotam essa modalidade combinada com outra.

Mapa 2 – Distribuição da realização de seleção de diretor mediante indicação por instâncias locais pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação das capitais



Essa modalidade de seleção é comumente apontada na literatura como se caracterizando por conotações político-partidárias. No entanto, foi descrita pela maior parte dos participantes dos grupos focais como um processo que evoluiu muito e que estaria, na grande maioria das UF's em

que é adotada, sendo realizada com base em critérios técnicos que levam em consideração a compatibilidade entre o perfil do professor candidato e a escola em que é necessário o diretor, condição altamente favorável à realização de uma boa seleção:

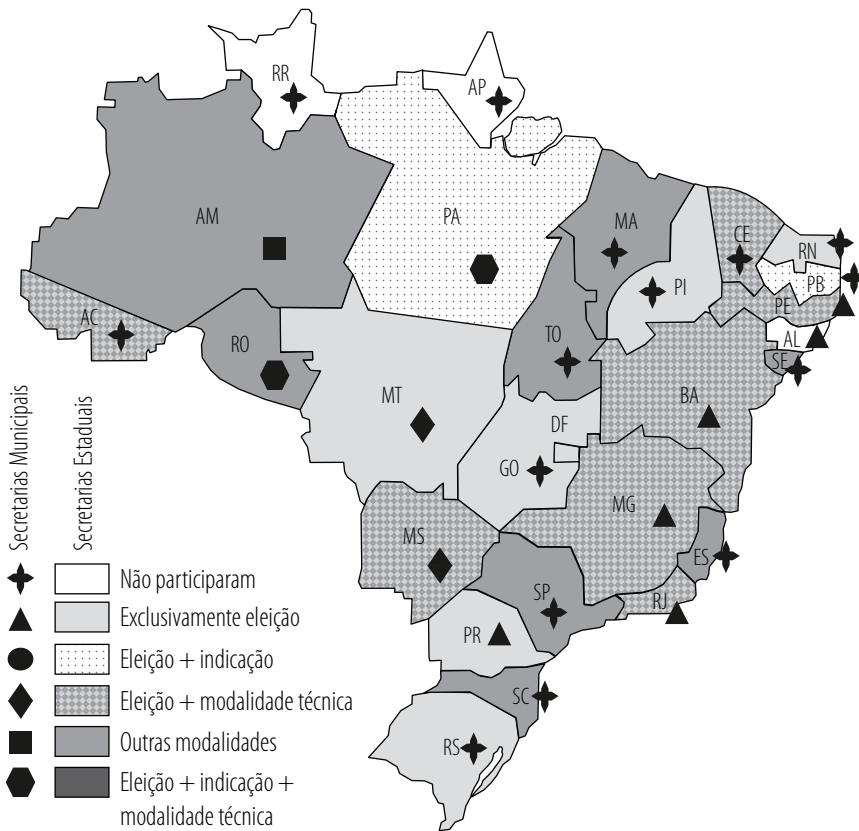
“A pressão política ainda existe, mas a Secretaria está sendo mais criteriosa, adota mais cuidados e influi tecnicamente na seleção de diretores. Há mais cobrança de resultados desde o MEC e da sociedade e por isso a Secretaria não pode fugir da seleção mais criteriosa. Antes, havia muita rotatividade de diretores, agora se procura garantir a estabilidade de diretores competentes.” (PROT. 9, l. 45-51)

Em todos os grupos focais, houve registro de diretores indicados para escolas em quatro circunstâncias: i) pela inauguração de escola nova; ii) pela municipalização da escola, isto é, sua passagem do estado para o município; iii) em decorrência de necessidade de intervenção na escola, tendo em vista problemas e denúncias de gestão inadequada; ou iv) pela aposentadoria, falecimento, desistência ou outro motivo pessoal de afastamento do diretor. Também se registra a circunstância muito comum nos sistemas de ensino em que há eleições, de escolas que não apresentam candidatos, em vista do que a indicação pela Secretaria se torna necessária. Essas condições tornam evidente a necessidade de todas as políticas de provimento do cargo de diretor estabelecerem critérios e condições de indicação de diretores como parte do processo de seleção.

7.2.2. Eleição de diretores

As eleições, adotadas por 16 (67%) das 24 SEEs participantes e por nove das 11 SMEs (82%), são realizadas como modalidade exclusiva em seis das estaduais e cinco das municipais, revelando uma maior proporção de sua utilização dentre os sistemas municipais de ensino.

Mapa 3. Distribuição da realização de seleção de diretor mediante eleições pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação das capitais



A modalidade de seleção por eleição pela comunidade foi a mais comentada em todos os grupos focais, mesmo naqueles em que são adotadas outras modalidades de seleção. Em geral, os participantes desses grupos apontam que esse processo reproduz as práticas vigentes da sociedade, mediante a troca de voto por favores e concessões, a gestão de modo a não desagradar eleitores, o uso de cabos eleitores, que posteriormente passam a ser cobradores de favores, inclusive alunos. As descrições remetem a se visualizar ambientes caracterizados por um clima totalmente desfavorável à realização do trabalho educacional, quando não até mesmo desfavorável

para a formação e aprendizagem dos alunos, pelos modelos de comportamentos de professores no processo de disputa e de campanha, conforme depoimentos a seguir:

“A questão da eleição é uma conquista e precisamos lutar para que seja de qualidade e se perder a qualidade, podemos perder essa conquista. Em algumas escolas há muita guerra no processo de eleição, havendo necessidade de intervenção pela Secretaria, mas isso não retira o valor do processo nas demais.” (PROT.1, l. 271 – 277)

“A escola deveria mudar o modelo da política e em vez disso, repete o modelo. Ela faz parte da sociedade e a repete em vez de ajudar para mudá-la, como deve ser o seu papel. Faz parte desse coletivo massificador, cheio de baixarias. Há exposição de situações pessoais vexatórias. Como você vai olhar para o aluno depois da falta de postura? O aluno perde o respeito pela escola e pelos professores. Depois de uma eleição desse jeito não há quem segure a disciplina dos alunos e fica todo mundo nas mãos deles.” (PROT. 12, l. 367 – 377)

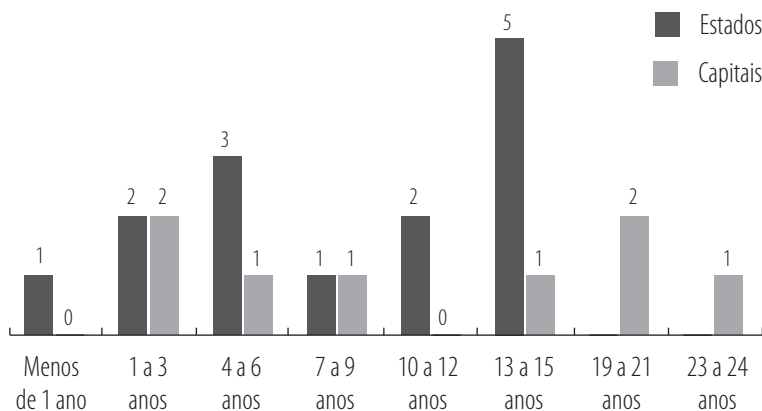
Em tese, é reconhecido pelos diretores participantes dos grupos focais que as eleições são de grande importância para a constituição de um ambiente democrático e participativo na escola, mas que o processo demanda aprendizagem. Essa aprendizagem não estaria em geral acontecendo, uma vez que foi comum a indicação de que, mediante a realização de eleições, não houve ao longo dos anos o aumento da participação da comunidade escolar na gestão e ações para a melhoria da escola. Essa condição estaria muito mais dependente do estilo de gestão do diretor do que da modalidade de seleção pela qual foi designado para a escola.

Evidencia-se, portanto, que a prática de eleição, tal como está sendo realizada, apresenta em grande parte das escolas, muito mais problemas do que avanços na melhoria da qualidade do ensino e que, no caso de sua prática, a mesma deve receber cuidados e orientações especiais por parte dos gestores de sistemas de ensino.

7.2.3. Diferença de tempo entre a primeira e a mais recente realização de eleição para o cargo de diretor escolar

As SEs que adotaram a seleção do diretor escolar por meio de eleição indicaram que já vêm adotando esse processo há algum tempo, com a diferença registrada entre o ano da última e o da primeira eleição, acontecendo em maior ocorrência na faixa de 13 a 15 anos (31%) entre as SEEs. Entre as SMEs, há o registro de quatro delas com datas bem mais antigas, conforme se observa no Gráfico 3. No quadro das informações prestadas, a data mais antiga de realização de eleições é de Salvador, em 1986, Rio de Janeiro, em 1987 e Belo Horizonte, em 1989.

Gráfico 3. Distribuição da diferença de tempo entre a primeira e a última eleição para o diretor escolar pelas Secretarias Estaduais e Municipais das capitais



Fonte: Elaboração própria – Pesquisa FVC – Ago.-set. 2010

As SEEs que apontam datas mais antigas de realização de eleições de diretores escolares são Ceará, Paraíba e Piauí (1995) e Acre e Rio Grande do Sul (1996), e as que indicam ter mais recentemente incorporado o processo de eleição como uma modalidade de seleção para o cargo de direção escolar são as do Pará, em 2009, e da Bahia, em 2008.

No entanto, conforme registros de estudos anteriores a esta pesquisa sobre práticas de seleção de diretores, verifica-se a realização de eleições de diretores desde 1981 (AMARAL SOBRINHO; XAVIER & MARRA, 1994; PARENTE & LÜCK, 1999). Assim, tem-se o registro nessas pesquisas de realização de seleção de diretores escolares mediante eleições em 1981 no Acre, em 1984 no Ceará, Paraná e Rio Grande do Sul, entre 1986 e 1987 nos estados de Santa Catarina e no Distrito Federal e, entre 1988 e 2001, nos estados do Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro. Destaca-se que, em muitos casos, o processo foi suspenso ou interrompido. Essas diferenças podem indicar que o processo de eleição e outras modalidades de seleção não são adotados de forma contínua e ininterrupta nas unidades de federação, com mudanças no processo, no decorrer do tempo. Por outro lado, pode revelar a falta de registros da memória das políticas de gestão adotadas por diferentes governos que, deixando de ser vistas como políticas de Estado, são desconsideradas.

7.2.4. Percentagem de escolas com um ou nenhum candidato na última eleição

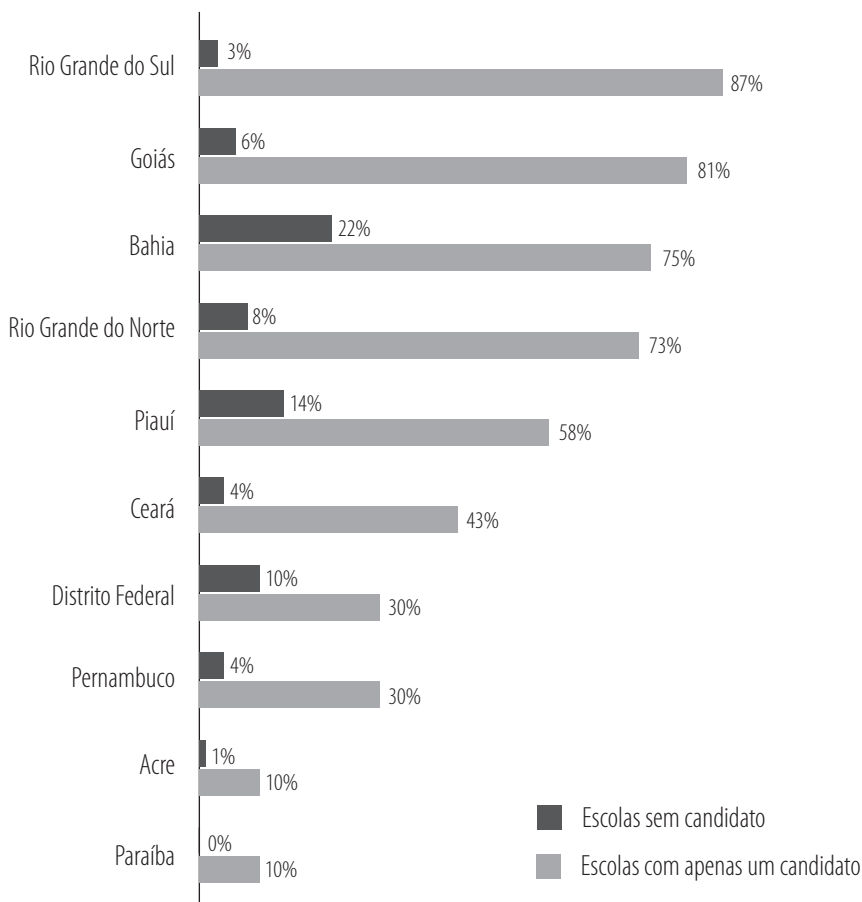
Perguntados sobre a percentagem de escolas que tiveram um só candidato ou nenhum, as respostas revelaram que das SMEs que promoveram eleição de diretor escolar, houve relativamente pouca disputa no último pleito: no Rio Grande do Sul foram registrados 87% de eleições com apenas um candidato; Goiás, com 81% das escolas; Bahia, com 75% com um candidato e 37% sem nenhum; e Rio Grande do Norte, com 73% com apenas um candidato. Das seis SMEs que apresentaram informação a respeito, é grande o percentual de escolas que apresentam apenas um candidato ou nenhum, sendo superior a 90% em Belém e 75% em Salvador. A percentagem de escolas com apenas um candidato é superior a 60% em Porto Velho, Rio de Janeiro (95%) e Recife (76%). Portanto essa situação não é diferente do que acontece nas escolas das SEEs.

Esses dados revelam que a eleição não se constitui, em grande parte das escolas, em processo de mobilização de participação dos professores para a candidatura. Esse fenômeno merece uma investigação, sendo possível

sugerir, com base nos grupos focais realizados com os diretores, que o cargo em si apresentaria baixo poder atrativo, tendo em vista o elevado ônus pessoal e profissional associado ao seu exercício, com recompensa percebida como inadequada, considerando o seu volume de responsabilidades. Por outro lado, uma desmotivação à candidatura à direção é expressa diante da insatisfação com o clima tenso que a disputa geraria, que chega até a atingir a imagem pessoal dos candidatos. No entanto, foi identificado nos grupos focais que o apoio da SE à escola e o seu acompanhamento ao trabalho da gestão se constituem em um fator atraente ao exercício do cargo de direção escolar.

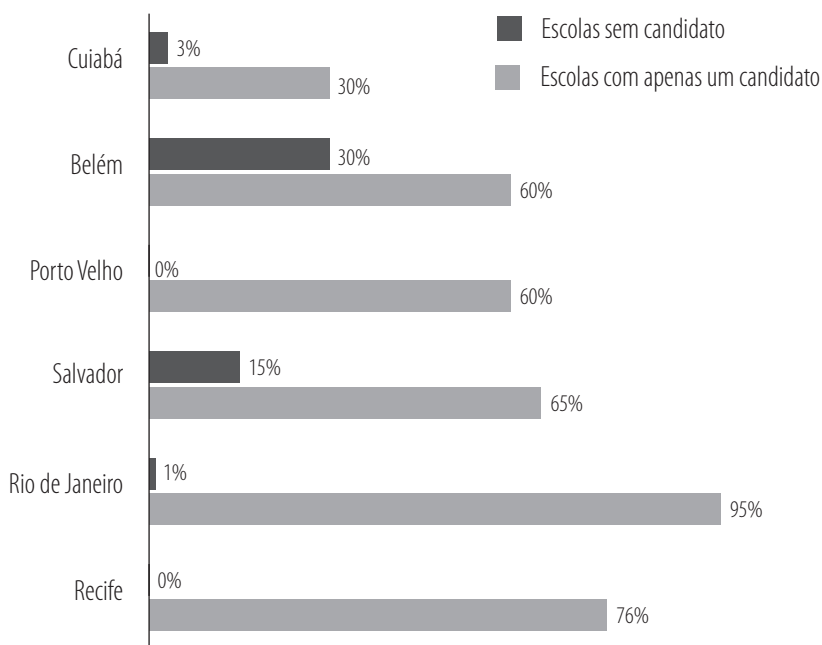
Destaca-se que na situação em que não há candidatos para a eleição, a alternativa apontada pelas UFs para suprir os cargos de direção escolar foi a indicação pelas instâncias locais realizada por parte das Secretarias.

Gráfico 4. Percentual de escolas que não tiveram candidato ou que tiveram apenas um candidato no último pleito, por unidade federada



Fonte: Elaboração própria – Pesquisa FVC – Ago.-set. 2010

Gráfico 5. Distribuição percentual de escolas que não tiveram candidato e que tiveram apenas um candidato no último pleito, por capitais



Fonte: Elaboração própria – Pesquisa FVC – Ago.-set. 2010

7.2.5. Vantagens e desvantagens da realização de eleições

As vantagens apontadas pelas UF's na adoção da modalidade de eleição para a escolha do diretor escolar aparecem elencadas a seguir, no Quadro 2. Destacam-se, com maior incidência de respostas, as questões do envolvimento e participação da comunidade e do processo democrático e gestão participativa.

Quadro 2. Distribuição das respostas sobre as vantagens na adoção da eleição segundo a Unidade Federada

Vantagens	Unidades Respondentes
Participação, envolvimento, responsabilidade de vários segmentos da comunidade na escolha do dirigente e nas ações da escola.	Mato Grosso, Ceará, Piauí, Acre, Distrito Federal
Promoção de um sentido de pertencimento em relação ao fazer da escola. Mantém o gestor alerta quanto às necessidades e anseios da comunidade escolar.	Pernambuco, Santa Catarina, Bahia
Competência técnica com a legitimidade da escolha pela comunidade.	Salvador, Cuiabá, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Cuiabá
O exercício da democracia para a prática da gestão participativa/processo democrático.	Bahia, Ceará, Pará
Descentralização do poder/alternância do poder/eliminação da indicação política.	Mato Grosso, Cuiabá
Gestores mais comprometidos com a comunidade local.	Paraíba, Salvador, Rio de Janeiro
Envolvimento da família nas questões escolares e valorização da comunidade escolar.	Piauí, Porto Velho, Campo Grande, Curitiba
Candidatos precisam demonstrar capacidade de liderança e organização.	Pernambuco
Autonomia da gestão escolar.	Piauí
Fonte: Elaboração própria – Pesquisa FVC – Ago.-set. 2010.	

Por outro lado, as SEEs e SMEs revelam que o processo de seleção induz à prática de clientelismo/corporativismo ou ao favoritismo no ambiente escolar e pode propiciar a politização e fragmentação de grupos nas escolas, provocando um ambiente de antagonismo.

Quadro 3. Distribuição das respostas sobre as desvantagens na adoção da eleição segundo a Unidade Federada

Desvantagens	Unidades Respondentes
Possibilidade de desvirtuamento do processo.	Mato Grosso
Clientelismo na escola/corporativismo/favoritismo.	Bahia, Paraíba, Piauí
Atitudes antidemocráticas em algumas escolas.	Ceará
Politização e fragmentação de grupos nas escolas/divisão da escola em grupos diversos e antagônicos.	Rio Grande do Norte, Pernambuco
Não exigência de critérios de qualidade e desempenho.	Pernambuco
Descumprimento de orientações e regulamentos do órgão gestor central.	Piauí
Reprodução de mazelas dos processos de eleição geral.	Rio Grande do Sul
Redução do entendimento da gestão democrática à eleição de diretores.	Rio Grande do Sul
Dificuldade de a instituição educacional motivar a comunidade para participar da escolha.	Distrito Federal
Excesso de conflitos vividos pelos candidatos, nas escolas durante o processo eleitoral.	Salvador
Plano de trabalho da gestão escolar deixa em muitos casos de contemplar as diretrizes de Política Municipal de Educação.	Belo Horizonte
Falta de preparação do candidato eleito para o cargo.	Curitiba
Fonte: Elaboração própria – Pesquisa FVC – Ago.-set. 2010.	

Cabe destacar que as vantagens apresentadas, em geral, apontam muito mais a expectativas, e não necessariamente a fatos observados, enquanto as desvantagens corresponderiam a fatos observados, tal como apontado por diretores nos grupos focais realizados.

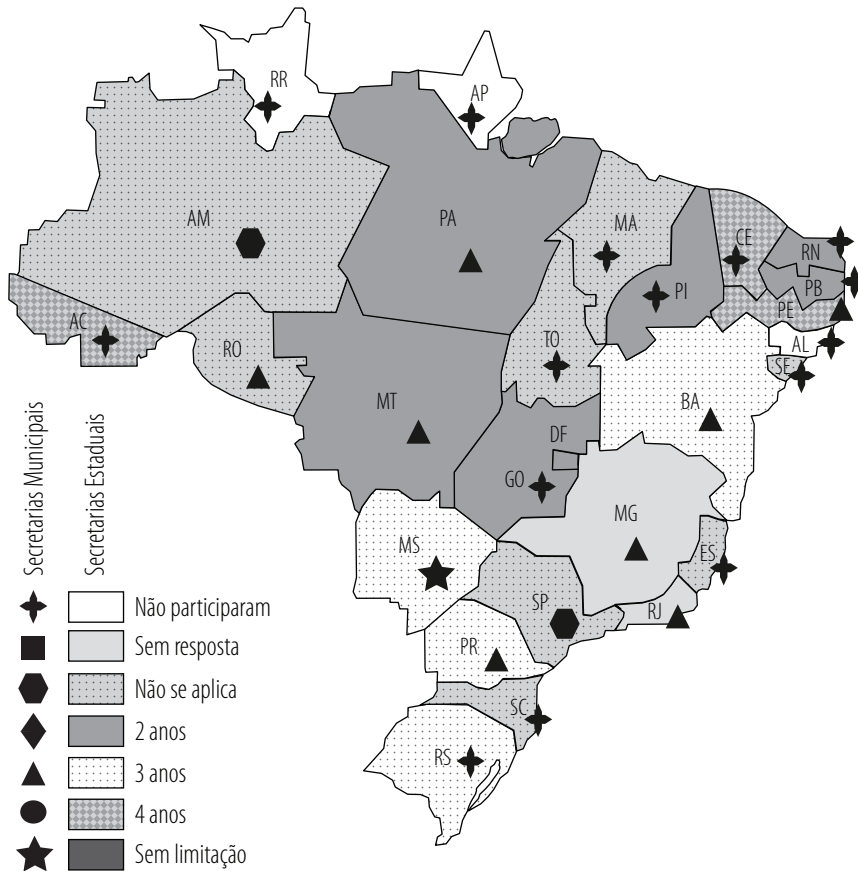
Os diretores participantes dos grupos focais apresentam essa mesma orientação. Apontaram como grandes vantagens das eleições que as mesmas se constituem em uma conquista resultante de um movimento da classe de

educadores, tendo como perspectiva a realização da gestão democrática e participação na escola. No entanto, apesar de reiterarem essa condição, eles revelaram continuamente e de forma clara que a realização de eleições não tem contribuído para promover a mobilização da comunidade escolar em torno da construção do projeto político-pedagógico da escola, da atuação do seu conselho escolar e da qualidade do ensino. Pelo contrário, grande parte dos depoimentos aponta o fato de que as eleições criam um ambiente com grande animosidade, pelas disputas, quando ocorrem, ou de indiferença quando não há competidores, ocasionando graves consequências no clima organizacional da escola.

7.2.6. Anos de exercício do diretor eleito

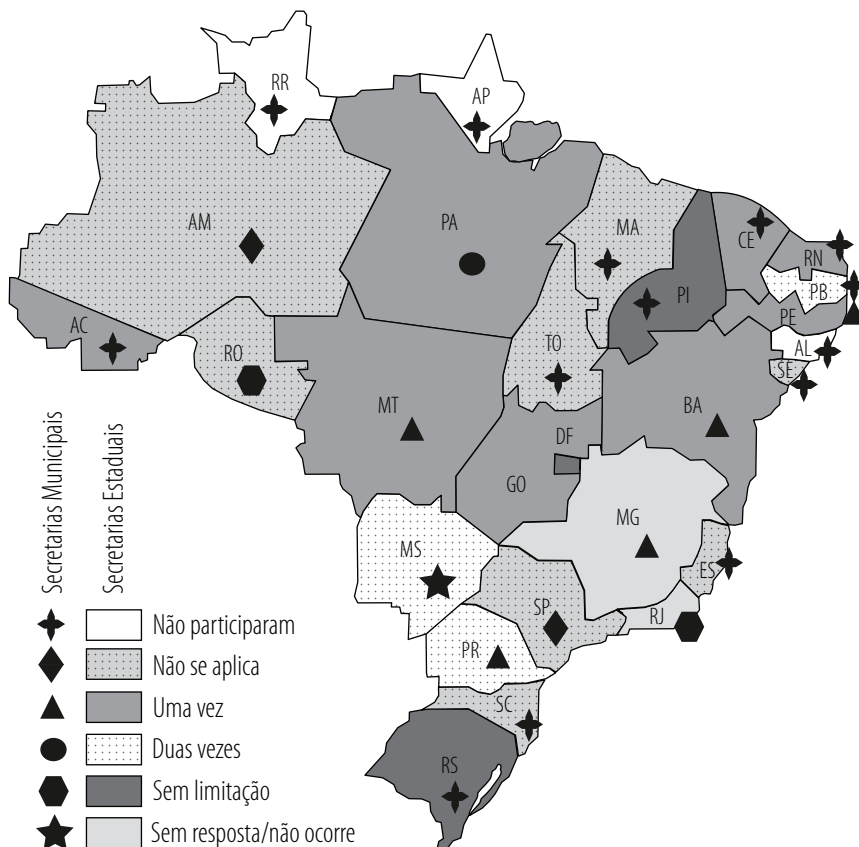
Tendo em vista o princípio da alternância de poder inerente ao processo de eleição, é estabelecida pelas SEs a duração do mandato para o diretor. Esse mandato varia de dois a quatro anos, sendo que, na maior parte dos sistemas estaduais que realizam eleições, o mandato é de dois anos (Mato Grosso, Goiás, Distrito Federal, Paraíba e Rio Grande do Norte), de três anos é o mandato dos diretores estaduais de Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul e Bahia e, de quatro anos, dos diretores estaduais do Acre, Ceará e Pernambuco. Minas Gerais e Rio de Janeiro não responderam a essa questão. Já quanto aos sistemas municipais de ensino, à exceção de Campo Grande, todas as demais oito SMEs que realizam eleições definem um mandato de três anos para seus diretores. Os diretores participantes dos grupos focais são favoráveis ao aumento de tempo do mandato de gestão: “Na primeira [gestão] você não conhece e na segunda já tem a experiência de orientação e mediação do trabalho. Essas questões é que levaram a aumentar o mandato para mais um ano e permitir reeleição, para fechar parte do que planejou. O tempo deveria ser maior” (PROT. 6, l. 89-93).

Mapa 4. Duração do mandato do diretor segundo a Unidade Federada



Esse tempo, no entanto, pode ser estendido por mais um mandato pelo menos para todos os diretores. A recondução do diretor ao cargo acontece apenas uma vez, na maioria das UFs que apresentaram respostas a esse quesito. O estado do Rio Grande do Sul e o Distrito Federal não limitam a possibilidade de recondução ao cargo de diretor mediante reeleição consecutiva. Quanto aos diretores de municípios, cinco dos que realizam eleições podem ser reconduzidos uma vez (Belo Horizonte, Cuiabá, Curitiba, Recife e Salvador), Belém, duas vezes e Rio de Janeiro e Porto Velho não definem limites.

Mapa 5. Possibilidade de recondução ao cargo mediante reeleição consecutiva para diretores de Secretarias Estaduais e Municipais de Educação



Cotejando esses dados com os pareceres dos diretores em grupos focais, destaca-se que esses profissionais consideram o tempo de dois anos como muito curto para promover avanços na gestão da escola e que julgam mais produtivo um mandato de três anos, com possibilidade de recondução, sugerindo um período de no mínimo seis anos de exercício na gestão da escola. Em torno da questão do tempo, se situam a tendência de os diretores se sentirem donos da escola, após alguns anos de atuação, o que aponta a

necessidade de alternância. Verifica-se, no entanto, que a alternância tem sido driblada em sistemas de ensino que adotam chapas com candidato a diretor e vice-diretor, que continuam candidatos, porém alternando apenas suas posições na chapa, ou então, em casos em que não são propostas chapas, diretores e coordenadores pedagógicos se alternam como candidatos, permanecendo, dessa forma, na gestão da escola.

Nos grupos focais, a questão do tempo no exercício das funções de diretor emergiu como um fator importante, que possibilita a criação de um acervo de experiências e desenvolvimento de competências, sendo até mesmo sugerido que os bons diretores tivessem a possibilidade de continuar no exercício dessas funções, o que, com a política de eleição é vedado, acarretando desperdício de competências tanto para o diretor como para a escola e para o sistema que deverá promover esforços contínuos de capacitação de diretores. Houve até mesmo a sugestão de associar o exercício do diretor a uma carreira. No entanto, a possibilidade de permanência nessa carreira deveria ser continuamente examinada pela manutenção do perfil de liderança do diretor e de compromisso com a melhoria contínua da escola.

7.3. A certificação

A certificação de diretor escolar é praticada em quatro estados (Acre, Bahia, Minas Gerais e Tocantins) e em um dos municípios (Campo Grande) participantes desta pesquisa.

Duas das UFs onde foi realizado o grupo focal adotam essa modalidade de seleção e houve a indicação de insatisfação dos diretores a respeito da mesma, tendo em vista a falta de transparência na realização dessas provas e o fato de que permanecem sem saber como são avaliados, em que são bons e em que deixam a desejar diante dessas provas. Além do que há conhecimento da realização da indústria do cursinho em torno dessas provas, como se pode verificar no endereço eletrônico www.escola21.net.

É apontado como limitação da certificação, pelos diretores dos grupos focais, o fato de os testes não serem divulgados, o que é considerado como falta de transparência e até mesmo como sistema autoritário. No entanto,

essa medida faz parte da necessidade de garantia de segurança dos testes, que impede a sua divulgação pública.

7.4. Concurso

O concurso público para provimento do cargo de diretor é praticado exclusivamente pelas SEEs e SMEs de São Paulo e respectiva capital. Essa modalidade se apresenta, conforme os participantes dos grupos focais apontam, como prática que contribui para dar credibilidade ao trabalho, maior segurança e também sinaliza para a comunidade escolar que a atuação do diretor terá continuidade no contexto de sua escola.

As provas são realizadas por uma instituição privada de prestação de serviços e consultoria, definida com base em processo licitatório. Como vantagem a esse processo, é apontado que o mesmo assegura a seleção dos melhores candidatos para o cargo e, como desvantagem, que cabe ao candidato o privilégio de escolher a escola onde pretende trabalhar, com base em uma lista de escolas e segundo a ordem de sua classificação no concurso. Nesse caso, o perfil do candidato não é avaliado em relação às demandas de gestão e a escola pode considerar o diretor como uma imposição do sistema sobre ela.

7.5. Definição de critérios de competência de desempenho

A literatura indica que a definição e a divulgação de padrões e critérios de competência de desempenho do diretor escolar são consideradas como uma condição básica para orientar a seleção de diretores escolares, assim como a coordenação e avaliação de seu trabalho. A maioria das UFs indicou que tem esses critérios e padrões definidos e que os divulga. Sessenta e nove por cento das SEEs e 64% das SMEs indicam fazê-lo. No entanto, ao enumerarem esses padrões, a maioria absoluta aponta pré-requisitos funcionais, como tempo de serviço, qualificação profissional e experiência docente.

Apenas uma SEE, diferentemente das demais, enumera funções a serem exercidas, como: “[...] i) desenvolver gestão democrática e participativa; ii) zelar pelo desempenho global da escola; iii) estimular os membros da escola a participarem de modo efetivo dos projetos globais com vista à contínua

atualização teórico-metodológica; iv) assistir direta e indiretamente o pessoal docente, discente e técnico administrativo da escola; v) criar condições estímulos visando à realização dos trabalhos de acordo com a realidade escolar; vi) organizar e dinamizar o conselho escolar visando o princípio da cogestão; e vii) dar conhecimento à comunidade escolar das diretrizes e normas emanadas do sistema de ensino e de outros órgãos”. Outra Secretaria nomeia áreas de atenção: i) o planejamento e o aprimoramento da escola; ii) o processo pedagógico e a qualidade do ensino; iii) o desenvolvimento da equipe e o fortalecimento da autonomia; iv) a administração da escola e a gestão participativa; e v) as relações da escola, seu fortalecimento e sua ampliação com a comunidade.

A diversidade e a generalidade das proposições indicam, por certo, a necessidade de realizar estudos a respeito e aprofundamento da questão no âmbito dos sistemas de ensino, de modo a se poder garantir a orientação adequada do trabalho do diretor escolar e sua coordenação por parte da SE.

7.6. Capacitação de diretores

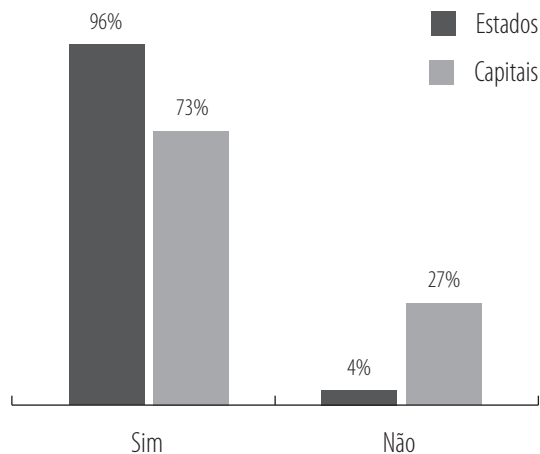
A capacitação de diretores escolares é considerada, no âmbito internacional, como uma condição fundamental para garantir a atuação adequada dos diretores escolares. Em vários países, a seleção de diretores escolares é realizada em momentos de vacância do cargo e, portanto, de escola por escola, adotando como pré-requisito a formação em nível de pós-graduação em Gestão Educacional e certificação. Demonstrando uma consonância entre as instituições formadoras e a necessidade das escolas por qualidade de desempenho de seus diretores, desde a década de 1950, nos Estados Unidos, um esforço conjunto de IES que ofereciam cursos de formação em Administração e Liderança Escolar, no sentido de ajustá-los à necessidade de garantir competências elevadas e consistentes com as demandas de trabalho dos diretores.

Além da demanda de formação inicial, no contexto internacional, são propostos programas de formação continuada e em serviço de modo a garantir a contínua atualização dos profissionais no exercício da gestão escolar. Esses programas são organizados com foco no desenvolvimento de

competências e sua atualização para o enfrentamento dos desafios continuamente renovados da escola.

A presente pesquisa observou que existe no Brasil uma falta de articulação entre as instituições formadoras e as demandas de trabalho do diretor, uma vez que os cursos por elas oferecidos são conteudistas e genéricos. Para atender às necessidades de capacitação de seus diretores, as SEs têm, em sua grande maioria, investido na promoção de programas de capacitação. Essa prática tem sido adotada, nos últimos cinco anos, por 96% das SEEs e 73% das SMEs.

Gráfico 6. Distribuição da oferta de cursos de capacitação pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação das capitais



Fonte: Elaboração própria – Pesquisa FVC – Ago.–set. 2010

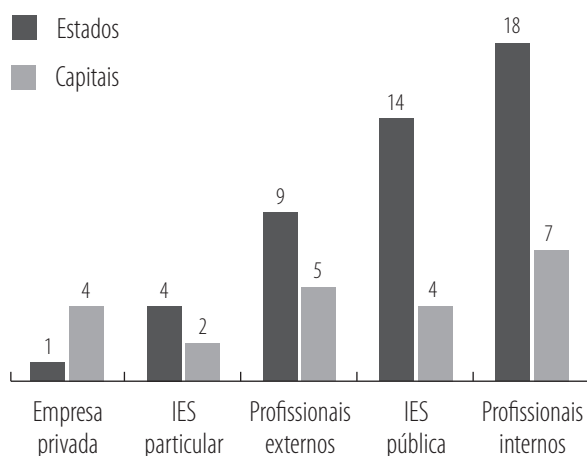
7.6.1. Instituições e profissionais envolvidos na realização da capacitação

A análise da frequência de respostas isoladas sobre o tipo de instituição que é envolvida na realização de capacitação nas UFs permite observar que as SEs utilizaram, na maior parte das vezes, profissionais internos, seguido por IES públicas e por profissionais externos à Secretaria. Esses dados reve-

lam uma tendência à construção de capital de conhecimento sobre gestão no interior da SE e das instituições públicas de formação.

No entanto, dada a dificuldade de obter os dados sobre a capacitação indicada pelos informantes da pesquisa, pode-se sugerir que ocorre certa desvinculação entre os setores que organizam e promovem essa capacitação e as demais áreas de atuação das políticas de desenvolvimento da gestão escolar. Os profissionais internos da Secretaria são empregados em 75% das SEEs e 63% das SMEs; as IES públicas são empregadas em 58% das SEEs e 36% das SMEs e os profissionais externos, por 37% das SEEs e 45% das SMEs. Observa-se, pois, que, proporcionalmente, há uma reversão de tendência entre SEEs e SMEs, uma vez que aquelas tendem a utilizar mais IES públicas que estas, que, por sua vez utilizam mais profissionais externos que aquelas.

Gráfico 7. Tipo de instituições envolvidas em capacitações pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação das capitais



Fonte: Elaboração própria – Pesquisa FVC – Ago.-set. 2010

7.6.2. Conteúdo dos cursos de capacitação

Como conteúdos dos cursos de capacitação de diretores, os mais indicados foram os do Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (Progestão), promovido pelo Consed, que já capacitou mais de 100 mil gestores de sistemas estaduais de ensino. Observa-se que, de todas as UFs que participaram desta pesquisa, a única que não realizou o Progestão foi o Paraná. O conteúdo desse programa se acha organizado em dez módulos, nos quais são tratadas, de forma associada ao trabalho, questões focadas no desempenho do diretor, como: por que promover a gestão democrática nas escolas públicas? Como promover espaços de participação de pessoas e setores da comunidade nas escolas? Como construir autonomia na escola? Como estimular ações inovadoras capazes de modificar o ambiente de formação e trabalho nas escolas? Como construir coletivamente o projeto pedagógico? Como articular projeto pedagógico e prática pedagógica? Outro programa indicado por várias UFs foi o Gestão para o Sucesso Escolar (GSE), promovido pela Fundação Lemann.

Áreas de atenção são especialmente apontadas para os programas de capacitação oferecidos pelas SEs, como o proposto pelo estado de São Paulo: i) introdução à administração pública; ii) política educacional; iii) educação democrática e política de acesso e permanência com qualidade; iv) novas perspectivas para a gestão da escola pública; v) a gestão de resultados educacionais do ensino e aprendizagem; vi) gestão democrática e participativa; vii) gestão pedagógica: proposta pedagógica, planejamento e avaliação; viii) gestão do currículo e cultura; ix) gestão de recursos humanos; x) gestão de recursos financeiros; xi) o diretor como gestor de uma escola aprendente e gestor de políticas públicas; xii) o cotidiano escolar; xiii) a escola e a educação comunitária; e xiv) relações de trabalho e profissão docente.

Cotejando o que dizem os diretores a respeito das capacitações oferecidas, pode-se sugerir que muitos dos programas denominados como capacitação, realizados pelos esforços internos, correspondem à realização de comunicação de normas, regulamentos, procedimentos administrativos adotados pela SE para uniformizar os procedimentos escolares e não

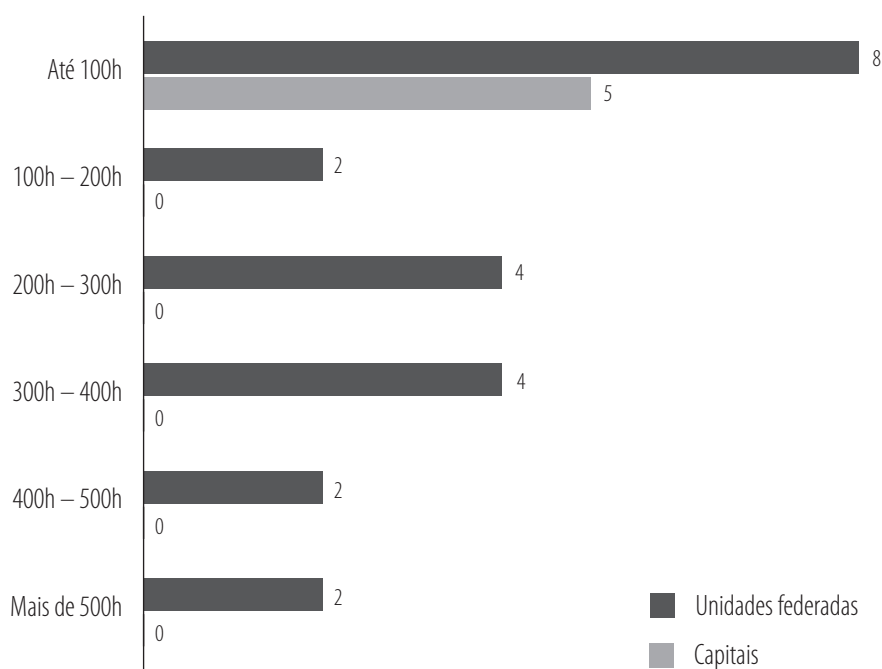
propriamente se reportariam a ações de capacitação, conforme indicaram os diretores.

Destaca-se também o fato de os programas serem percebidos pelos diretores como muito teóricos, filosóficos e distanciados de sua prática, em vista do que não contribuem para a orientação adequada à realização de seu trabalho. Ressalva a respeito foi feita ao Progestão, cuja metodologia pressupõe a integração entre teoria e prática.

7.6.3. Carga horária dos cursos da capacitação

Verifica-se que, enquanto a carga horária/ano de capacitação dos diretores para as SEEs apresenta variação com valores de 100h a mais de 500 horas/ano, as cinco SMEs que informaram a carga horária que oferecem a seus diretores apontam a oferta de no máximo 80 horas/ano, sendo a carga média do total das horas ofertadas por elas de 58 horas. O Gráfico 7 compara os resultados das SEEs e SMEs, evidenciando a grande variação dessas práticas e apontando maior atenção dos sistemas estaduais de ensino com relação à capacitação de seus diretores.

Gráfico 8. Comparação da distribuição da carga horária/ano na capacitação dos diretores ofertada por estados e capitais



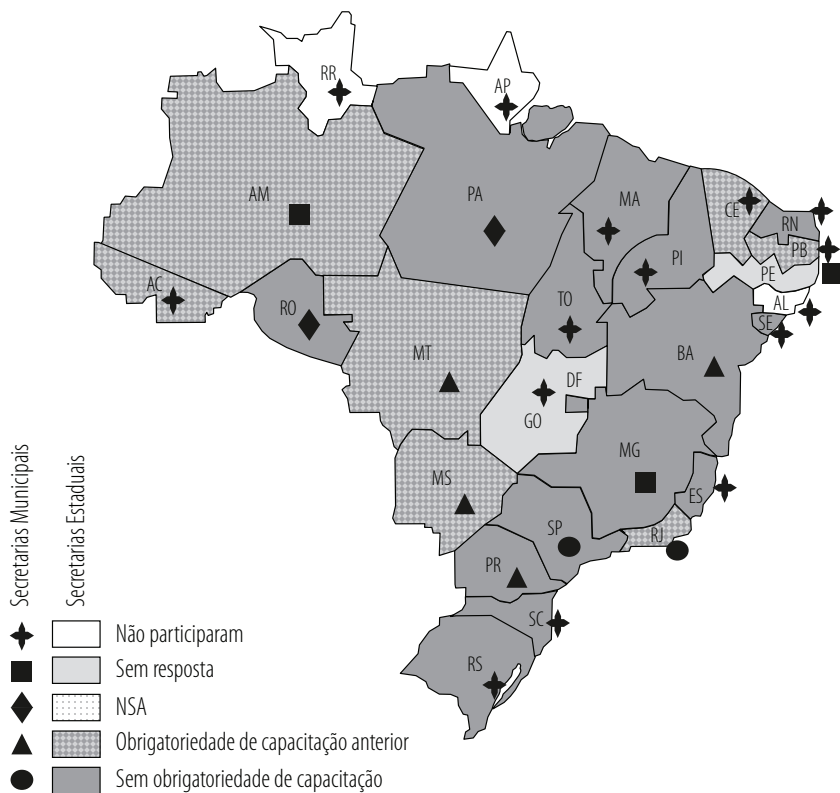
Fonte: Elaboração própria – Pesquisa FVC – Ago.–set. 2010

7.6.4. Obrigatoriedade de realizar curso de capacitação antes de assumir funções de direção escolar

A exigência de realizar capacitação anterior para assumir o cargo de diretor escolar é seguida apenas nos estados do Acre, Amazonas, Mato Grosso, Ceará, Rio de Janeiro e Paraíba e nos municípios de Campo Grande, Cuiabá, Curitiba e Salvador, conforme se pode observar no Mapa 6, a seguir. A realização dessa capacitação é percebida pelos diretores que participaram dos grupos focais como muito importante a fim de que o novo diretor tenha uma compreensão mais clara de suas responsabilidades e dos desafios a serem enfrentados, e não precisa aprender por ensaio e erro, tal como

acontece com grande número de diretores, com grande prejuízo para o seu desempenho e para os resultados da escola. A iniciação nessa atuação sem a devida capacitação é considerada como uma experiência de grande sofrimento e altamente exaustiva, com perda de noites de sono.

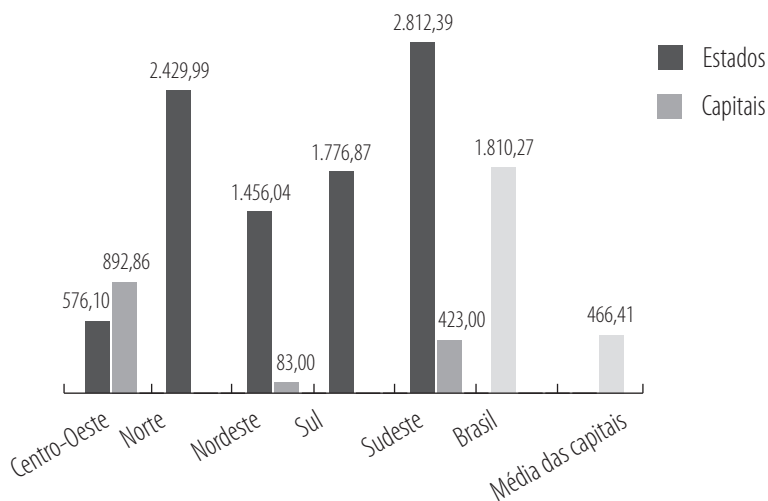
Mapa 6. Obrigatoriedade de capacitação anterior para o cargo de diretor escolar segundo a Unidade Federada



7.6.5. Investimento realizado ao ano por diretor

Calculando a relação investimento/ano realizada para capacitação, por diretor, mediante a divisão do valor gasto informado pelo número de diretores, obtém-se entre as SEs o valor médio nacional de R\$ 1.810,00 para a sua capacitação e entre as SMEs das capitais o valor de R\$ 455,00. Os dados revelam uma variação muito grande tanto entre as SEEs como as SMEs. A SEE que mais investe em capacitação de diretores escolares é a de São Paulo, investimento de uma média por diretor de R\$ 4.507,00; e a SME que mais investe é Campo Grande, com um valor médio por diretor de R\$ 892,00. Muito embora não se possa comparar os dados fornecidos entre estados e capitais, uma vez que estas estejam representadas nesta pesquisa em pequena proporção e além disso não apresentaram informações correspondentes a esta questão, apresentamos um gráfico sobre ela, integrando os dados por regiões.

Gráfico 9. Valor médio investido em capacitação ao ano por diretor de sistemas estaduais e municipais por região



Fonte: Elaboração própria – Pesquisa FVC – Ago.-set. 2010

8. Destaques baseados na pesquisa realizada

É amplamente reconhecido que a gestão escolar é de extrema importância para determinar a qualidade do ensino, tendo em vista o papel de liderança, organização e direcionamento que o diretor deve dar ao conjunto de esforços de uma ampla gama de pessoas, utilizando diferentes métodos e recursos, encetando diferentes ações, expressando diversos conteúdos e significados e envolvendo diferentes e até mesmo conflitantes vontades e interesses. A unidade, a consistência e a coerência de todas as dimensões envolvidas no trabalho educacional com foco na aprendizagem dos alunos dependem, pois, de competências especiais do diretor. Em vista desse reconhecimento, emerge como de extrema importância o cuidado com a seleção e a capacitação de diretores escolares, no contexto de uma compreensão clara, consistente e coerente da gestão escolar e do seu papel na determinação da qualidade da educação pelos gestores dos sistemas de ensino e delineadores de políticas.

Com base em pesquisa de campo e revisão de literatura, foram identificadas expressões, abrangências, possibilidades e limitações das práticas adotadas de seleção e capacitação de diretores escolares, de modo a compreender aspectos relevantes das mesmas, assim como identificar perspectivas e critérios para o delineamento de políticas públicas de gestão escolar consistentes no norteamento de avanços para a melhoria da qualidade do ensino.

Em complementação à pesquisa, e de modo a consubstanciar proposições de políticas públicas sobre a questão, a FVC promoveu a realização de um painel de especialistas, formado por profissionais atuantes em diversas organizações dedicadas ao desenvolvimento da Educação², de que resultou,

2. Especialistas que participaram do painel desse estudo, com objetivo de debater os resultados encontrados e elencar proposições com foco em políticas públicas, em ordem alfabética: Ana Inoue (Itaú BBA), Angela Dannemann (Fundação Victor Civita), Beatriz Azeredo (Instituto Desiderata), Gisela Wajskop (Fundação SM), Heloisa Lück (Cedhap – Centro de Desenvolvimento Humano Aplicado), Ilona Becskeházy (Fundação Lemann), Isabel Cristina Santana (Fundação Itaú Social), José Parente Filho (consultor educacional, Brasília), Luiz Carlos Albuquerque de Souza – Mestre em Políticas Públicas (Manaus), Mozart Neves Ramos (Movimento Todos pela Educação), Regina Scarpa (Fundação Victor Civita), Renato Casagrande (Universidade Positivo), Rosa Maria Hashimoto (Consultora Educacional, Bahia), Wanda Engel (Instituto Unibanco).

com a discussão dos dados e seus significados, o delineamento de sugestões para essas políticas.

8.1. Seleção de diretores

Tal como identificado nos mais diversos estudos registrados na literatura sobre a seleção de diretores escolares, essa seleção constitui-se em questão de expressão diversificada e por vezes polêmica, marcada por muitos debates e muitas práticas, que variam não só entre regiões, mas entre estados numa mesma região, entre sistemas de ensino num mesmo estado e entre governos de um mesmo estado ou município. Verifica-se que grande parte dessa diferença se deve não apenas a variações de condições socioeconômicas e culturais em que atuam cada um desses sistemas de ensino, mas também a uma possível desatenção a fatores históricos e contextuais no delineamento de suas políticas.

Identifica-se no Brasil, historicamente, a adoção de diversas modalidades de seleção de diretores: i) indicação do diretor pelos poderes públicos estaduais e municipais; ii) eleição direta de diretores pela comunidade escolar; iii) aprovação em concurso público, que conduz a uma carreira de diretor; e iv) adoção de processos mistos ou combinados (DOURADO & COSTA 1998; PARENTE & LÜCK, 1999) e, mais recentemente, conforme identificado nesta pesquisa, a realização de exames de certificação e a adoção de entrevistas.

Sobre o contexto dessas práticas, é possível identificar na literatura que o panorama brasileiro está longe de uma condição consolidada, uma vez que se registram interrupções e reversões de práticas, e mudanças desiguais e até em sentido contrário, ao longo dos anos, demonstrando possivelmente uma incerteza sobre o que funciona e o que deixa de funcionar, assim como a falta de estudos para subsidiar os debates e decisões de modo que se tornem mais consistentes.

A tendência de análise sobre a questão na literatura tem sido a de apontar como desfavorável a indicação de diretor pelas autoridades da SE, por ser considerada politizada, daí porque denominada de indicação política. É registrado também um grande número de artigos favoráveis à realização de eleição de diretores, com base no pressuposto de sua contribuição para a re-

alização da gestão democrática e participativa da escola. Verifica-se que esses artigos, muitas vezes, negam ou reforçam essas modalidades sem, porém, examinar mais amplamente a questão, as limitações e as possibilidades de cada uma, assim como sem estudar as suas repercussões na escola em relação a como elas são implementadas pelos sistemas de ensino onde são adotadas.

Central nos debates sobre a questão da eleição de diretores, esteve sempre presente, como corolário, a substituição da modalidade de indicação, considerada inadequada por estar à mercê de políticos e ser realizada sem atendimento aos interesses educacionais. Essa indicação, denominada como indicação política promoveu a eleição como alternativa que, também dependendo da maturidade das comunidades escolares, corre igualmente o risco de ser realizada sem que se levem em consideração como prioritárias a perspectiva de melhoria da qualidade do ensino e a efetivação dos valores educacionais.

Em consideração às limitações das práticas exclusivamente de seleção por indicação pelas instâncias locais e pela eleição, tem, pois, aumentado a tendência de acrescentar aos procedimentos de seleção de diretores, modalidades de seleção que permitem a verificação de competência dos candidatos para o cargo de diretor. Registra-se, nesse contexto, uma forte tendência à adoção de medidas de aferição do mérito (competências) de candidatos ao cargo de direção escolar, mediante a realização de provas, exames de certificação e entrevistas técnicas. Essas medidas têm sido adotadas em várias UF's como modalidade única ou em associação com a realização de eleições. A presente pesquisa registrou a realização de provas de credenciamento em quatro SEEs e uma SME e a realização de entrevista em três SEEs e quatro SMEs, modalidades essas de seleção não apontadas em estudos anteriores. Destaca-se que em pesquisa publicada em 1999 (LÜCK & PARENTE) já se registrava a realização de provas e concurso, sendo o concurso público ao cargo de diretor promovido nos sistemas de ensino do Estado de São Paulo e de sua capital, que detém as maiores redes de escolas dentre sistemas de ensino estadual e municipal.

Sobre o desenvolvimento da perspectiva de seleção mediante a adoção de critérios técnicos, o próprio Ministério da Educação, como indutor de políticas públicas para a Educação, definiu no Compromisso Todos pela Educação, em seu artigo XVIII que se deve “fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola”

(BRASIL, 2007), em que pese existir em tramitação no Congresso Nacional legislação determinando o provimento do cargo por eleição. Recentemente, a proposta do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020, enviada para aprovação pelo Congresso Nacional, reiterou aquela perspectiva e definiu em sua meta 19 a importância de seleção de diretores por critérios técnicos, com o seguinte texto: “Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar”.

Mediante comparação com mapeamentos anteriores (XAVIER; AMARAL SOBRINHO & MARRA, 1994; PARENTE & LÜCK, 1999) verifica-se que houve uma evolução no Brasil, de um quadro anterior em que, de acordo com a legislação, os diretores eram escolhidos pelos dirigentes dos sistemas de ensino, porém em atenção a solicitações e sugestões de políticos. A forte influência política na Educação, em desconsideração aos princípios, fundamentos, padrões e critérios para a qualidade da Educação levou a que nos meados da década de 1980 tivesse início um movimento pela seleção de diretores mediante a escolha por suas comunidades. Assim é que em estudo realizado em 1992, um mapeamento registra 11 UFs adotando medidas nesse sentido, muitas das quais suspensas ou interrompidas (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, & MARRA, 1994). Já em 1999, novo mapeamento revela oito UFs realizando eleições como modalidade exclusiva de seleção e cinco outras empregando a eleição combinada com outras modalidades de verificação de competência técnica. Destaca-se ainda a realização de provas de conhecimentos e qualificação em curso específico como critério exclusivo em três outras UFs. Essa combinação visaria minimizar as limitações que individualmente cada modalidade de seleção apresenta, e maximizar as possibilidades de uma maior abrangência dos fatores e aspectos que determinam a possibilidade de desempenho mais efetivo de suas funções pelo diretor escolar.

Na presente pesquisa observou-se que no conjunto, a modalidade predominante de seleção de diretores entre as UFs é de eleição de diretores praticada em 67% dos sistemas estaduais de ensino participantes da pesquisa e em 82% dos sistemas municipais de ensino participantes. Essa prática ocorre como modalidade única em 25% dos sistemas estaduais e 45% dos

sistemas municipais, sendo, portanto, praticada em associação com outras modalidades de seleção em grande parte dos sistemas em que é realizada associando às eleições a adoção de modalidades com condições de verificar a competência técnica dos candidatos.

Desse modo, registra-se uma tendência evolutiva de adoção de práticas de seleção que permitem conhecer o perfil e as competências dos candidatos a diretores escolares. Essa tendência se manifesta também na seleção de diretores por indicação pela SE, prática que, segundo os diretores participantes de grupos focais tem evoluído para a seleção técnica, mediante análise de currículo, entrevistas e provas. Isso porque se reconheceria que da competência do diretor depende, em grande parte, a efetividade da gestão escolar e dos resultados do seu trabalho. Segundo esses diretores e a literatura, no perfil de um bom diretor devem estar presentes competências de liderança, capacidade de resolver problemas, visão estratégica e de conjunto, competência pedagógica, administrativa e articuladora, dentre outras, além de compreensão clara dos desafios que a formação e aprendizagem apresentam no contexto atual da sociedade brasileira.

A verificação dessas competências imprescindíveis para o trabalho do diretor, por certo, não são plenamente verificadas mediante um recurso apenas de seleção, tendo em vista que cada modalidade de seleção apresenta suas limitações, por focar alguns aspectos, em detrimento de outros. Sabe-se que um bom diretor é aquele que combina competências humanas, técnicas e políticas, em vista do que essas três dimensões de seu trabalho devam ser observadas, não sendo possível fazê-lo adotando-se exclusivamente uma modalidade ou outra.

A seleção de diretores realizada por eleição pela comunidade escolar, como modalidade exclusiva, enfatiza o aspecto político sem considerar outras competências, além do que, tem reproduzido na escola as práticas criadas na sociedade em torno das eleições político-partidárias, sem conseguir superar os seus vícios e suas inadequações. Dessa forma, deixam que se expressem e ganhem corpo no contexto escolar condições e comportamentos que acarretam prejuízos ao clima e cultura organizacional da escola e ao processo educacional, por suas características contrárias à formação e aprendizagem dos alunos.

Sobre a modalidade de indicação do diretor pelas instâncias locais, é importante levar em consideração que a mesma sempre será necessária em todos os sistemas de ensino, por motivos diversos de vacância do cargo de diretor: aposentadoria, licença por motivo de doença, desistência de exercício ou inadequação no exercício das funções ou até mesmo pela falta de candidatos para eleição, como tem ocorrido em relativamente grande número de escolas em determinados sistemas de ensino que adotam essa modalidade de seleção. Em vista disso, é fundamental que a política de seleção leve essas necessidades, inclusive com base em estudos sobre a incidência dessas ocorrências e os motivos que as promovem.

Dadas a grande responsabilidade embutida na seleção de diretores e a coordenação de seu trabalho, a definição de políticas de sua seleção deve ser abrangente e levar em consideração as possibilidades de verificar, o mais amplamente possível, as competências do candidato, em cotejamento com um entendimento claro e bem definido de concepção de gestão escolar e de padrões de desempenho. Essa concepção de gestão e respectivos padrões de desempenho devem nortear o delineamento de uma política de capacitação de diretores que leve em consideração as necessidades de capacitação inicial, continuada e em serviço, com foco na relação teoria e prática, e com metodologia que associe o aprender/pensar e o fazer/transformar.

8.2. Capacitação de diretores

Reconhece-se como importante ter em mente que nunca se irá encontrar o candidato ideal que detenha, de uma vez por todas, as competências necessárias para o enfrentamento sempre complexo e dinâmico das necessidades educacionais que se manifestam no contexto escolar. Em vista disso e conhecidos a dinâmica da Educação e seus processos, é fundamental promover capacitação, atualização, acompanhamento e apoio contínuos ao seu trabalho, com um sentido de orientação e não de controle e cobrança, como, no entanto, é muitas vezes realizado de forma verticalizada pelas SEs.

Esta pesquisa identificou que existe por parte das SEEs uma tendência de grande investimento na promoção da capacitação de diretores escolares, sendo esse investimento significativamente menor entre as SMEs. Esses in-

vestimentos, porém, não são reconhecidos, em geral pelos diretores escolares participantes da pesquisa como se constituindo em contribuição significativa para capacitá-los ao enfrentamento dos desafios do cargo de diretor escolar.

O trabalho de capacitação continuada e capacitação em serviço, conforme indicaram os diretores escolares participantes desta pesquisa, deve ser realizado tendo em vista os desafios concretos e imediatos de gestão escolar, porém com visão abrangente, levando em consideração também que as SEs são parte do problema e que seu estilo de gestão se reflete na escola. No entanto, esses diretores indicaram que não basta a capacitação. É fundamental que as escolas estejam dotadas das condições físicas, materiais e de pessoal suficientes e adequadas para o seu bom funcionamento, de modo que o diretor possa concentrar sua atenção aos processos educacionais escolares, em vez de atuar como administrador de recursos e “quebra galho”, que, além de se constituir em uma utilização inadequada de seu tempo e esforço, constitui-se em uma boa justificativa para explicar a ineficácia do seu trabalho na transformação da escola em um salutar centro de aprendizagem e formação.

Dada a abrangência de responsabilidades que lhe são afetas, ser um bom professor não garante o seu sucesso como diretor escolar. Em vista disso, uma política de Educação focada na melhoria de gestão escolar, conforme é evidenciado na literatura internacional, deve basear-se em um modelo de gestão, assim como na definição clara de padrões e critérios de desempenho que permitam a seleção e a capacitação dos diretores, assim como o monitoramento e a avaliação de sua atuação para os contínuos ajustes e atualizações. É importante ter em mente que a qualidade é uma condição objetiva que deve ser objetivamente delineada e focalizada.

Referências

- Álvarez, Manuel. “La dirección escolar en el contexto europeo”. *Organización y Gestión Escolar*, n. 2, p. 15-19, 2003.
- BRASIL. Decreto n. 6094 de 24 de abril de 2007: dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DOU, 25/04/2007 in ftp://200.130.5.12/web/siope/leis/D6094_24-042007.pdf. Acessado em 15/ 06/2010.

- CARDOZO, Carla; BRAGA, Geracy & HASHIMOTO, Rosa. “Certificação ocupacional: garantia de educação continuada e crescimento profissional”. *Educação em Debate*, n. 1, jan./jun. 2006.
- CHAPMAN, Judith D. *Recruitment, retention, and development of school principals*. Education policy series. Paris: The International Institute for Educational Planning (IIEP)/ The International Academy of Education (IAE), 2005.
- DELUIZ, Neise. “Qualificação, competências e certificação: visão do mundo do trabalho”. *Formação*, n. 2, p. 7-16, 2001.
- DEPARTMENT OF EDUCATION AND EARLY CHILDHOOD DEVELOPMENT. *Human Resources Principal Selection*. Victoria, Australia, 2009. Disponível em: <http://www.education.vic.gov.au/edulibrary/public/hr/policy/Prin_selection_policy.pdf>.
- DOURADO, Luiz Fernandes & COSTA, Messias. *Escolha de dirigentes escolares no Brasil: relatório final de pesquisa*. Série Estudos e Pesquisas. n. 4. Brasília: ANPAE, 1998.
- GISESKI, Ângela Antunes et.al. *Gestão democrática do ensino público: escolha de diretores*. Brasília: Instituto Paulo Freire/Conselho Nacional de Secretários de Educação, 1996.
- HASHIMOTO, Rosa. “Certificação ocupacional em educação: garantia de educação continuada e ascensão salarial”. In: *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 Oct. 2003.
- HESS, Frederick M. *A License to lead? A new leadership agenda for America's schools*. Washington: Progressive Policy Institute, 2003.
- LÜCK, Heloísa. *Definição de política de capacitação de profissionais da Educação*. Curitiba: CEDHAP, 2002.
- _____. *Cultura e clima organizacional da escola*. Petrópolis: Vozes, 2010.
- MACHADO, Ana Luíza. “Referências básicas para a formação de gestores educacionais”. In: CONSED. *Gestão educacional: tendências e perspectivas*. Brasília: Consed, 1999.
- MEYER, Lawrence & FEISTRITZER, Emily. *Better leaders for America's schools: a manifesto. With profiles of Education leaders and a summary of State certification practices*. Washington: Broad Foundation and Thomas Fordham Foundation, 2003.

- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO DA ARGENTINA. *Trayecto de formación para directivos de nivel secundario*. Buenos Aires: Dirección Nacional – ME, 2010. Disponível em: <http://www.me.gov.ar/curriform/cap_dir_secundaria.html>. Acesso em: 23/06/2010.
- MORAES, Ana Shirley de França & LIMA, João Marcelo Pereira. “Universidade e formação de recursos humanos: características culturais básicas na formação das competências e habilidades do administrador”. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 81, n. 199, p. 464-477, 2000.
- NATIONAL COLLEGE OF SCHOOL LEADERSHIP. *Corporate Plan 09/10*. London: NCSL, 2009. Disponível em: <<http://www.nationalcollege.org.uk/docinfo?id=24196&filename=corporate-plan-2009-10.pdf>>. Acesso em: 30/4/2010.
- NORMORE, Anthony H. “Recruitment and selection: meeting the leadership shortage in one large Canadian school district”. *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, n. 30, maio 2004. Disponível em: <<http://www.umanitoba.ca/publications/cjeap/articles/normore.html>>. Acesso em: 28/04/2010.
- PARENTE, Marta de Alencar & LÜCK, Heloísa. *Mapeamento da descentralização da Educação Brasileira nas redes estaduais do Ensino Fundamental: texto para discussão nº 675*. Brasília: IPEA, 1999.
- POGGI, Margarita. *La formación de directivos de instituciones educativas: algunos aportes para el diseño de estrategias*. Buenos Aires: UNESCO/ Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE/UNESCO), 2001.
- PARO, Vitor Henrique. *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. Campinas: Papirus, 1996.
- _____. “Eleição de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática”. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 77, n. 186, p. 376-395, maio-ago 1996. Disponível em: <<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/289/291>>. Acesso em: 10/08/2007.
- RAMOS, Marise N. “Qualificação, competências e certificação: visão educacional”, *Formação*, n. 2., p. 19-28, 2001.
- ROSA, Marguerite. *A matter of definition: is there truly a shortage of schools principals?* Washington: Center for Reinventing Public Education, 2003.

- SAES, Décio Azevedo Marques de & ALVES, Maria Leila. “Conflitos ideológicos em torno da eleição de diretores de escolas públicas”. In: *27ª Reunião Anual da ANPED, Grupo de Trabalho 05*. Caxambu, MG, 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt05/t053.pdf>>. Acesso em: 30/5/2010.
- SNYDER, Karolyn Johnson. *A conceptual learning model for training leaders for change*. Texas, 1977. Tese (Doutorado). Texas Tech University.
- SOUZA, Eda Castro Lucas de. “Políticas públicas: formação de gestores governamentais em tempos de mudança”. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 79, n. 191, p. 42-51, 1998.
- TEKESTE, Marion. *The recruitment and selection of in-school administrators in Saskatchewan: a summary of a master’s thesis*. SSTA Research Center Report, 2000. Disponível em: <<http://www.saskschoolboards.ca/old/ResearchAndDevelopment/ResearchReports/HumanResources/96-05.htm>>. Acesso em: 19/5/2010.
- VIÑAO, Antonio. “Culturas escolares y reformas: sobre la naturaleza histórica de los sistemas e instituciones educativas”. *Revista Teias*, v. 1, n. 2, 25 p., 2000. Disponível em: <<http://www.periodicos.proped.pro.br/index.php?journal=revistateias&page=issue&op=view&path%5B%5D=7>>. Acesso em: 28/3/2010.
- WINTER, Paul A. & PARTENHEIMER, Phillip R. “Applicant attraction to assistant principal jobs: an experimental assessment”. In: *Annual Meeting of the University Council of Educational Administration (UCEA)*, 2002. Disponível em: <http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/search/detailmini.jsp?_nfpb=true&_ERICExtSearch_SearchValue_0=ED471558&ERICExtSearch_SearchType_0=no&accno=ED471558>. Acesso em: 30/5/2010.
- XAVIER, Antônio Carlos da Ressurreição; AMARAL SOBRINHO, José & MARRA, Fátima (Org.). “Gestão da escola fundamental: situação atual e tendências”. In: _____. *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1994, p. 51-86.

