

Avaliação Econômica

O Processo de Seleção de Diretores nas Escolas Públicas Brasileiras

Objeto da avaliação: adoção de diferentes mecanismos para a seleção de diretores de escolas públicas brasileiras e o impacto de cada método na aprendizagem dos alunos.

Dimensões de análise: rendimento e aprendizagem dos alunos do 5º e 9º anos das redes estaduais e municipais de ensino.

Período avaliado: 2007 – 2011.

Principal conclusão: o perfil do gestor escolhido é mais relevante/determinante para o alcance de resultados educacionais do que a forma de seleção adotada.

Esta avaliação foi realizada dentro do escopo de trabalho do Programa de Avaliação Econômica de Projetos Sociais da Fundação Itaú Social¹, que a cada ano vem expandindo sua atuação junto a políticas públicas de interesse nacional. Ao avaliar ações governamentais no campo educacional, procura-se cooperar diretamente com o propósito maior da Fundação Itaú Social: contribuir para a melhoria da educação pública brasileira. A produção de estudos econômicos, com respaldo estatístico, se alinha ao comprometimento da instituição em embasar debates e subsidiar tomadas de decisão da gestão pública por meio do compartilhamento de conhecimentos científicos e evidências criteriosas.

A seguir, apresentamos uma síntese do estudo acerca da relevância do processo de seleção de diretores sobre o desempenho escolar. Os relatórios completos desta e de outras avaliações

¹ A presente avaliação foi produzida em coautoria entre a Fundação Itaú Social e as professoras doutoras Paula Pereda, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – FEA/USP e Andrea Lucchesi, da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo – EACH/USP.

semelhantes, nos quais detalham-se a metodologia e os resultados encontrados, estão disponíveis em nossa biblioteca virtual².

1. O contexto e a política

Em meio ao desafio de melhorar a qualidade da educação pública brasileira, com foco no aumento da aprendizagem dos alunos, é evidente a relevância de fatores para além de características dos próprios alunos, como as famílias, as escolas e os órgãos administrativos. Nesse sentido, esta avaliação econômica investiga um aspecto ainda não muito explorado por pesquisas acadêmicas e sobre o qual as evidências empíricas sugerem pouco consenso: os canais e o grau de influência da atuação do diretor da escola sobre o desempenho dos alunos.

No conjunto de suas diversas atribuições, o diretor acumula funções fundamentais para o bom funcionamento da escola, seja na esfera da gestão, seja no campo pedagógico. Assim, identificar o perfil de gestor mais adequado para esse cargo e garantir a seleção de profissionais com as características desejadas é uma tarefa complexa, importante e inerente a todo sistema educacional.

No Brasil, há grande pluralidade nas práticas de seleção de diretores, tanto entre as redes estaduais quanto entre as municipais. O processo de seleção é definido pelas próprias secretarias de educação e vem sofrendo modificações significativas nas últimas décadas. Para o ano de 2011 – o dado mais recente disponível no momento da pesquisa – observa-se que:³

- As modalidades mais frequentes são indicação política nas escolas municipais (30%) e eleição nas escolas estaduais (30%);
- Nas escolas municipais, a indicação política prevalece no Norte e no Nordeste (12 estados), enquanto destaca-se a utilização de eleição para os estados do Sul, Sudeste e Centro Oeste (7 estados);
- Os processos mais utilizados pelas redes estaduais são: combinação de seleção e eleição (10 estados), apenas eleições (8 estados), indicação política (6 estados) e concurso (2 estados).

Dada tamanha diversidade, esta avaliação busca pontuar as consequências (vantagens e desvantagens), em termos de desempenho escolar, da escolha de determinado tipo de processo seletivo, em detrimento de outro.

² Acesse www.redeitausocialdeavaliacao.org.br

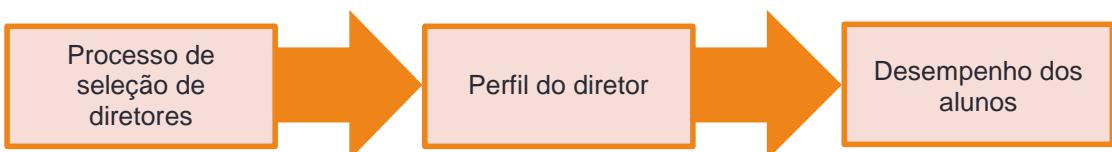
³ Informações extraídas do Questionário do Diretor da Prova Brasil 2011.

2. Como avaliamos

A partir de uma análise microeconômica teórica, foram levantadas quatro hipóteses sobre a interferência da forma de seleção de diretores sobre o desempenho escolar:

- **HIPÓTESE 1 – Existe um “efeito perfil” (efeito indireto).**

Diferentes maneiras de selecionar implicam a escolha de diretores com características diferentes, e é o perfil desse profissional que impacta rendimento e/ou aprendizagem, pois determina a qualidade da gestão escolar.⁴



- **HIPÓTESE 2 – Existe um “efeito instituição” (efeito direto).**

Diferentes maneiras de selecionar implicam diferentes contextos institucionais (“ambientes de trabalho”) para o diretor e, assim, impacta-se diretamente o rendimento e/ou desempenho. Em outras palavras, mesmo que os diferentes métodos selecionem profissionais com perfis semelhantes, a gestão escolar é afetada devido a outras implicações do processo, tais como estabilidade no cargo, legitimidade perante aos demais atores escolares, alinhamento institucional, entre outros.



- **HIPÓTESE 3 – Ambos os efeitos ocorrem.**

O impacto da maneira de selecionar em rendimento e/ou aprendizagem ocorre tanto pelo canal indireto quanto pelo canal direto.

- **HIPÓTESE 4 – Não há efeito.**

A maneira de selecionar não influencia rendimento nem aprendizagem.

Assim, por meio de uma avaliação de impacto, com o uso de metodologia quantitativa e de ferramental estatístico específico, procurou-se investigar e mensurar cada um desses possíveis canais de influência (direto e indireto).

⁴ O perfil do diretor engloba suas características pessoais, como formação e experiência no cargo, e também conhecimentos específicos, como habilidades gerenciais, liderança, atingimento de metas, capacidade de motivar funcionários e alunos, etc.

Fontes de dados

A análise realizada baseia-se, fundamentalmente, nos microdados da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar, conhecida como Prova Brasil, para os anos de 2007 e 2011⁵. Neles, é possível observar a maneira como cada diretor de escola chegou ao cargo, em todas as redes públicas do país. Ao todo, sete possibilidades/modalidades são observadas⁶.

- **Indicação política;**
- **Indicação de técnicos;**
- **Outras indicações;**
- **Apenas seleção** (concurso);
- **Apenas eleição;**
- **Combinação de seleção e eleição** (seleção + eleição);
- **Outras formas.**

Ainda, para complementar as informações contidas na Prova Brasil, foram utilizados dados do Censo Escolar e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que, além das notas na Prova Brasil, considera o rendimento dos alunos. Todos os dados utilizados neste estudo estão disponíveis ao público no sítio eletrônico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)⁷.

O agrupamento dessas informações resultou em um banco de dados composto por 46.862 escolas observadas em 2007 e 56.350 escolas em 2011, distribuídas por todo o território nacional.

Indicadores de impacto

A fim de preservar a grandiosidade e riqueza do universo de dados disponíveis para esta pesquisa, optou-se pelo uso de indicadores de desempenho escolar que fossem padronizados e estivessem disponíveis para todo o país. São eles:

- **IDEB (do 5º e 9º anos);**
- **Notas de matemática e português na Prova Brasil (do 5º e 9º anos);**
- **Taxa de abandono (do 5º e 9º anos).**

A unidade de análise da pesquisa é, portanto, cada ano (5º ou 9º) de cada escola participante da Prova Brasil⁸.

⁵ Os dados referentes à Prova Brasil de 2009 não puderam ser considerados devido ao elevado índice de dados faltantes (respostas “em branco”) no Questionário do Diretor. Desse modo, também não foram utilizados os dados das demais fontes para 2009.

⁶ Categorias definidas na “questão 21” (Q21) do Questionário do Diretor.

⁷ www.inep.gov.br

⁸ A Prova Brasil é aplicada a cada dois anos, de maneira censitária, aos alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental das escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal, que possuem ao menos 20 alunos matriculados nos anos avaliados.

Metodologia

O ferramental estatístico/econométrico empregado nas avaliações de impacto tem por objetivo registrar, de maneira quantitativa e precisa, a relação de causa e efeito entre uma determinada política e alguma dimensão de interesse. Neste estudo, em particular, a política em questão é o método de seleção de diretores escolares e a dimensão escolhida é o desempenho escolar, medido por meio dos indicadores de impacto já mencionados. Para isso, é necessário separar a simples correlação estatística entre essas variáveis de um possível mecanismo de causalidade – que se pretende identificar. Por exemplo, a existência de uma relação negativa entre diretores indicados politicamente e a aprendizagem dos alunos pode ser explicada pelo fato dessa forma de seleção estar mais presente nos estados do Norte e Nordeste, onde, por diversas outras razões, é sabido que o desempenho escolar é, em média, mais baixo. Assim, para se evitar um olhar ingênuo sobre os fatos, é preciso neutralizar o efeito gerado por todos os demais fatores que interferem no indicador de impacto escolhido (“interferências”) para, assim, observar simples e puramente o efeito do processo seletivo de diretores.

Nesse sentido, para conseguir identificar o efeito exclusivo das modalidades de seleção de diretores em rendimento e/ou aprendizagem, foram realizadas três etapas de análise.

	Método	Objetivo	Descrição
EFETO PERFIL (indireto)	1) Abordagem de Efeitos Fixos	Para todo o Brasil, por rede e ano de ensino, verificar o efeito dos diferentes processos de seleção na escolha de diretores que apresentam características favoráveis ao melhor desempenho dos alunos.	Primeiro, calculou-se o impacto de cada característica do diretor sobre a aprendizagem, eliminando todas as “interferências” observáveis (inclusive as demais características do diretor). Segundo, uma vez identificadas as características mais relevantes, investigou-se a influência dos diferentes processos seletivos sobre a escolha de profissionais com tal perfil favorável.
EFETO INSTITUIÇÃO (direto)	2) Abordagem de Efeitos Fixos	Estimar resultados médios para todo o Brasil, segmentando por rede (municipal e estadual), ano de ensino (5º e 9º), e regiões geográficas.	Eliminam-se todas as “interferências” (referentes aos alunos, às famílias, aos diretores, aos professores e às escolas) que são fixas ao longo do tempo ou que podem ser observadas a partir do Censo Escolar e da Prova Brasil.
	3) Abordagem de Efeito Tratamento <i>(Propensity Score Matching)</i>	Confirmar, ou não, os resultados encontrados na etapa 1), a partir de estudos de casos.	Identificam-se alguns estados específicos em que houve mudança na legislação acerca do processo seletivo de diretores e explora-se esse fato para verificar o impacto de interesse. Para tal, compara-se o caso das escolas atingidas pela mudança com outras similares, mas que não foram afetadas.

3. Os resultados obtidos⁹

EFEITO PERFIL (INDIRETO)

Evidência: há impacto.

- Algumas características do diretor estão sistematicamente relacionadas à maior aprendizagem dos alunos, dentre as quais destacam-se:
 - 1) Permanecer no cargo de diretor na mesma escola pelo período de 5 a 15 anos;
 - 2) Incentivar/promover a formação continuada de professores;
 - 3) Possuir formação de magistério.
- Em geral, as modalidades “apenas seleção”, “apenas eleição” e “seleção + eleição” são as mais eficientes em recrutar diretores que permanecem de 5 a 15 anos no cargo e que incentivam a formação continuada dos professores (o que é positivo para o desempenho dos alunos).
- Em geral, diretores indicados (politicamente, por técnicos ou outras indicações) permanecem menos tempo nas escolas (o que é negativo para o desempenho dos alunos).
- Em geral, diretores indicados politicamente incentivam menos a formação continuada dos seus professores (o que é negativo para o desempenho dos alunos).
- Diretores indicados politicamente são mais propensos a possuir a formação de magistério do que diretores selecionados de outras maneiras (o que é positivo para o desempenho dos alunos).
- **O conjunto de análises realizadas evidencia que diferentes processos de seleção recrutam diretores com qualificações diferentes e, por essa via, impactam rendimento e aprendizagem.**

EFEITO INSTITUIÇÃO (DIRETO)

Evidência: não é possível afirmar que haja impacto.

- Considerando todo o Brasil e os diferentes indicadores propostos, os resultados são difusos e pouco robustos, indicando a ausência de impacto sistemático e significativo em alguma direção específica.
- Ao segmentar a análise por estados do Brasil e por rede de ensino, os resultados permanecem difusos e inconclusivos.
- Os estudos de caso reiteram os indícios de que não há consenso sobre a existência e/ou a direção do efeito direto do uso de determinado critério de seleção.
- **O conjunto de análises realizadas evidencia que, quando desatrelados do perfil do diretor selecionado, os processos seletivos por si só (por meio de implicações políticas e/ou operacionais) não impactam o rendimento e a aprendizagem de maneira objetiva.**

⁹ Apresentam-se aqui os resultados da avaliação de impacto. Neste estudo, não foram realizadas análises de retorno econômico.

4. Considerações Finais

Este estudo buscou compreender a relevância das formas de seleção de diretores escolares para os resultados educacionais do ensino público brasileiro. Nota-se que, de fato, a escolha de um método de seleção assertivo, no sentido de escolher um diretor eficiente, é capaz de elevar o desempenho dos alunos da rede, pois determina a qualidade da gestão escolar. De modo geral, as análises indicam que o uso de concursos ou eleições tende a resultar na escolha de diretores com melhor perfil/capacidade para o cargo, em comparação àqueles selecionados por meio de indicações de técnicos ou de políticos.

Esse diagnóstico contribui para que órgãos educacionais das três esferas de poder possam refletir e, assim, aprimorar a forma como conduzem tais processos seletivos, bem como outras práticas relacionadas. O olhar crítico e ampliado sobre diferentes aspectos do processo educativo, que perpassam o âmbito das diretrizes pedagógicas, é fundamental para o alcance de melhorias consistentes de aprendizagem, no curto e no longo prazo. Nesse contexto, o uso de critérios eficazes para a escolha de boas lideranças escolares, pautados em evidências, constitui-se como uma medida de baixo custo monetário para as redes de ensino e, possivelmente, com grande potencial transformador no setor educacional.