

## DIRETORES DE ESCOLA E AS CREDENCIAIS MERITOCRÁTICAS: DESAFIOS NA SELEÇÃO DO BUROCRATA DE MÉDIO ESCALÃO

SCHOOL LEADERSHIP AND MERITOCRATIC CREDENTIALS:  
CHALLENGES FOR THE MIDDLE LEVEL BUREAUCRACY

Daniela Patti do Amaral<sup>1</sup>  
Marcela Moraes de Castro<sup>2</sup>

**RESUMO:** O artigo apresenta os desafios da construção do *ethos* profissional do diretor escolar e apresenta argumentos pela construção de uma base legal que oriente um processo transparente para seleção de diretores em sintonia com a gestão democrática da educação pública conforme orienta o Plano Nacional de Educação. Compreendemos o diretor de escola como um burocrata de médio escalão (Lima, 2019) com um relevante papel na implementação das políticas públicas uma vez que são atores que desempenham papel central na condução dos assuntos públicos. O processo de seleção de diretores escolares, no Brasil, contempla algumas credenciais dos candidatos, tais como a experiência prévia, a formação, a avaliação realizada do seu perfil e a apresentação/avaliação de um plano de gestão (Amaral, 2021). Discutimos as credenciais meritocráticas (Sandel, 2020) que contemplam a formação inicial dos candidatos que entram em cena no processo de seleção de diretores escolares em diálogo com a burocracia de médio escalão. Indagamos se devemos instituir diretrizes nacionais relativas à formação inicial e continuada e, de alguma forma, definir quais credenciais meritocráticas serão exigidas para uma política em âmbito nacional.

**Palavras-chave:** gestão democrática; diretores escolares; credenciais meritocráticas; burocracia de médio escalão.

**ABSTRACT:** The article presents the challenges of building the school principal professional ethos and presents arguments for the construction of a legal basis that guides a transparent process for selecting directors in line with the democratic management of public education as the National Education Plan guides. We understand the school principal as a middle level bureaucrat and, in Brazil, the process of selection of school principals includes some credentials of the candidates, such as the prior experience, the training, the evaluation of their profile and the presentation/evaluation of a management plan. We discuss the meritocratic credentials that include the initial formation of candidates who come into the process of selecting school principals in dialogue with the middle level bureaucracy. We ask if we should institute national guidelines related to initial and continuing education and, in some way, define which meritocratic credentials will be required for a national policy.

**Keywords:** Democratic management; school principals; meritocratic credentials; middle level bureaucracy.

---

<sup>1</sup>Daniela Patti do Amaral, Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, danielapatti.ufrj@gmail.com.

<sup>2</sup>Marcela Moraes de Castro, Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, marcelamoraesdecastro@gmail.com.

## DIRETOR DE ESCOLA PÚBLICA NO BRASIL: CENA CONTEMPORÂNEA

O pressuposto deste artigo é que o diretor de escola pública, no Brasil, é um burocrata de médio escalão, e, para o exercício da função ao qual foi selecionado, deverá apresentar algumas credenciais meritocráticas alinhadas à legislação vigente. Discutimos ao longo do texto os desafios de construção do *ethos* profissional do diretor e apresentamos argumentos pela construção de uma base legal que oriente um processo transparente para seleção de diretores em sintonia com a gestão democrática da educação, princípio constitucional (Brasil, 1988) e meta do Plano Nacional de Educação (PNE) (Brasil, 2014).

Cavalcante e Lotta (2015) destacam os estudos sobre os burocratas de médio escalão como relevantes na implementação das políticas públicas uma vez que “são atores que desempenham papel central na condução dos assuntos públicos” (p. 13). No caso dos diretores de escola, essa burocracia de médio escalão é a única que lida tanto com a de alto escalão (executivo e secretaria de educação) e os executores e destinatários das políticas públicas (professores e estudantes). Como destacado por Freire (2020), quando os burocratas de médio escalão divergem do alto escalão, priorizam alternativas que, individualmente, consideram mais apropriadas e ou importantes, ao passo que, quando estão alinhados, atuando de maneira integrada, são capazes de sintetizar todas as diretrizes da política, transformando-a em uma ação institucional. Segundo a autora, cabe ao burocrata de médio escalão administrar o *gap* existente entre as regras e a possibilidade real de aplicação, isto é, regular as relações. Como destacado por Lotta (2010), diferentemente da burocracia de alto escalão, a burocracia de médio escalão, geralmente, não determina as diretrizes gerais do seu setor de atuação, não se encontra na ponta desse processo trabalhando diretamente nos serviços que gerencia, tal como o fazem os médicos, enfermeiros e professores. A burocracia de médio escalão promove o diálogo entre as necessidades do público que atende com as prioridades estabelecidas pelo alto escalão.

A gestão democrática da educação é um princípio constitucional transformado na meta 19 do PNE (Brasil, 2014) com diferentes estratégias a serem alcançadas até 2024. Bittencourt, Castro e Amaral (2021) afirmam que, no contexto da gestão escolar, a democracia é traduzida nos ordenamentos legais do país, sendo contextualizada como princípio no texto da Constituição Federal (Brasil, 1988) a partir do desenho de um pacto federativo entre o Estado, Distrito Federal, estados e municípios. Posteriormente à CF (Brasil, 1988), a LDB (Brasil, 1996) mantém a gestão democrática como princípio do ensino público na forma da lei e da legislação dos sistemas de ensino, no entanto, importa destacar que nenhum dos ordenamentos legais menciona o processo de seleção de diretores escolares, terreno de tensões e disputas na história da educação Brasileira. Como destacado pelas autoras,

no que se refere à possibilidade de definir a democracia na escola, consideramos que, como sempre haverá interpretações que disputam sentidos para os princípios democráticos, é possível também compreender esta como em processo de construção. Em síntese, o debate sobre gestão democrática nas escolas se inscreve no limiar da relação entre os textos legais da política, que pretendem fixar princípios orientadores para tal propósito, e a interpretação destes pelos atores que encenam estes textos políticos (2021, p. 6).

A primeira estratégia da meta 19 do PNE (Brasil, 2014) contempla o processo de seleção de diretores de escola pública através de critérios técnicos de mérito e desempenho e, ainda, com a participação da comunidade escolar. Conforme o Censo da Educação Básica (Brasil, 2022) existem seis informações para monitorar as formas de acesso à direção nas escolas públicas: 1) o processo seletivo qualificado e eleição; 2) a indicação/escolha da gestão; 3) o concurso público para o cargo de gestor escolar; 4) o acesso exclusivamente por meio de processo seletivo qualificado; 5) exclusivamente através de eleições com participação da comunidade escolar; e 6) outros. Em 2021, a eleição de diretores associada a critérios técnicos de mérito e desempenho ocorreu em 6% das escolas públicas do País, sendo que, em 2019, esse percentual foi de 6,6%, revelando pequena redução no indicador. A indicação do diretor por parte do Poder Executivo continua sendo a forma mais comum de selecionar diretores e diretoras das escolas públicas em todo o país, ocorrendo em 56,3% das escolas. Em diálogo com Lima (2014), o governo democrático da escola pode ser caracterizado por três dimensões: eleição, colegialidade e participação. Para o autor, a gestão democrática das escolas, como consequência da construção social, constitui-se como uma “complexa categoria político-educativa que não dispensa a análise dos contextos históricos, dos projetos políticos, da correlação de forças em que ocorre” (Lima, 2014, p. 1070).

O processo de seleção para a direção de escolas públicas, no Brasil, contempla algumas credenciais dos candidatos, tais como: a experiência prévia, a formação, a avaliação realizada do seu perfil e a apresentação/avaliação de um plano de gestão (Amaral, 2021). Após esse processo definido nos ordenamentos dos diferentes entes subnacionais, a comunidade pode ser chamada a participar através de eleições ou consulta. No presente texto, discutimos as credenciais meritocráticas (Sandel, 2020) que contemplam a formação inicial dos candidatos que entram em cena no processo de seleção de diretores escolares em diálogo com a burocracia de médio escalão (Lotta, Pires, Oliveira, 2014; 2015). No Brasil, a gestão escolar é compreendida como uma das possibilidades de atuação dos egressos de cursos Pedagogia e das demais licenciaturas e o diretor escolar é considerado um profissional da educação escolar básica.

De acordo com o artigo 64 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB Nº 9.394/1996 (Brasil, 1996), a formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação tendo a experiência docente como pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de

ensino. Conforme as Diretrizes aprovadas pelo Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação (Brasil, 2006), o curso de Licenciatura em Pedagogia destina-se à formação de professores e assegura a formação de profissionais da educação prevista no art. 64 da LDB nº 9.394 (Brasil, 1996). Nesse sentido, observa-se que, no plano das orientações, para ser diretor de escola, os candidatos deverão ser formados em pedagogia ou, no caso de egressos das demais licenciaturas, que possuam pós-graduação e, ainda, experiência docente, o que define o perfil e as credenciais de atuação deste profissional da educação escolar básica.

A Conferência Nacional de Educação (Conae), edição 2024, teve como tema o “Plano Nacional de Educação 2024-2034: Política de Estado para garantia da educação como direito humano com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável”. Dentre os sete eixos que abriram as formulações de problemas, metas e estratégias para construção do PNE 2024-2034 a serem consolidadas no documento referência que será elaborado pelo FNE, o **Eixo IV** trata da Gestão Democrática e educação de qualidade com foco na regulamentação, monitoramento, avaliação, órgãos e mecanismos de controle e participação social nos processos e espaços de decisão. Dados do relatório do Grupo de Estudos sobre Assuntos Pedagógicos da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE, 2023) indicam que, dentre os critérios utilizados pelos secretários municipais de educação do país na escolha dos diretores escolares, a titulação acadêmica é o critério predominante, utilizado por 52% dos municípios, o que demonstra uma forte valorização da formação dos gestores na área da educação e uma importante credencial. Outros fatores, como experiência em gestão (33,3%), tempo de serviço (29,3%) e curso de formação para gestores escolares (26,8%) têm uma utilização moderada, indicando que a experiência prática e o desenvolvimento profissional contínuo também são considerados relevantes, porém secundários à titulação acadêmica (p. 117).

Na cena contemporânea da política educacional Brasileira estamos encerrando o ciclo do Plano Nacional de Educação – PNE – aprovado pela Lei Nº 13.005/2014. Conforme o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (Brasil, 2022), para o monitoramento da meta 19 definiram-se alguns indicadores e, dentre eles, destacamos o Indicador 19A que trata do percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar. A meta, que deveria ter sido cumprida até 2024, anuncia que 100% dos gestores deveriam ser selecionados por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar em todo o País.

Acerca do perfil dos diretores de escola pública no Brasil, Simielli e colaboradores (2023) apontam que houve um importante avanço no que se refere às políticas públicas relacionadas à gestão escolar, entre elas as políticas de seleção e formação de diretores. Conforme os autores, com base em dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) 2019 e do Censo Escolar 2020, 88% dos diretores em exercício têm formação superior; 86% têm mais de cinco anos de experiência como professor e 55% estão na função há cinco anos ou menos. A pesquisa aponta que a apresentação de um plano de

gestão foi exigida em 33% das unidades da federação<sup>3</sup> e cerca de 30% das redes exigem curso de gestão escolar para os candidatos cuja carga horária varia de 20 a 360 horas. Um dos aspectos destacados pelos autores é a garantia de oportunidades de formação e desenvolvimento aos professores que desejam se tornar diretores ou àqueles que já estão atuando na gestão. Esse desenvolvimento pode ser feito através de formações integradas ao longo da trajetória dos diretores incluindo um processo de indução profissional; estágios e mentorias.

A ideia de indução profissional já é debatida no campo da formação de professores em início de carreira. Cruz *et al* (2022) indicam que, dentre as estratégias de indução mais recorrentes, destaca-se a mentoria, em geral, desenvolvida por um professor mais experiente, expert no ensino e no campo disciplinar e com status de formador, cuja função consiste em acompanhar e apoiar o iniciante em sua sala de aula. Conforme os autores, esse é um campo em disputa em que se pode constatar três sentidos prioritários de indução. O primeiro sentido seria a indução como treinamento e capacitação de professores que iniciam a carreira docente e se manifesta como um período definido e um apoio de curto prazo “para ajudar os professores a sobreviverem ao primeiro ano de trabalho” (p. 7). A indução e socialização profissional são as vivências na relação com o grupo que traduzem sentimentos de pertencimento, clareza dos códigos, normas, símbolos, valores que compõem determinado *ethos* profissional. Por fim, a indução vinculada ao desenvolvimento profissional docente “com ênfase na necessidade de programas sustentados, coerentes e vitalícios que permitam que professores iniciantes observem os seus pares, sejam por eles observados e façam parte de redes ou grupos colaborativos em que seja frequente o compartilhar das práticas” (p. 9). Nesse modelo, novos professores precisam assumir responsabilidades de ensino reduzidas, com condições estruturadas de trabalho coletivo, colaborativo e supervisionado com mentores.

Pelo fato de não se tratar de um cargo, mas, de uma função exercida pelo período de um mandato concedido pela comunidade escolar, o debate sobre indução profissional para diretores de escola pode ser mais bem analisado em diálogo com a discussão sobre mentoria.

Entende-se, com base na literatura da área, que uma mentoria qualificada envolve, entre outras possibilidades, a condição formativa do mentor, a experiência que ele tem como professor, o tempo de investimento que é possível dedicar ao conhecimento da função, a relação da função com o contexto situado do trabalho em que irá atuar (Cruz *et al*, 2022) p. 10).

Transportando a abordagem da mentoria para o campo de atuação do diretor escolar podemos argumentar, em diálogo com Cruz *et al* (2022), que os mentores precisam entender as intenções da política de indução que estipulam o seu papel e, uma vez entendido o seu papel, precisam desenvolver uma prática de tutoria que lhes permita

---

<sup>3</sup> Dados a partir de entrevistas realizadas com secretarias de educação de todos os estados e capitais em 2022.

orientar os novos diretores.

O debate sobre mentoria de diretores escolares também pode ser observado no campo da política educacional. Em 2022, o Ministério da Educação (MEC) lançou o Programa Mentoria de Diretores Escolares que busca formar o diretor escolar para execução de suas múltiplas funções, com foco em situações práticas do seu cotidiano da escola através do desenvolvimento de uma formação continuada. A proposta se traduz em um curso de aperfeiçoamento com carga horária de 210h *on line* com atividades síncronas e assíncronas. Conforme Luiz (2023), a finalidade da formação em mentoria está em fornecer um espaço sistematizado para os diretores partilharem experiências, fomentarem práticas por meio da reflexão sobre conhecimentos e saberes, reestruturarem ações e tentarem resolver as adversidades que enfrentam no exercício da função ou cargo. Conforme a autora,

a mentoria implica em um processo recíproco de crescimento e por ser uma experiência vívida – baseada em reflexões e conselhos práticos, em distintos contextos – propicia, tanto para o mentor como para o mentorado, aperfeiçoamento profissional, bem como habilidades de comunicação, suporte emocional e visão estratégica (p. 8).

O desenho da política de mentoria de diretores, no Brasil, ainda carece de aprofundamento teórico e empírico que possa permitir uma análise mais robusta de efeitos e resultados acerca de uma prática colaborativa relacionada ao trabalhar junto de modo que ocorra “a construção de conhecimentos, em que os saberes e as experiências dos membros do grupo são retroalimentados, discutidos e reformulados, gerando, assim, novas propostas de melhoria” (p. 10). Dessa forma, escapamos da cilada do aprendizado pela prática ou pela troca de experiências de gestão sem embasamento teórico e empírico, creditando exclusivamente às experiências vividas a saída para uma gestão democrática e participativa que garanta o direito à aprendizagem dos estudantes. Luiz (2023) argumenta que, na mentoria, “diretores mentores e mentorados desenvolvem a confiança em falar e pedir opiniões; aparecem as dúvidas e inseguranças sem o medo de ser julgado; criam-se as relações com mais segurança e um ambiente em que todos possam compartilhar suas ações e sentimentos” (p. 13). Importante destacar a criação de espaços de trocas de experiências e saberes, mas, ainda mais importante é não mergulhar em modelos de autoajuda, valorização extrema da prática em detrimento ou articulação com o campo teórico e empírico de forma a avançarmos na valorização da função e atuação de diretores escolares. E, destacamos, a proposta de uma mentoria faz sentido se o mentor chegou à função através de um processo de seleção em diálogo com a gestão democrática da educação.

Importante destacar que, quando tratamos da seleção do diretor de escola nos diferentes estados Brasileiros, excetuando o estado de São Paulo que promove concurso público para diretor de escola (GOMES NETO, 2021), não estamos falando de cargo público, mas de função pública. Souza (2023) destaca que os cargos públicos são criados por Lei para provimento em caráter efetivo – como é o caso do estado de São Paulo. No

caso dos demais processos seletivos no país, o diretor escolhido exerce uma função preenchida por servidores de carreira que terá um tempo determinado de mandato a ser definido por legislação própria, bem como os critérios definidos por cada instância subnacional para a seleção. Reside aí uma das complexidades do processo: quais critérios? Quais credenciais meritocráticas? Estaríamos em busca de uma profissionalização do diretor de escola no Brasil que envolveria formação gerencial, prova nacional, a criação de uma espécie de banco de lideranças?

Os dados apresentados revelam as disputas em torno da política de seleção de diretores no âmbito das diferentes instâncias subnacionais e o desafio posto para a próxima década: ampliar e hidratar o processo democrático de escolha de diretores e demarcar quais credenciais meritocráticas deverão ser contempladas no processo de escolha deste burocrata de médio escalão.

### O DIRETOR DE ESCOLA, O MÉRITO E A BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO

Amaral (2021), em análise dos requisitos necessários vinculados ao mérito do candidato à direção da escola das redes municipais do estado do Rio de Janeiro, agrupou três dimensões: a primeira diz respeito à formação prévia do candidato em cursos de Pedagogia ou na área educacional e, eventualmente, com pós-graduação; a segunda consiste em um candidato “ficha limpa”, sem pendências judiciais e ou administrativas; e a terceira reside na condição de que o candidato à direção da escola tenha experiência como docente variando de 3 a 5 anos, tanto em redes públicas como em redes privadas. Observamos que a categoria mérito entra em cena através de diferentes percursos, seja na formação mínima exigida seja na comprovação de experiência prévia dos candidatos. Barbosa (2014) afirma que os critérios meritocráticos entram em cena como um ato do Estado e não uma demanda da sociedade, sendo que, ao logo do tempo, perpetuaram-se também como uma forma de hierarquização social:

A introdução de critérios meritocráticos, principalmente na esfera pública, sempre foi uma outorga do Estado para a sociedade, como no caso dos concursos públicos, que inicialmente sofreram uma grande reação dentro do próprio governo, entre os políticos e no interior das organizações. Nunca foi uma demanda da sociedade. Posteriormente, esses critérios outorgados pelo governo cristalizaram-se e passaram a coabitar com outros de hierarquização social, sem que, contudo, a lógica meritocrática que os inspirava se tornasse o valor englobante, no interior do próprio Estado e das organizações (Barbosa, 2014, p. 85).

Litler (2018) define a meritocracia como um sistema estruturado em torno da promoção de pessoas que são selecionadas com base na realização individual. Valle (2013) destaca que a meritocracia não é um princípio que preconiza a igualdade social, ao contrário, ela visa distinguir os mais talentosos por meio da autoridade legitimadora. Gracindo (1995), por sua vez, destaca que o concurso revigora a concepção de meritocracia, já que “os adeptos dessa forma parecem reforçar a tese da ideologia pós-

liberal que destaca a neutralidade política e supremacia da técnica na administração” (p.19).

Conforme Barbosa (2003), a meritocracia não atribui importância às variáveis sociais como origem, posição social, econômica e poder político no acesso a posições sociais ou direitos, mas apoia-se no desempenho dos indivíduos para ordenamento social. No entanto, como destacado pela autora, não há modelos unânimes sobre o que é mérito, nem como mensurá-lo. Acreditamos, em diálogo com Barbosa (2014), que o concurso público para diretores escolares se apoia em uma meritocracia institucional, princípio consagrado nas organizações modernas que, com base em critérios de seleção cujas regras são previamente estabelecidas e conhecidas de todos os participantes, estabelece uma situação igualitária inicial que garante uma igualdade de oportunidade para todos naquela circunstância. No entanto, indagamos se a direção de escolas públicas deve ser ocupada por candidatos levando em conta exclusivamente a legitimidade assentada na excelência acadêmica, obtida via aprovação em concurso. Como articular essa legitimidade acadêmica com a legitimidade política e pedagógica de modo que a comunidade participe do processo decisório?

Lipsky (2019) e Lotta (2010, 2017) elucidam que, muitas vezes, as políticas públicas são permeadas por conflitos e decisões vagas, além da falta de diretrizes e guias práticos. Na medida em que as decisões são vagas e conflituosas, os implementadores acabam tendo espaço para decidir como se comportar perante as situações. Lipsky (2019) definiu como burocratas de nível de rua aqueles que atuam no contato direto com os usuários e beneficiários dos serviços públicos, como os professores. Como destacado por Lima (2019), duas razões explicam o protagonismo desses burocratas na implementação de políticas. Inicialmente, embora os serviços públicos sejam formulados por outras instâncias da hierarquia burocrática, são os burocratas de nível de rua que o concretizam. Nesse sentido, debater o escopo dos serviços públicos implica debater a função exercida por esses trabalhadores. Em segundo lugar, importa destacar o impacto que esses burocratas têm na vida das pessoas, uma vez que determinam quais cidadãos vão acessar os benefícios (ou receber sanções) e medeiam aspectos da relação Estado-sociedade.

Oliveira (2009) e Lotta, Pires e Oliveira (2014) destacam que a maioria das pesquisas desenvolvidas sobre burocracia pública no Brasil centra-se na burocracia de alto escalão; mais especificamente, na burocracia federal e em como esta atua no processo de produção de políticas públicas. Outros trabalhos se voltam para a chamada “burocracia do nível da rua” (LIPSKY, 1980) que implementa as políticas desenhadas “centralmente” pelo alto escalão (LOTTA, 2010). Sabe-se menos sobre a burocracia de médio escalão (BME), que, de certa forma, se encontra entre a elite política que compõe o alto escalão e a burocracia do nível da rua, viabilizando a implementação das políticas públicas por esta desenhadas. Cavalcante e Lotta (2018) e Pires, Lotta e Oliveira (2018) trazem uma contribuição central para esse debate ao afirmarem que os burocratas de nível intermediário atuam como atores fundamentais no processo de *policymaking*, exercendo a gestão de ações que possibilitam que a política pública seja colocada em prática. Nesse sentido, os BME são relevantes na implementação das políticas públicas “entendida como

o corpo permanente do Estado, isto é, atores não eleitos por voto popular, mas que desempenham papel central na condução dos assuntos públicos, sejam eles membros de carreiras ou não” (Cavalcante; Lotta, 2015, p. 13). A burocracia de médio escalão promove o diálogo entre as necessidades do público que atende com as prioridades estabelecidas pelo alto escalão. Nesse sentido, ocupa uma lacuna entre as regras traçadas pelo alto escalão e sua aplicação. Lotta, Pires e Oliveira (2015) destacam que as ações discricionárias podem ser investigadas tanto no âmbito da burocracia do nível de rua como também na burocracia de médio escalão.

O debate que compreende o diretor de escola como burocrata de médio escalão ainda carece de estudos empíricos tendo em vista a dificuldade de se definir seu papel, atuação, atribuições e perfil no processo de seleção. Como destacado por Cavalcante e Lotta (2015), a burocracia de médio escalão acaba caindo numa espécie de limbo teórico, com poucos estudos que consigam conceituá-la ou compreender seu perfil, atuação e importância nas políticas públicas. O diretor de escola é um burocrata vinculado ao Estado tendo em vista ser um servidor público, concursado para algum cargo e compreendido como profissional da educação. Lima (2019) aponta que o diretor é o “burocrata que atua no nível intermediário da estrutura hierárquica burocrática” (p. 95). Conforme a autora,

o burocrata de médio escalão se assemelha ao burocrata de nível de rua na medida em que, em muitos casos, possui contato direto com o público-alvo da política. Ao mesmo tempo, se diferencia dele, pois esse contato não é exclusivo e nem frequente. Ademais, o burocrata de médio escalão possui um grau de autonomia para gerir os recursos destinados à prestação do serviço sob seu comando. O mesmo não acontece com o burocrata de nível de rua (p. 97-98).

Oliveira e Abrucio (2018) definem o diretor de escola como um agente implementador de médio escalão, argumento corroborado por Lima (2019) uma vez que “o conjunto de suas atribuições são próprias de burocratas que atuam no nível intermediário da hierarquia burocrática”, logo, esse conjunto de atribuições o caracteriza como o elo entre o alto escalão e o nível de rua.

Lotta (2023) destaca que os burocratas de nível de rua não nascem sabendo exercer suas funções e, muitas vezes, são escolhidos entre os próprios burocratas de nível de rua para exercê-las. Esse é o caso do diretor de escola – ele é um professor, burocrata de nível de rua, escolhido por outros professores, também burocratas de nível de rua, para assumir a direção da escola. No entanto, Lotta pondera que “um excelente professor pode virar um péssimo diretor porque as habilidades requeridas para ser diretor são outras daquelas necessárias a um professor” (p. 41). Nesse contexto, insere-se a necessidade de uma adequada e pertinente seleção de modo que os governos possam identificar as credenciais requeridas para que um professor se torne um bom diretor criando programas de seleção compatíveis, formar e adequar os programas de educação continuada de modo a melhorar a qualidade e efetividade das políticas públicas. Afinal, estamos tornando um burocrata

de nível de rua em um burocrata de médio escalão que irá atuar entre o alto escalão e os usuários e destinatários da escola.

O PNE fixou o mérito como uma credencial para os candidatos à direção das escolas públicas. Sandel (2020) argumenta que, no preenchimento de vagas de emprego, o mérito conta por, pelo menos, dois motivos. Um deles é a eficiência e o outro é a justiça. Em diálogo com o autor indagamos: selecionarmos os diretores com base em mérito é uma prática boa e sensata? Quais credenciais devemos levar em conta no processo de seleção? Precisamos repensar o processo de modo a selecionar com base na habilidade dos candidatos para exercer o trabalho? Como tornar esse processo justo?

Souza (2023) destaca que mérito e desempenho dizem respeito não somente à organização, mas às pessoas que nela atuam, portanto, é relevante pensar a definição do perfil profissional adequado para cada posição e que “a ausência de instrumentos mais aprimorados de seleção meritocrática de dirigentes aumenta o risco de subutilização do recurso” (p. 105). Se assumirmos a ideia de uma profissionalização da gestão de forma a afastar a indicação, o patrimonialismo e as ações discricionárias do poder Executivo das diferentes instâncias subnacionais, quais critérios ou credenciais meritocráticas deverão entrar em cena, quais problemas deveremos evitar e que ações deverão ser implementadas?

Inicialmente, é importante pensar no ordenamento legal. Estados e municípios, como destacado por Amaral (2021), regulamentam o processo de seleção de diretores através de diferentes ordenamentos legais pulverizando e desidratando o processo – leis, decretos, editais, resoluções, portarias. Um ordenamento legal robusto que se consubstancie em um projeto institucional de seleção de diretores, aprovado de forma democrática com base no diálogo executivo-legislativo-comunidade escolar que apresente as credenciais necessárias – critérios, perfil profissional e procedimentos gerais a serem observados pode ser um instrumento de proteção para a gestão democrática. Com base nesse ordenamento, a seleção para o exercício da função em cada rede de educação ocorreria no período indicado do mandato – sejam 2; 3 ou 4 anos. É um indicativo de que, dessa forma, ao definir credenciais mínimas para a ocupação da função, estaríamos proporcionando maior segurança à administração pública quanto à ocupação por profissionais qualificados. Como destacado por Giannini *et al* (2023), é necessária a criação de uma rede de constrangimentos procedimentais, isto é, normas formais e informais e procedimentos padronizados que assegurem que as razões de mérito sejam levadas em conta na definição das políticas de recursos humanos. Tais constrangimentos têm potencial de assegurar a impessoalidade do serviço público e torná-lo mais eficiente. Os autores recomendam a criação de um órgão dedicado a investigar se os gestores estão utilizando sua flexibilidade de gestão para tomar decisões que não beneficiam o mérito, mas interesses políticos; melhorar o controle da discricionariedade com a criação de descrição de cargos com atribuições e competências; criação de regras mais acessíveis e transparentes. Em diálogo com os dados já mencionados em que a indicação do diretor por parte do Poder Executivo ocorre em 56,3% das escolas públicas no Brasil, parece uma boa estratégia de enfrentamento de questões como o patrimonialismo e a amplitude

discricionária.

Como destacado por Amaral e Castro (2021), o PNE (Brasil, 2014) definiu-se que os entes federados aprovem legislação específica que promova e discipline a gestão democrática da educação pública para seus sistemas de ensino. A seleção de diretores para as escolas públicas deverá estar associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas. Tendo em vista a diversidade do país o cenário para a participação da comunidade escolar no processo é complexo e configura-se como um campo fértil de pesquisa e análise dos contextos e sentidos atribuídos à gestão democrática

da educação. Em diálogo com Souza (2023), compreendemos o desafio de definir as credenciais necessárias e que a busca deverá ser por maior transparência na ocupação da função do diretor de escola pública de modo a definir um perfil pertinente e em sintonia com o princípio constitucional da gestão democrática da educação.

No Brasil, temos dois cenários definidos pelos ordenamentos legais sobre quem pode ser diretor escolar: um pedagogo formado para atuar desde a docência na sala de aula até a gestão na escola e um professor oriundo de qualquer licenciatura que especializa-se em cursos de pós-graduação (Brasil, 2006). No segundo cenário, o profissional teria uma formação inicial de base na docência, dado que provém das licenciaturas em geral.

Evangelista, Ferreira e Vieira (2020) afirmam que há um crescimento no número de editais de seleção para diretores, seja pela necessidade de estabelecer transparência nesses processos como também pela crescente facilidade de divulgação dos processos através dos meios digitais. Conforme as autoras, após análise de 35 editais de seleção de gestores no Brasil no período de 2005 a 2015, em dois editais a formação mínima contempla o curso Normal de ensino médio, critério que vai de encontro às determinações legais sobre a formação para assumir a gestão escolar. Amaral *et al* (no prelo) afirmam que, na cena contemporânea que orienta a seleção de diretores escolares, há dois campos distintos: um que procura garantir a salvaguarda acerca do exercício da função do diretor de escola e, portanto, defende que os candidatos tenham a formação mínima exigida por lei e um segundo campo que procura flexibilizar o exercício da gestão escolar de modo que incorpore outros profissionais com distintas formações que estejam mais relacionadas ao campo da administração geral; dos recursos humanos; da formação de líderes em consonância com um perfil mais próximo ao gerencialismo.

Amaral *et al* (no prelo), em pesquisa realizada nas redes municipais do Rio de Janeiro sobre as legislações que regulamentam o processo de seleção de diretores escolares contemplando a formação como uma das credenciais meritocráticas dos candidatos, apontam que onze dentre os 92 municípios fluminenses flexibilizaram os requisitos mínimos que contemplam as credenciais meritocráticas em desalinhamento à legislação nacional vigente. Dentre as credenciais apresentadas nos ordenamentos, as autoras agruparam em 3 categorias. Na primeira, denominada “condescendente”, os ordenamentos permitem ao candidato ainda estar em formação, sem a exigência de já ter concluído alguma licenciatura plena. Na segunda categoria nomeada “generalista”, será

admitida como formação inicial do candidato os egressos de qualquer curso. A terceira categoria chamada de “flexibilizadora” reúne os municípios que permitem ao candidato a formação em nível médio, modalidade Normal. As análises das autoras indicam elementos para reflexão e ação acerca da seleção de diretores e suas credenciais como burocrata de médio escalão com destaque para as infidelidades normativas e de que forma contribuem para o desprestígio do exercício das funções do magistério e da atuação do diretor de escola como profissional da educação, o que enfraquece o campo educacional. Conforme Castro (2022), os textos políticos dos municípios localizados no estado do Rio de Janeiro (RJ) construíram critérios que fogem à regra do plano burocrático formal do perfil do diretor de escola pública fixado pela LDB 9394 (Brasil, 1996) e pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de licenciatura em pedagogia (Brasil, 2006).

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre gestão democrática nas escolas inscreve-se na relação entre os textos legais da política, que pretendem fixar princípios orientadores, e a interpretação destes pelos atores que encenam os textos políticos. Assim, o poder de decisão dos coletivos resultaria da escala de democracia (Amaral, 2019), que pode assumir contornos mais ampliados ou reduzidos, de acordo com os espaços de participação instituídos, os quais incluem poder de decisão.

Defendemos que o foco na seleção de diretores em uma perspectiva da gestão democrática vai de encontro a ideia de um diretor líder na escola, termo que circula em diferentes documentos como a Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar (Brasil, 2021) ao argumentar que “aos líderes educacionais das escolas do século XXI” são requisitadas diferentes competências para resolução de problemas de carácter administrativo, gerencial, financeiro e de recursos humanos. Nesse contexto, argumentamos que esse discurso se alinha a um desenho gerencialista, de controle e tutela da comunidade escolar em relação ao processo de seleção de diretores, uma vez que o executivo cria estratégias e desenhos normativos que modulam o perfil desejado, desidratando o processo democrático nas escolas e obstaculizando a participação da comunidade. Como destacado por Lima, Sá e Torres (2020), a adesão crescente a perspectivas lideracionistas são decorrentes da falta de uma cultura política democrática. Conforme os autores, “o tempo longo exigido pela participação democrática colide com o tempo curto imposto pelos imperativos da eficácia e da competitividade” (p. 297). Flach e Lima (2023) destacam que a educação pública tem sido solo fértil para propostas de formação dos profissionais da educação fundamentadas na lógica capitalista. Conforme as autoras, a formação dos gestores escolares mostra-se importante, visto que “tais profissionais têm a capacidade e a capilaridade para reorganizar as escolas públicas, redirecionar a ação docente, influenciar a comunidade externa à escola, e, conseqüentemente, agir como prepostos dos interesses de grupos empresariais” (p. 2).

O debate político contemporâneo sobre a seleção de diretores escolares incorpora a distribuição de recursos pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação

Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. A Lei Nº 14.113/2020 (Brasil, 2020) que regulamentou o FUNDEB definiu que a complementação - VAAR (valor anual por aluno) será distribuída às redes públicas que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria de indicadores. Uma das condicionalidades refere-se ao provimento da função de gestor/diretor escolar de acordo com os critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir da escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho. Deste modo, destina uma parcela do fundo às instâncias subnacionais que se alinharam ao PNE (Brasil, 2014) quanto à meta 19 e à estratégia 19.1 do referido plano. A urgência em aprovar a regulamentação do processo de seleção de diretores pode esbarrar em infidelidades normativas e, dentre elas, as credenciais meritocráticas dos candidatos. Diante da compreensão deste profissional da educação e de seu papel na entrega da política aos destinatários, dialogamos acerca da proteção normativa que procura garantir um perfil considerado pertinente no processo seletivo para diretores de escola. Portanto, a proteção refere-se à que qualquer candidato à direção da escola deva ter a formação mínima exigida pela legislação e a experiência docente e isso permite a construção da credencial que o torna apto à tal função - pelo conhecimento do campo escolar e pela formação pertinente.

Por fim, por mais que compreendamos que documentos normativos não são “salvaguardas constitucionais em si mesmas suficientes para garantir a democracia” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 99), indagamos se devemos instituir diretrizes nacionais relativas à formação inicial e continuada e, de alguma forma, definir quais credenciais meritocráticas serão exigidas para uma política em âmbito nacional. E, ainda, se a nacionalização do processo através de uma seleção de diretores em âmbito nacional com determinadas exigências mínimas pode ser um caminho para a criação de um banco de candidatos permitindo alguma discricionariedade nas diferentes redes conforme suas particularidades. São algumas reflexões que buscam pensar a seleção de diretores e a escola pública a serviço da democracia e da gestão democrática.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, D. P. do. Seleção de diretores/as escolares no RJ: critérios técnicos e participação da comunidade nos textos políticos municipais. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 15, n. 33, set./dez. 2021.

AMARAL, D. P; CASTRO, M.M de. Seleção de diretores escolares no estado do Rio de Janeiro: hibernação da democracia na agenda política dos municípios. **REAGE: Rev. Gest. Aval. Educ.**, Santa Maria, v. 10, n. 19, 2021.

AMARAL, D. P. do *et al.* Seleção de diretores escolares no Rio de Janeiro: as credenciais meritocráticas sobre a formação dos candidatos (no prelo).

BARBOSA, Livia. **Igualdade e Meritocracia**: a ética do desempenho nas sociedades modernas. 4ª.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

BARBOSA, Livia. Meritocracia e sociedade Brasileira. **Revista de Administração de Empresas FGV-EAESP**, São Paulo, v. 54, n. 1, jan-fev 2014, p. 80-85.

BITTENCOURT, B.; CASTRO, M. M; AMARAL, D. P. Democracia e democratização da escola: a eleição-participação como contexto de uma meta. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 15, jan/dez 2021.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE**. Diário Oficial da União. Brasília: DF, 25 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm)>. Acesso em: nov. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União. Brasília: DF, 20 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022. – Brasília, DF: Inep, 2022.

\_\_\_\_\_. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)**. Painel de Monitoramento do PNE. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMGQ2MDRkMWEtM2NmYy00MmUyLTg2ZmQtYTQyOGEyZGRhNWY5IiwidCI6IjI2ZjczODk3LWWM4YWWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>. Acesso em fev/2024.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). Grupo de Estudos sobre Assuntos Pedagógicos. **Sobre o Novo Plano Nacional de educação: discussões e propostas**. Brasília, 2023.

EVANGELISTA, K. K.N. F.; FERRERIA, E. A.; VIEIRA, S. L. Dirigentes escolares: Reflexões sobre o perfil almejado nos editais de seleção. **Braz. J. of Develop.**, Curitiba, v. 6, n. 7, jul. 2020.

CRUZ, G. B. da; COSTA, E. C. dos S.; PAIVA, M. M. de S.; ABREU, T. B. de. Indução Docente Em Revisão: Sentidos Concorrentes E Práticas Prevalentes. **Cadernos de Pesquisa.**, São Paulo, v. 52, e09072, 2022.

FLACH, S.F.; LIMA, M.F (Indi)gestão democrática e (de)formação de gestores escolares por agentes privados. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 39, n. 01, 2023.

FREIRE, D.L. A ampliação da oferta de educação infantil no município de Niterói (RJ): a política de matrícula e ação dos diretores escolares. Universidade federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, **Programa de Pós-graduação em Educação**, 2020.

GIANNINI, R.; LINS, I. N.; CERQUEIRA, M.; LEITE, R. Recomendações para fortalecer o sistema de mérito do serviço público. *In*: LOTTA, Gabriela; CAMPAGNAC, Vanessa (Org.). **República em notas**. Rio de Janeiro: Cobogó, 2023.

GOMES NETO, E. história e política de seleção de diretores no estado de São Paulo: conflitos, disputas e gramáticas em cena. **Dissertação** (Mestrado em Educação). Universidade federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação em Educação. Rio de Janeiro, 2021.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Democratização da educação e educação democrática: duas faces de uma mesma moeda. **Caderno Linhas Críticas**, Brasília, n.1. p. 16-22, dez., 1995.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, N.da C.M. Diretores escolares: burocratas de nível de rua ou médio escalão? **Revista Contemporânea de Educação**, v. 14, n. 31, set/dez. 2019.

LIMA, Licínio. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós- democracia gestionária? **Educ. Soc.**, v. 15, n° 129, out/dez. 2014.

LIMA, L. C.; SÁ, V.; TORRES, L. **Diretores escolares em ação**. Fundação Manuel Leão: Vila Nova de Gaia, Portugal, 2020.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.

LITTLER, Jo. **Against meritocracy**: culture, power and myths of mobility. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2018

LOTTA, G. S.; PAVEZ, T. R. Agentes de Implementação: Mediação, Dinâmicas e Estruturas Relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, jul. 2010.

LOTTA, G. A gestão da linha de frente. *In*: LOTTA, Gabriela; CAMPAGNAC, Vanessa (Org.). **República em notas**. Rio de Janeiro: Cobogó, 2023.

[LOTTA, G. S.](#); [PIRES, R.](#); [OLIVEIRA, V.](#) . Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, 2014.

LOTTA, G. S.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos

olhares sobre velhos atores de políticas públicas. *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S. (Org.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015. p. 23-55.

LUIZ, M.C. Mentoria de diretores escolares: uma formação para a educação Brasileira. **Cadernos da pedagogia**, v. 17, n. 37, janeiro-abril/2023.

OLIVEIRA, V.E.; ABRUCIO, F.L. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018. p. 207-25.

SANDEL, M. A **tiranía do mérito**: o que aconteceu com o bem comum? Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

SIMIELLI, L. **Seleção e formação de diretores** [livro eletrônico]: mapeamento de práticas em estados e capitais Brasileiras. São Paulo: D3e, 2023. PDF (Relatório de política educacional).

SOUZA, R.L.S. Cargos de confiança e funções comissionadas. *In*: LOTTA, Gabriela; CAMPAGNAC, Vanessa (Org.). **República em notas**. Rio de Janeiro: Cobogó, 2023.

VALLE, Ione Ribeiro. Uma escola justa contra o sistema de multiplicação das desigualdades sociais. **Educ. rev.**, Curitiba, n. 48, p. 289-307, jun. 2013.