

SELEÇÃO DE SUPERVISOR E DIRETOR DE ESCOLA: RACIONALIDADE BUROCRÁTICA OU TENDÊNCIA PATRIMONIALISTA?

Denise Fujihara Piccoli*

Carla A. Barreto**

Recebido: 09 jan. 2012

Aprovado: 13 ago. 2012

*Mestre em Educação pela UFSCar. Professora do Ensino Fundamental da Rede Estadual de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil. E-mail: dfpiccoli@yahoo.com.br

**Doutora em Educação Escolar – FCL/Ar/Unesp. Pesquisadora do GPEI – FCL/Ar/Unesp. Professora da Faculdade Santa Bárbara – FAESB/AEJC e do Curso e Colégio Anglo Tatuí. E-mail: carlaabarreto@hotmail.com

Resumo: Este texto apresenta apontamentos de um estudo que buscou analisar a seleção de supervisor e diretor escolar implementada após a municipalização do ensino fundamental na década de 1990. Procurou-se compreender em que medida as seleções de servidores públicos para atuarem no campo educacional refletiram a impessoalidade, o conhecimento profissional do candidato e o cumprimento das normas abstratas estabelecidas ou permitiram o reflorescimento de princípios baseados nos laços do patrimonialismo e do clientelismo, marcas da formação do Estado Brasileiro.

Palavras-chave: Patrimonialismo e clientelismo. Racional-legal. Servidores públicos.

SUPERVISOR AND SCHOOL DIRECTOR SELECTION: A BUREAUCRATIC RATIONALITY OR A PATRIMONIALIST TREND?

Abstract: This paper shows some notes about a study which tries to analyze the selection of supervisor and school director after the municipality of the fundamental teaching in the decade of 1990. We tried to understand how the selections of public servants to act in the education field reflected the impersonality, the candidate's professional knowledge and the execution of the established abstract norms or how they allowed the revival of the principles based in the ties of patrimonialism and clientelism, marks of the formation of the Brazilian State.

Key words: Patrimonialism and clientelism. Rational-legal. Public servants.

A Reforma do Estado, materializada no Brasil na década de 1990, trouxe um conjunto de medidas que alteraria o padrão de intervenção do Estado nas áreas sociais, em decorrência da concretização de suas propostas.

As implicações para o Estado são, entre outras medidas, a sua redução, mantendo seu papel de regulador e provedor de serviços, fato que justifica as privatizações, as parcerias, a descentralização das funções executivas, a flexibilização na contratação de pessoal para os serviços públicos, criando empregos públicos (CLT) para as atividades não-exclusivas do Estado, em oposição aos cargos públicos (estatutário) destinados às atividades exclusivas do Estado, e materializando a prática de terceirizações.

Na educação, a Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996, impulsionou a municipalização do ensino fundamental, acarretando no conseqüente rearranjo nos papéis dos entes federados, no que tange às suas responsabilidades para com os diferentes níveis de ensino, acabando por lançar os municípios na condução de uma parte da educação brasileira.

Tomados como os responsáveis pela condução do ensino fundamental e em cumprimento às determinações legais (Constituição Federal de 1988, LDB 9.394/96), ocorreu nos municípios uma reorganização visando atender essas mudanças, dentre as quais, podemos destacar o recrutamento dos servidores públicos, visto aqui, sob a ótica da modalidade de seleção adotada e a normatização legal para a criação e o acesso aos empregos e funções que este nível de ensino necessitaria.

No estado de São Paulo, o processo de municipalização do ensino fundamental passa a ter curva ascendente em meados da década de 1990. Conseqüentemente, houve importantes alterações no processo de recrutamento de servidores públicos atuantes no quadro do magistério, especificamente supervisor de ensino e diretor de escola. Tal alteração deve-se à existência, em alguns municípios paulistas, de modalidades de seleção materializadas de maneira diferente da prevista pelo Estatuto do Magistério de São Paulo (Lei Complementar 444, de 27 de dezembro de 1985), que estabelece o provimento dos cargos públicos por meio de concurso público de provas e avaliação de títulos.

Nesse contexto, é possível observar um progressivo dismantelamento do ordenamento legal-racional, no que tange à seleção de servidores públicos para atuarem

no campo educacional, instituído no estado de São Paulo. É nessa perspectiva que algo deve ser evidenciado, uma vez que se por um lado a descentralização das políticas sociais para os municípios possibilita uma proximidade da população dos processos decisórios e a definição das prioridades locais, por outro lado ela pode trazer a tona os laços coronelistas e clientelistas de forte tendência patrimonial na qual prevalecem as vontades particulares mais que as ordenações impessoais, herança da gênese do Estado Brasileiro.

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

Nessa perspectiva, torna-se primordial compreender como que o recrutamento de servidores públicos para atuarem no campo educacional está sendo organizado. Para tanto, tomamos como base empírica deste estudo um município do interior paulista, numa tentativa de analisar o processo de seleção do diretor e do supervisor de escola, no período de 1999-2006. A escolha por estes dois profissionais da educação decorre do posicionamento de ambos na estrutura hierárquica do sistema de ensino ao qual pertencem, fato que nos poderia revelar as relações que se travam e que podem refletir na materialização, no caso do município estudado, do preenchimento de funções.

Visando atingir o objetivo proposto, dois levantamentos foram fundamentais ao estudo: o primeiro de caráter bibliográfico; e o segundo, de caráter empírico, que contemplou consultas e análises às legislações e normatizações, principalmente municipais. Para a coleta de dados junto aos envolvidos no processo de seleção de supervisor e diretor escolar, foram utilizados dois instrumentos: questionário fechado, e entrevistas semiestruturadas, com 23 sujeitos, realizadas individualmente e gravadas, com a necessária autorização dos mesmos, para posterior transcrição e análise. A escolha desses sujeitos pautou-se na inserção dos mesmos no processo de recrutamento de supervisor e diretor de escola.

Buscando elementos teóricos para analisar o processo de preenchimento das funções efetivado no município, recorreremos aos estudos de Max Weber sobre

dominação. Para Weber (2004), o conceito de dominação significa a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo e não toda possibilidade de exercício de influência e poder sobre as pessoas, logo, o conceito de dominação refere-se somente aos casos de exercício de poder em que uma pessoa obedece e se submete a uma ordem específica e legitimada.

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

Segundo Weber (2004, p. 139),

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

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

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

O segundo tipo de dominação, contrariamente, baseia-se na crença de legitimidade das ordens e das regras estatuídas racionalmente. A obediência dá-se a uma

ordem impessoal e objetiva; há uma separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração. O domínio legal mais puro é exercido por meio de um quadro administrativo burocrático composto por funcionários profissionais, em detrimento de amadores, livres e assalariados cujos procedimentos e atribuições são regulamentados por leis. O quadro administrativo é recrutado por meios impessoais, considerando o conhecimento especializado do funcionário que é aferido por meio de exames e cujos procedimentos são regulamentados por leis.

A administração burocrática significa a dominação pelo conhecimento, distinguindo-se, dessa maneira, da dominação tradicional. Ao considerar a dominação burocrática do ponto de vista social, Weber (2004, p. 147), aponta que ela significa

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

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

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

Dessa maneira, podemos dizer que a dominação existente na realidade constitui uma combinação, um amálgama dos tipos de dominação conceitualizados, embora um

deles tenda a prevalecer. Conforme já nos ensinou Weber (2004, p. 141-142) “nem de longe se cogita aqui sugerir que toda a realidade histórica pode ser ‘encaixada’ no esquema conceitual desenvolvido”.

ESTADO BRASILEIRO: APONTAMENTOS ACERCA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Herdeiro da coroa lusitana, o Estado brasileiro teve sua formação política moldada a partir do e pelo modelo português de governar, no qual ele é tido como propriedade privada do rei, cujas marcas se fazem sentir ainda hoje.

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

O percurso político brasileiro foi interpretado por Faoro (2001) no modelo de estamento burocrático que não assume o caráter de burocracia no sentido moderno, adotando deste, apenas seus aspectos formais e apropriando-se dos cargos por privilégios ou concessões do senhor. Na formação do Estado brasileiro, tal como na metrópole lusitana, os servidores viam-se presos patriarcalmente ao príncipe, o Estado configurou-se como a extensão de sua casa e de suas relações.

A chegada da família real e da corte ao Brasil perpetuou e consolidou o modo português de administrar, caracterizado por ausência de normas gerais, concessões, distribuição de cargos etc. Nas palavras de Uricoechea (1978, p. 91-92),

Numa perspectiva administrativa, o impacto mais imediato da transferência da Corte e da burocracia real para o Brasil [...] foi o crescimento fantástico do aparato estatal. [...] os benefícios concedidos nos primeiros anos de administração real em solo brasileiro foram mais numerosos do que todos aqueles distribuídos durante o período dinástico [...] a transferência maciça da Corte e da burocracia metropolitana para o Rio de Janeiro representou um aumento fantástico no aparelho central de governo e uma aguda acentuação das dispensas patrimoniais de benefícios para um imenso grupo de favoritos reais e dependentes pessoais [...]Esse repentino e intenso processo de

prebendalização dos cargos públicos, que caracterizou os primeiros momentos do novo Estado brasileiro, estava destinado a deter temporariamente qualquer processo significativo de racionalização burocrática. A típica indistinção patrimonial entre administração pública e administração do patrimônio real continuou.

Uricoechea (1978) aponta que o desenvolvimento do aparato administrativo brasileiro no século XIX deu-se fundamentalmente sobre razões localizadas, atendendo a razões imediatas, com uma legislação pragmática, personalista e casuística.

Para Uricoechea, o prebendalismo unido ao estabelecimento de uma legislação adequada às necessidades imediatas dificultou o surgimento de um aparato administrativo legal-racional e produziu um sistema denominado patrimonialismo burocrático, ou seja, um construto híbrido, baseado em dois princípios reguladores opostos: a autoridade racional e a tradicional.

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

Segundo Franco (1997), essa tendência de burocratização do aparelho administrativo encontrou seus limites nas administrações locais, nas quais o servidor público via-se mergulhado em situações concretas e orientava-se pelos interesses locais, influências imediatas e consuetudinárias. Além disso, Franco (1997) aponta que a escassez de recursos nos municípios também constituiu um obstáculo à burocratização, uma vez que a solução encontrada foi a aplicação de recursos privados nos serviços públicos.

Esse amálgama entre o público e o privado, e sua demarcação pouco nítida, foram sentidos na constituição do quadro administrativo dado predominantemente pela indicação. Nessa perspectiva, Franco (1997) aponta que a diferenciação rudimentar entre o serviço público e a propriedade privada permitiu a extensão do poder originário

do cargo público para proveito próprio que se manifestou nos favoritismos à parentela e aos amigos.

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

Com o advento da República, novas figuras surgem no campo político, sem que houvesse significativa redução dessas práticas existentes na administração. Victor Nunes Leal (1976) aponta que nos municípios ocorriam favores pessoais que acabavam por prejudicar e desorganizar a administração municipal. Esses favores, realizados pelos chefes locais, contavam com o apoio e respeito das autoridades estaduais e federais, desde que amigos.

Nesse sentido,

Com o chefe local - quando amigo- é que se entende o governo do Estado em tudo quanto respeite aos interesses do município. Os próprios funcionários estaduais, que servem no lugar, são escolhidos por sua indicação. Professores primários, coletor, funcionários da coletoria, serventuários da justiça, promotor público [...] para tantos os cargos a indicação ou aprovação do chefe local costuma ser praxe.[...] A influência do chefe local nas nomeações atinge os próprios cargos federais[...] e os cargos das autarquias[...] (LEAL, 1976, p. 44)

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

Segundo Keinert (2007), a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), em 1938, representou a profissionalização do funcionalismo público, a racionalização e reorganização da administração pública no Brasil. Para a autora, o DASP foi visto como fundamental na transformação do Estado Brasileiro, sendo seu trabalho considerado pilar do campo de conhecimento em administração pública no Brasil.

Cabe ainda destacar com Keinert (2007) que a Administração Pública brasileira se transformou ao longo do tempo. Nesse sentido, na década de 1990, um novo

consenso começa a delinear-se no campo da administração pública e a noção de “público” passa a ser mais abrangente que a de estatal, constituindo um novo paradigma denominado, pela autora, de “público como interesse público”. As discussões em torno do funcionalismo público se direcionam para a qualidade do serviço público, e as terceirizações passam a ser discutidas.

RECRUTAMENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL: CARGO, EMPREGO E FUNÇÃO

No que tange ao recrutamento dos servidores públicos, a Constituição Federal de 1988 determinou a implementação do regime jurídico único. Contudo, com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 19, de 05 de junho de 1998, viabilizou-se a contratação de servidores públicos disciplinados pela Consolidação das Leis do Trabalho (titulares de empregos públicos), que passaram a coexistir com os servidores públicos regidos por estatuto (titulares de cargos públicos). Cabe destacar que ambos, celetistas e estatutários, ingressam na Administração Pública via concurso público. A justificativa utilizada para esse hibridismo foi a necessidade de tornar a administração pública mais eficiente, de permitir o enxugamento da máquina, superando seu gigantismo. Segundo Bresser Pereira (1997), a partir dessas medidas os estados e os municípios teriam condições legais de promover seus processos de ajustamento de contas públicas, por meio do desligamento de servidores.

Ao lado do cargo e do emprego, existem atribuições exercidas por servidores públicos temporários contratados para exercer funções, visando atender à necessidade de “excepcional interesse público”, conforme determina a Constituição Federal de 1988. Segundo MORAES (2002, p. 143), “na hipótese de determinada função ser exercida por quem já é funcionário, normalmente haverá acréscimo remuneratório”, sob variadas denominações, como representação, função gratificada, gratificação (DI PIETRO, 1996).

Para Flávio Roberto Ferreira de Lima (2002), existem duas razões básicas que legitimam o ingresso no serviço público sem a realização do concurso público. A primeira destina-se ao caráter emergencial na contratação dos servidores. A segunda refere-se ao caráter econômico, uma vez que os contratados temporariamente acabam

por não onerar os cofres públicos com as futuras aposentadorias e outros encargos. Levando-se em conta a nossa cultura política, temos de considerar que tais funções servem, muitas vezes: a) aos propósitos de apadrinhamentos “próprios da Administração Pública brasileira, em todos os tempos [...]” (DI PIETRO, 1996, p. 357); b) para facilitar o ingresso, ou a exoneração, no serviço público de pessoas sem conhecimento específico necessário para as atribuições que lhe compete; c) para tornar o ocupante da função suscetível às vontades do detentor do poder, uma vez que as exonerações podem se efetivar por motivos arbitrários.

SELEÇÃO DE SUPERVISOR E DIRETOR DE ESCOLA: DADOS EMPÍRICOS

A partir de 1998, no município estudado assumiu-se a responsabilidade pela condução do ensino fundamental em duas escolas rurais¹, optando pela criação de empregos de professor, a serem preenchidos mediante a realização de concurso público de provas e títulos, fato que configurou um modelo híbrido de regime jurídico².

Já para a supervisão e direção de escola, destinou-se a criação de funções gratificadas a serem preenchidas por professores pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino, tratando-se, portanto, de uma seleção interna. Dessa maneira, o ocupante da função gratificada (FG) recebe um acréscimo pecuniário referente à nova atividade a ser exercida.

No município, a função gratificada é instituída em lei para atender aos encargos de chefia, direção e assessoramento que não venham a justificar a criação de cargos ou empregos, por um período determinado, nunca superior a quatro anos (lei municipal 1972/72, art.177, inciso I). Todavia, a partir dos dados coletados, é possível observar que nem sempre esse prazo foi cumprido, fato que culminou numa permanência inferior ou superior na função gratificada de diretor ou supervisor de escola. Uma possível justificativa para a adoção da função é a preocupação de não onerar os cofres públicos. Nesse sentido, o acréscimo pecuniário que o ocupante da função gratificada recebe

¹Cabe destacar que, embora, o município tenha assumido o ensino fundamental, não o fez completamente, coexistindo escolas desse nível de ensino (quatro primeiras séries do ensino fundamental) pertencentes ao sistema municipal e ao estadual de ensino.

² No município coexistem servidores públicos ocupantes de emprego público, contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e servidores ocupantes de cargos públicos (estatutários).

acaba “não se incorporando para efeito de aposentadoria e demais vantagens” (Lei Municipal 1972/72, artigo 178).

A adoção da designação à função pode ainda ser justificada pelo comunicado remetido às escolas municipais em 18/02/2000, onde consta que embora a designação à função seja “precedida de uma seleção interna, o é sempre a título precário [...] assim os ocupantes desses empregos poderão ser revertidos ao serviço original de professor no momento em que esta Secretaria Municipal de Educação entenda tal medida conveniente” (Comunicado 001/2000). Esse comunicado permite-nos refletir acerca de dois aspectos. Por um lado, a destituição do servidor que demonstrar incapacidade no desempenho de sua função, assumindo um caráter racional e impessoal. Por outro, resvala na preocupação em findar o privilégio daquele que não obedeceu às ordens particulares de quem se considera o dono da função gratificada. Desse modo, aquele que não retribuir à prebenda e/ou desmerecer a confiança pessoal que nele foi depositada pode voltar ao seu emprego de origem.

Para atender às necessidades do ensino fundamental, diferentes modalidades de seleção para o recrutamento dos servidores públicos que ocupariam as funções foram adotadas no município. Tais modalidades, ao longo dos anos, sofreram algumas alterações e trazem, como variável, a alternância de partidos políticos no governo municipal, conforme podemos observar no quadro a seguir:

Modalidades de seleção adotadas 1999-2006.							
Partido Político	Ano	Supervisor de Escola			Diretor de Escola		
		Indicação	Proposta de trabalho e entrevista	Proposta de trabalho, entrevista e eleição	Indicação	Proposta de trabalho e entrevista	Proposta de trabalho, entrevista e eleição
PSDB	1999	●				●	
	000	●				●	
PT	001	●				●	
	002	●			-	-	-
	003		●				●
	004		●				●
PSDB	005	●			●	●	
	006		●			●	
Frequência com que cada modalidade de seleção foi adotada.		71,50%	28,50%	-	4,88%	9,76%	85,36%

Fonte: Quadro produzido a partir de dados obtidos nos Diários Oficiais do Município e editais de seleção interna (1999-2006).

É possível observar que a modalidade de seleção para o preenchimento da função de diretor de escola foi a que mais sofreu alterações ao longo dos anos³. Já a modalidade de seleção para o preenchimento da função de supervisor de escola baseia-se em uma legislação municipal passível de múltiplas interpretações, e permite identificar a maior presença de práticas patrimonialistas, se admitirmos sua manifestação de forma mais patente onde predomina o preenchimento dessa função na forma de indicação, mesmo levando-se em conta que ela pode assumir características da dominação legal-racional, no sentido weberiano, se “o ‘superior’, enquanto ordena e, assim manda obedecer por sua parte à ordem impessoal [...]” (WEBER, 2004, p. 142). Configura-se, dessa maneira, uma dominação da impessoalidade “sine ira et studio, sem ódio nem paixão, e, portanto, sem “amor e entusiasmo”, sob a pressão de simples conceito de dever, sem considerações pessoais” (p. 147), e com a seleção dos profissionalmente mais qualificados.

Cabe-nos, a seguir, analisar as modalidades de seleção adotadas, tendo por base as normatizações e as informações obtidas por meio do questionário e das entrevistas.

A instituição de comissões, cujos membros tinham conhecimento na área da educação⁴, foi um procedimento constante na seleção de candidatos no município⁵. Essas comissões se caracterizavam como coletivos, cuja prerrogativa era decidir conjuntamente, embora isso nem sempre ocorresse, pois “eram conjuntamente, entre aspas”, segundo alguns entrevistados.

As comissões, se pensadas como colegiados, podem limitar a dominação, pois, como ensinou Weber, “todo tipo de dominação pode estar despojado de seu caráter monocrático vinculado a uma pessoa pelo princípio de colegialidade” (2004, p. 179), de modo a administrar diretamente ou influenciar a administração, aconselhando-a.

A composição da comissão de seleção constituiu uma prerrogativa do poder executivo até a aprovação da lei municipal 5.683, de 05 de janeiro de 2006, a partir da qual a escolha dos membros para a comissão passa a ocorrer por meio da eleição entre os pares ou da indicação das instituições.

³ Paralelo à normatização estabelecida ocorreu a indicação

⁴ Conforme determinam as leis municipais n° 4603/99, 4821/00, 5683/06. Destaca-se a presença nas comissões, de membros que, acreditamos, não apresentam conhecimentos necessários para participar de uma seleção na área educacional, como, por exemplo, os representantes do sindicato dos trabalhadores municipais, que não são profissionais ligados à educação.

⁵ Essa comissão foi adotada até mesmo no período em que ocorreu a eleição de diretores, constituindo, nesse período, a primeira etapa desse processo seletivo.

Constituída a comissão, coube aos seus membros analisar as propostas de trabalho apresentadas, entrevistar os candidatos e, finalmente, selecionar os professores que ocupariam as funções gratificadas.

Pela ausência de critérios previamente estabelecidos, a escolha dos ocupantes das funções por vezes se deu, segundo alguns entrevistados, em função das prioridades definidas por cada um dos membros da comissão. Apenas um dos entrevistados mencionou a ocorrência de uma reunião prévia entre os membros da comissão para consensuar sobre “quais seriam os critérios”.

Coube, quase sempre, ao presidente da comissão definir, ou não, os critérios e as medidas a adotar, o que nos sugere que os candidatos se submeteram a diferentes padrões de avaliação, ainda que alguns esforços foram implantados na tentativa de modificar essa realidade. Nesse sentido, é possível observar, em 2006, uma preocupação em definir pontos comuns que auxiliassem na avaliação dos candidatos, conforme mencionou um entrevistado.

Depoimentos acerca da condução das entrevistas sugerem ainda a possibilidade de interferências externas, não cabendo estritamente aos membros da comissão a decisão quanto aos candidatos aprovados.

Segundo dados dos questionários, as eleições de diretores escolares⁶, principalmente no que se refere à divulgação das propostas de trabalho, se deram da seguinte forma: apresentação da proposta de trabalho por meio de exposição oral no dia da eleição (100%); apresentação da proposta de trabalho por meio de exposição oral antes do dia da eleição (21,43%); informações diversas veiculadas por meio de panfletos, cartazes, visitas à comunidade, atinentes à proposta de trabalho (60,71%); debate entre os candidatos (21,43%).

As eleições foram marcadas por cenas de favorecimentos e clientelismo, para 50% dos respondentes; embora 36,6% afirmam que não houve influência e 13,33% dizem que não sabem ou preferiram não opinar. De acordo com os respondentes, o favorecimento partia dos moradores atuantes no bairro e dos políticos.

⁶ A eleição de diretores de escola foi uma das diretrizes aprovadas na I Conferência Municipal de Educação. Constituiu a segunda etapa de um processo seletivo que privilegiou no primeiro momento, a análise das propostas de trabalho dos candidatos e a entrevista com uma comissão.

Sobre isso, afirma Mendonça (2000, p. 181), “ter um diretor como aliado [...] é ter a possibilidade de deter o controle de uma instituição que atende diretamente parte significativa da população por meio de um contato direto”, fato que justificaria a atitude dos vereadores que apoiaram um dos candidatos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro traz as marcas dos valores patrimonialistas presentes desde sua gênese. O reflexo disso se faz sentir na constituição do quadro de funcionários públicos, selecionados por critérios de confiança pessoal, amizade e interesses, não em função de uma ordenação impessoal e abstrata.

Implementada e organizada pelo Estado, a educação escolar pública brasileira permitiu a permanência de elementos de caráter patrimonial, mesmo após o estabelecimento de um aparato racional que padronizasse o funcionamento das escolas, fornecesse normas para a regulamentação do ensino e estabelecesse as competências dos profissionais da educação.

A Reforma do Estado, em meados da década de 1990, revelou mudanças substanciais para o Brasil. No campo educacional, entre outras alterações, houve a descentralização dos serviços educacionais para a esfera municipal.

No município estudado, à medida que o atendimento ao ensino fundamental se expandiu, tornou-se necessária a definição de uma série de medidas. Entre elas, a normatização e a criação de empregos públicos que atendessem essa nova demanda, além da designação à função gratificada para a supervisão e direção escolar. Desse modo, foi possível verificar diferentes modalidades de seleção para escolher, entre os professores integrantes do sistema municipal de ensino, os ocupantes das funções gratificadas de supervisor e de diretor de escola.

Algumas disparidades presentes nos relatos nos impedem de afirmar que as seleções dos ocupantes das funções foram idênticas, mas há muitos elementos comuns e recorrentes. As modalidades de seleção adotadas mostraram-se suscetíveis a escolhas pautadas na subjetividade, possibilitando que atitudes ocorressem em função do “seu prazer, sua simpatia ou antipatia e de acordo com pontos de vista puramente pessoais” (WEBER, 2006, p. 131), mesmo que, em certas situações, conforme os relatos, tenha prevalecido a competência do candidato para assumir a função.

A designação à função gratificada de supervisor escolar efetivou-se, na maioria das vezes, por meio da indicação. Logo, a permanência dos ocupantes dessa função foi marcada por uma constante efemeridade, condicionada à confiança de daquele que patrocinou sua indicação. Conseqüentemente, a permanência na função balizou-se na desconsideração do tempo limite determinado na lei municipal 1972/72, dessa forma, o poder do executivo teve o controle sobre a carreira (na realidade inexistente) dos profissionais da educação no município.

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

Pelos dados apresentados, é possível observar, no processo de municipalização do ensino em tela, a presença de traços patrimonialistas convivendo com aspectos de caráter legal-racional, no sentido weberiano. Isso nos põe de alerta frente ao processo de municipalização que, a pretexto da busca de eficiência e eficácia da ação do Estado, e por que não dizer participação na educação, pode produzir um retrocesso, permitindo o reflorescimento, mesmo que de forma mais sutil e menos intensa, de práticas políticas patrimonialistas, clientelistas, reafirmando, tanto quanto possível, as marcas da formação do Estado Brasileiro.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E., GENTILI, P. (Orgs). **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Exposição no Senado sobre a Reforma da administração pública**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. v. 3

_____. **A nova política de recursos humanos**. Cadernos MARE da Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. v. 11

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2001.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens livres na ordem escravocrata**. São Paulo: Fundação Editora Unesp, 1997.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

LIMA, Flávio Roberto Ferreira de. **Breves considerações à contratação no serviço público sem concurso público, prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal**. Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto>>. Acesso em: 03 nov. 2007.

MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: FE/Unicamp, 2000.

MORAES, A. de. **Direito constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

URICOECHEA, F. **O Minotauro Imperial: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX**. São Paulo: Difel, 1978.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1971.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. Brasília. DF: Senado, 1988.

_____. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato de disposições constitucionais transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF., 13 set. 1996.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF., 05 de junho de 1998.

_____. **Lei nº 9424/96, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

MUNICÍPIO. Lei nº 1972, de 07 de novembro de 1972. **Dispõe sobre o estatuto dos Funcionários Públicos do Município**. (Arquivo da Câmara Municipal de Vereadores).

_____. **Lei nº 4.821, de 24 de maio de 2000**. Altera a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação, cria FG's – Funções Gratificadas, cria Funções de Professor Substituto e dá outras providências". (Arquivo da Câmara Municipal de Vereadores)

_____. **Lei n° 5.683, de 05 de janeiro de 2006.** Dispõe sobre a criação de empregos, junto ao Quadro de Pessoal da Prefeitura do Município, cria Funções Gratificadas junto à Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências”. (Arquivo da Câmara Municipal de Vereadores)

SÃO PAULO (ESTADO). **Lei Complementar n° 444, de 27 de dezembro de 1985.** Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Paulista e dá providências correlatas.