

**Políticas de Provimento ao Cargo de Diretor Escolar no
Brasil: Coordenação Federativa e Desafios de Implementação**

**Trabalho preparado para apresentação no XII Seminário
Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP**

26 a 30 de setembro de 2022

Bruno Sendra de Assis

Doutorando em Ciência Política

Universidade de São Paulo

17/09/2022

Introdução

A escola faz diferença e o modelo de gestão escolar tem impacto significativo tanto na aprendizagem dos alunos como no ambiente educacional (ABRUCIO, 2010). Embora tal campo de estudos seja relativamente novo, sobretudo no Brasil, a afirmativa é consensual entre a grande maioria dos pesquisadores atualmente. A partir daí, emerge o debate sobre as formas de escolha dos diretores e suas possíveis consequências para os processos e os resultados acadêmicos dos alunos. O objetivo do presente estudo foi analisar os estágios de formulação e de implementação das políticas estaduais de provimento ao cargo de diretor escolar no país, bem como o papel de coordenação federativa em definir diretrizes e incentivos para a regulamentação destas políticas nos governos subnacionais.

A meta 19 do Plano Nacional de Educação – PNE (lei nº 13.005/2014) visa *“Assegurar condições, no prazo de 02 anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, **prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto**”*. Para isso, definiu-se como estratégia *“**priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regule a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar**”* (PNE, 2014, grifo nosso).

Nota-se que o PNE é utilizado enquanto instrumento para valorização dos profissionais da educação e fortalecimento da gestão democrática em todo o território nacional. Nesta concepção, a adoção de diferentes critérios de seleção de diretores permite identificar, com maior precisão, as diversas competências e habilidades exigidas dos candidatos para exercerem uma função tão complexa. Isso porque, segundo LÜCK (2011), ainda não há processos claros para a escolha de diretores, tampouco para o acompanhamento da gestão escolar. Desse modo, cada unidade federativa deve regulamentar esta matéria segundo as especificidades regionais a partir do princípio da autonomia, assegurado na Constituição Federal (CF/1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/1996).

Com intuito de verificar o estágio de formulação da política de gestão democrática da educação no Brasil após a aprovação do PNE, buscou-se levantar, sistematizar e analisar as políticas de provimento ao cargo de diretor escolar em 26 estados e no Distrito Federal, a partir de três grupos de legislações e normativas: Plano Estadual de Educação (PEE);

Estatuto, Plano de Carreira e Sistema Estadual de Ensino; Lei específica sobre a Gestão Democrática e o Provimento ao Cargo de Diretor Escolar. O levantamento documental realizado baseou-se em informações publicadas nos sites oficiais dos Poderes Legislativo e Executivo, até dezembro de 2016.

Na sequência, a fim de verificar o estágio de implementação desta política, realizou-se uma análise descritiva dos questionários de contexto social do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) nas edições de 2013, 2015 e 2017, com foco na resposta dos diretores escolares sobre a forma como acessaram seus cargos. Parte destes dados foram utilizados por ASSIS e MARCONI (2021) para demonstrar potenciais efeitos na liderança do diretor e no clima escolar, sendo atualizados para o presente trabalho. Os formulários contêm questões que permitem mensurar fatores que interferem na qualidade da educação e no desempenho acadêmico, como o nível socioeconômico dos alunos, o perfil do diretor e a autonomia da escola, dentre outros (KARINO, VINHA, & LAROS, 2014).

Desse modo, foi possível analisar o papel de coordenação federal, por meio do PNE, em fomentar a regulamentação das políticas de provimento ao cargo de diretor escolar nos estados, bem como o seu grau de alinhamento em relação às modalidades de seleção adotadas na prática em cada escola, segundo a resposta espontânea dos próprios diretores. Sua importância é justificada pelos desafios de operacionalização desta política devido à alta prevalência da indicação política nesse cargo. No questionário contextual, os gestores são solicitados a indicar como assumiram a direção de sua escola, via: “Concurso público apenas”, “Eleição apenas”, “Indicação apenas”, “Processo seletivo apenas”, “Processo seletivo e eleição”, “Processo seletivo e indicação”, e “Outra forma”.

No provimento por “eleição apenas”, o diretor geralmente participa de uma consulta à comunidade escolar a partir de composição de chapas e da discussão de propostas. Esta modalidade concede legitimidade ao candidato selecionado por contemplar critérios de participação e por estabelecer um compromisso com a proposta defendida na candidatura. Na “indicação apenas”, os diretores são nomeados pelas secretarias de educação, que, eventualmente, podem se orientar por critérios técnicos. Já no “concurso público apenas”, os candidatos são submetidos a um teste para aferir conhecimentos técnicos. Sua maior vantagem é a imparcialidade e a estabilidade na carreira. Por fim, o “processo seletivo apenas” utiliza provas, certificações ou entrevistas, mas sem participação da comunidade escolar (LÜCK, 2011; OLIVEIRA & CARVALHO, 2015; PEREDA et al, 2015).

Especialistas indicam que as modalidades de seleção de diretores, quando utilizadas separadamente, podem levar a vieses indesejáveis. A “eleição apenas”, por exemplo, pode

incentivar práticas clientelistas ou gerar grupos antagônicos, fragmentando a escola. Na “indicação apenas”, muitas vezes os critérios não são transparentes e se fundamentam em questões político-partidárias. No “concurso público apenas”, os testes normalmente são incapazes de aferir competências como a liderança, além de limitarem a possibilidade de mudança do diretor em caso de necessidade. Por fim, o “processo seletivo apenas” pode enfrentar resistência da comunidade escolar e desconsiderar fatores de contexto. (LÜCK, 2011; OLIVEIRA & CARVALHO, 2015; PEREDA et al, 2015);

Logo, as modalidades mistas parecem favorecer a escolha de diretores escolares mais bem preparados aos desafios do cargo. Neste sentido, existe um interesse específico em analisar o estágio de formulação e de implementação do “processo seletivo e eleição”, recomendado pelo PNE. Segundo SCHMIDT, OH e SHAFFER (2016), a combinação de diferentes técnicas de avaliação permite aumentar a capacidade de prever o desempenho geral e a aprendizagem relacionada ao trabalho.

Para o alcance do objetivo geral, a estrutura abrangeu uma revisão de literatura sobre federalismo, descentralização, gestão democrática e políticas de provimento ao cargo de diretor no país. Na sequência, foi descrita a metodologia de pesquisa utilizada para análise das legislações e normativas, bem como dos microdados do Saeb. Posteriormente, foram apresentados os resultados destes percursos e as considerações finais sobre os estágios de formulação e de implementação desta política nos estados.

Coordenação Federativa no Brasil

Federalismo é uma forma de organização política que busca articular e preservar a diversidade das características da sociedade em um mesmo território geográfico, sejam econômicas, sociais, culturais, históricas, religiosas ou raciais (LIVINGSTON, 1952). A essência do federalismo decorre da própria sociedade e não da estrutura institucional ou constitucional. Os arranjos adotados refletem em parte a natureza da sociedade, logo, não podem ser analisados como fatores isolados que determinam suas qualidades. Isso implica na necessidade de observar como as instituições funcionam em um determinado contexto social. Portanto, as instituições federativas importam, visto que refletem as características sociais e produzem consequências distintas no processo político (LIPJHART, 1999).

Segundo a visão dominante sobre federalismo, os níveis mais baixos de redistribuição e os mais elevados de desigualdade decorrem de instituições políticas descentralizadas. Ou seja, a escolha por certo sistema político seria uma das maiores causas da desigualdade

entre regiões. Desse modo, uma estrutura centralizada seria mais eficiente em promover a igualdade territorial. Em contrapartida, BERAMENDI (2007) demonstrou uma direção invertida de causalidade nesta relação e seu efeito endógeno. O argumento central é que o nível de descentralização da política redistributiva seria uma função da desigualdade pré-existente no território, sendo esta sua causa raiz que determinaria a escolha por certa estrutura política e não o contrário. Por isso algumas federações são mais centralizadas e possuem mecanismos mais redistributivos do que outras.

Neste sentido, ARRETCHE (2010) aponta que os estados federativos que concentram autoridade regulatória na União conseguem criar mecanismos institucionais capazes de operar para reduzir as desigualdades sociais. A inclusão das variáveis de desigualdade territorial e de relações entre a União e os governos subnacionais protege determinadas políticas de uma possível fragilidade política ou inferioridade numérica dos eleitores da localidade, decorrentes do excesso de autonomia dos governos locais, em contraposição a uma política regulatória central, que visa corrigir desigualdades pré-existentes e gerar maior integração territorial e social.

Tais evidências apontam um trade-off entre redução de desigualdades territoriais e plena autonomia dos governos locais, segundo a autora. A interação entre a uniformização de políticas, mediante uma regulação centralizada e a autonomia dos governos locais, e a pressão por divergência de políticas ainda gera certa desigualdade, porém mais limitada do que se governos locais tivessem plena autonomia. Isso explicaria a baixa diferença na quantidade e qualidade de gastos em cada tipo de política por governos de orientação partidária e territórios distintos, que tende a favorecer a igualdade na oferta de serviços para a população.

Segundo ARRETCHE (2013), as instituições do federalismo brasileiro favorecem a autoridade do governo central. A autora baseia-se na aprovação de diversas reformas que alteraram a Constituição Federal (CF, 1988), referentes à transferência de receitas, ao aumento da capacidade de coordenação da União e à redução da autonomia decisória de governos subnacionais. Isso porque a CF conferiu “*ampla autoridade legislativa à União e limitadas oportunidades de veto às unidades constituintes*”, adotando-se o princípio da descentralização na execução destas políticas.

A coordenação federativa é estratégica ao desenvolvimento do Brasil para se garantir a interdependência entre os governos, ou seja, a cooperação entre os territórios. Assim, o processo de redemocratização do país e a descentralização são chave para a compreensão de mecanismos de coordenação e de cooperação no campo das políticas públicas. Nessa

perspectiva, a política educacional é configurada pelas diferentes relações estabelecidas entre os entes federados, demandando um conjunto de mecanismos que articulem regras e procedimentos, ordenem responsabilidades e permitam coesão pedagógica, financeira e administrativa (LÜCK, 1999).

Para ABRUCIO e NEVES (2012), a política educacional brasileira estabelecida nos marcos regulatórios é delineada pela lógica de descentralização, isto é, pelo deslocamento do processo decisório a partir do centro do sistema para os níveis executivos locais, em que se reconhece e se prevê a autonomia das instâncias mais próximas aos usuários do sistema, nesse caso, a escola. A autonomia escolar denota a territorialização da tomada de decisão, identificando as unidades escolares como instrumentos para democratização e eficiência da educação, de modo a ampliar e aproximar a multiplicidade de atores no processo decisório, que é configurado por demandas locais.

Se, por um lado, há um movimento crescente pela maior descentralização dos sistemas de ensino, que promova a autonomia dos gestores escolares na tomada de decisão, alguns autores apontam que sua efetivação ainda está distante de ocorrer. No presente trabalho, foi avaliada a forma de escolha do diretor em uma perspectiva de gestão democrática, de modo a compreender como as diretrizes e incentivos federais influenciaram a formulação destas políticas nos estados e sua implementação nas unidades escolares. Isso sob a ótica do estabelecimento de critérios de mérito, desempenho e participação para provimento ao cargo de diretor, reduzindo assim a autonomia e discricionariedade de estados e municípios nesta escolha, o que será objeto de análise da próxima seção.

Gestão Democrática na Educação

A gestão democrática é vista como um conceito polissêmico e multidimensional, cujo objetivo é delinear a implementação da política educacional brasileira. Nesta perspectiva, a educação pública é reconhecida como ambiente de excelência para a aplicação de seus princípios, remetendo à autonomia das unidades federadas para legislar sobre a matéria (BRASIL, 2015). Desse modo, o art. 9º do PNE definiu um prazo de 2 anos para que tais leis fossem disciplinadas a partir de critérios técnicos de mérito e desempenho, associados à participação da comunidade escolar.

Para OLIVEIRA e CARVALHO (2015), a alta prevalência do critério de “indicação apenas” para escolha de diretores é parte da tradição patrimonialista brasileira, cujo risco é desconsiderar capacidades educacionais ou de gestão. As autoras demonstraram uma

associação negativa, estatisticamente significativa, entre esta modalidade e os resultados de aprendizagem em matemática dos alunos do 5º ano do ensino fundamental, na Prova Brasil de 2007, 2009 e 2011, explicando cerca de 20% da variação.

Em um estudo que revisou a literatura nacional sobre políticas de provimento ao cargo de diretor escolar de 1990 a 2005, MAIA e MANFIO (2010) associam a “eleição apenas” diretamente à democratização e à melhoria da qualidade. Espera-se que, ao apresentar um plano de gestão, os candidatos eleitos implementem os objetivos e anseios da comunidade escolar, construídos coletivamente. Isso permitiria envolver grupos escolares distintos na busca por uma liderança efetiva, alternância de poder, melhoria do clima organizacional, relações mais transparentes entre professores e comunidade e construção de um currículo amplo com maior diversidade e integração entre agentes escolares.

Nesta concepção, o “concurso público apenas” e a “indicação apenas” são vistos como formas autoritárias de seleção. Em contrapartida, outros pesquisadores do estudo apontam riscos de os candidatos eleitos terem pouco compromisso e aprofundarem conflitos entre a comunidade. Mencionam ainda a necessidade de melhorar a qualificação e a formação dos diretores escolares, cujas funções exigem conhecimentos técnicos especializados e qualificações pessoais desconsideradas na maior parte dos processos eletivos. Ademais, é preciso garantir condições para participação efetiva da comunidade, que não se limitem aos documentos formais.

Já a indicação política é considerada a forma menos recomendada para se avançar na Estratégia 19.1 do PNE, devido à alta incidência de práticas clientelistas, sem respaldo da comunidade escolar ou garantia de qualificação técnica dos candidatos, em detrimento aos critérios de seleção que valorizem o mérito, o desempenho e a participação social. Desse modo, o governo federal estabeleceu incentivos técnicos e financeiros para que os demais entes federados adequassem suas respectivas legislações às diretrizes nacionais.

Mesmo com o aparente consenso da literatura em relação às consequências negativas da “indicação apenas”, GREMAUD, PAZELLO e MALUF (2016) não identificaram um impacto estatisticamente significativo desta modalidade no desempenho educacional dos alunos, por meio do potencial efeito na habilidade gestora do diretor. A análise utilizou o método estatístico de Diferença das Diferenças, combinado com o Pareamento por Escore de Propensão, com microdados da Prova Brasil de 2007 a 2011, para avaliar se as escolas que alteraram seus métodos de seleção neste período tiveram diferenças nas notas médias de matemática, em comparação a um grupo contrafactual. Em ambos os modelos, o grupo de tratamento não apresentou relação causal.

Embora existam grandes diferenças em relação aos tipos de seleção adotados, LÜCK (2011) observa neles um caráter evolutivo, marcado inicialmente pelo centralismo, depois por um modelo burocrático-participativo a serviço da comunidade escolar, seguido pela combinação entre participação e profissionalização e, mais recentemente, pela gestão de processos e resultados de aprendizagem em avaliações externas. Nota-se um crescimento das modalidades que permitem verificar competências dos candidatos, de forma exclusiva ou combinada a outras, conforme apontado por metade das secretarias de educação, em seu mapeamento sobre práticas de seleção de diretores no Brasil. A adoção de critérios mistos pode ajudar a superar os desafios de gestão, mas deve ocorrer de modo racional e organizado para garantir maior idoneidade e legitimidade ao processo.

PEREDA *et al* (2015) utilizaram dados da Prova Brasil de 2007 e de 2011 para tentar identificar o impacto do processo seletivo no perfil do diretor escolhido, como um efeito indireto no desempenho dos alunos, a partir de suas características pessoais e de gestão. As escolas com maior destaque no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) tiveram seus diretores selecionados por “processo seletivo apenas”, “eleição apenas” e “processo seletivo e eleição”, comparadas à indicação política ou técnica. Também foram consistentes no resultado as escolas cujo diretor permaneceu no cargo entre 5 e 15 anos. O estudo concluiu que o perfil do diretor escolhido é mais relevante que a modalidade de seleção adotada. Ou seja, o processo seletivo impacta o aprendizado e/ou o rendimento dos alunos via qualidade do diretor.

Metodologia

Este trabalho reúne análises qualitativas e quantitativas das políticas de provimento ao cargo de gestores escolares. A análise qualitativa se deu através de pesquisa documental, a partir de materiais legislativos. Já a análise quantitativa, que complementa os achados e dão insumos ao processo de implementação da política legislada, é proveniente de dados coletados a partir dos questionários contextuais do Saeb de 2013, 2015 e 2017, no âmbito da aplicação das avaliações padronizadas. Neste sentido, esta seção apresenta os aspectos metodológicos que permeiam ambas as abordagens no presente estudo.

O estágio de formulação das políticas estaduais de provimento ao cargo de diretor escolar no Brasil, que constitui a primeira etapa das análises, envolveu um levantamento documental, pela internet, em todas as 27 unidades federativas, realizado em dezembro de 2016. Por se tratar de um amplo universo de marcos legais elaborados pelos estados,

o estudo restringiu-se a três grupos: Plano Estadual de Educação (PEE); Estatuto, Plano de Carreira e Sistema Estadual de Ensino; Lei Específica sobre Gestão Democrática e Provimento ao Cargo de Diretor Escolar.

A decisão sobre a inclusão destes dispositivos legais ocorreu devido às orientações da CF (1988), da LDB (1996) e do PNE (2014), que atribuem aos estados e aos municípios a responsabilidade pela regulamentação de leis específicas sobre gestão democrática, que disciplinem a matéria dentro de sua área de abrangência, respeitando a legislação nacional e a partir do princípio da autonomia.

Durante a pesquisa documental, observou-se que alguns estados incluem um capítulo sobre gestão democrática na regulamentação sobre o Sistema Estadual de Ensino. Outros possuem legislações sobre gestão democrática ou leis específicas sobre os processos de seleção de diretores. Todas foram contempladas neste estudo, por atenderem de algum modo à legislação nacional.

Já a elaboração dos Planos de Carreira constitui uma garantia constitucional (Art. 206º, inciso V). Com a aprovação do PNE, foi estabelecido o prazo de dois anos para que os entes federados elaborem os respectivos planos de carreira da educação básica, ampliando sua abrangência antes restrita aos profissionais do magistério (BRASIL, 2015). Portanto, alguns estados incluíram os diretores escolares em seus respectivos planos de carreira e/ou estatutos, o que motivou sua consideração neste estudo.

O PNE exigiu ainda a necessidade de elaboração ou adequação do PEE em todas as unidades federativas, no prazo de um ano após sua aprovação. No plano nacional, a meta 19 dispõe especificamente sobre a gestão democrática. Uma lógica semelhante norteou os planos estaduais, que foram analisados integralmente por conterem informações úteis sobre o objeto de estudo. Portanto, observou-se que uma parte destes estados regulamenta a seleção de diretores nos três grupos de leis e normas analisados, enquanto outros não têm, por exemplo, leis específicas sobre gestão democrática ou não incluem o cargo de diretor escolar nos respectivos planos de carreira do magistério.

Dada a configuração heterogênea entre as diretrizes propostas nos PEEs e as demais legislações estaduais, optou-se por utilizar, como critério de classificação da modalidade de seleção do diretor, a especificação em leis anteriores ao plano estadual. Isso porque a sua aprovação ocorreu entre 2015 e 2016, o que não teria permitido ainda um tempo hábil para observar a sua efetiva implementação enquanto política pública nas redes escolares, até o momento da coleta de dados desta pesquisa. Além disso, a última edição do Saeb analisada foi em 2017, portanto, seus dados não captaram totalmente as características de

transição desta política nos estados, o que será observado adiante. Apenas quando houve alguma legislação posterior regulamentando o PEE, isso foi considerado como critério de classificação. Ambos foram considerados em estágio de transição da política.

Outro critério de análise foi a manutenção, ou não, da mesma modalidade de seleção ao longo do tempo. Percebeu-se, em alguns casos, que as diferentes leis e normas apontam um movimento de transição em direção ao modelo misto (“processo seletivo e eleição”), conforme recomendação do PNE. Isso pode ser observado, sobretudo, naquelas leis mais recentes. Outros estados mantiveram a orientação de escolha de diretores escolares nas leis analisadas ao longo dos anos.

A partir deste levantamento inicial, os estados foram agrupados segundo as formas de seleção recomendadas nos respectivos dispositivos legais. As categorias reproduzem os itens de resposta dos questionários do Saeb: “eleição apenas”; “concurso público apenas”; “indicação apenas”; “processo seletivo apenas”; “processo seletivo e eleição”; “processo seletivo e indicação”; e “outra forma”. O objetivo foi comparar os diferentes estágios de formulação (legislação) e de implementação da política (microdados). Ressalta-se que as políticas estaduais não acompanham, necessariamente, as mesmas respostas dos diretores escolares aos questionários do Saeb, pois eles assumiram o cargo em momentos distintos. Isso é ainda mais comum nos estados que se encontram em fase de transição de sua política de provimento ao cargo de diretor.

Já a verificação do estágio de implementação das políticas de provimento ao cargo de diretor escolar, que constitui a segunda etapa das análises deste estudo, foi realizada por meio dos microdados dos questionários de contexto do Saeb de 2013, 2015 e 2017, referentes às escolas públicas estaduais de ensino básico. O Saeb foi a primeira avaliação externa instituída no Brasil e visa fornecer subsídios para a formulação e o monitoramento das políticas públicas de universalização do acesso e ampliação da qualidade, da equidade e da eficiência da educação brasileira. É considerada a base de dados mais relevante e atual sobre gestores no universo das escolas públicas (BRASIL, 2015).

Ao todo, foram identificadas 20.176 escolas estaduais na edição do Saeb 2013, 19.280 em 2015 e 26.158 em 2017, gerando uma base de dados de 65.614 escolas elegíveis, que foram avaliadas nas disciplinas de Matemática e/ou de Língua Portuguesa no 5º ano e no 9º ano do ensino fundamental e/ou 3º ano do ensino médio. Neste grupo, 64.452 diretores responderam à questão sobre a forma de acesso ao cargo, sendo 19.965 em 2013 (99%), 19.133 em 2015 (99%) e 25.354 em 2017 (97%)

A análise considerou que a modalidade mista de “processo seletivo e eleição” é a que mais se aproxima da recomendação do PNE para adoção de critérios técnicos de mérito e de desempenho, associada à consulta pública à comunidade escolar. Em contrapartida, a “indicação apenas”, conforme observado na seção teórica, é considerada por especialistas a menos efetiva. O recorte analítico contemplou a distribuição geral e por estado de cada uma das 7 modalidades de seleção de diretores disponíveis nas três edições do Saeb.

O Provimento ao Cargo de Diretor Escolar nas Legislações Estaduais

O objetivo desta seção é analisar o estágio de formulação das políticas estaduais de provimento ao cargo de diretor escolar no Brasil dos 26 estados e do Distrito Federal.

Eleição Apenas

De maneira geral, o critério de “eleição apenas” constitui a forma de seleção de diretor mais comumente encontrada nas escolas estaduais do Brasil, sendo regulamentada em 16 estados (ou 59%). Sua distribuição geográfica é bem abrangente, com 4 situados na região Centro-Oeste, 4 no Nordeste, 3 no Norte, 3 no Sul e 2 no Sudeste. A alta popularidade da modalidade está diretamente associada ao movimento de democratização, sobretudo após a aprovação da CF e da LDB. Tratam-se de leis pioneiras a dispensarem atenção particular à gestão escolar, visando assegurar o princípio da Gestão Democrática do Ensino Público. Isso demonstra a força da coordenação federal em fomentar políticas educacionais em nível subnacional.

É interessante notar que 7 estados parecem estar em estágio de transição da política para o método misto de “processo seletivo e eleição”. Os documentos propõem a adoção de critérios técnicos de mérito e desempenho, além da consulta pública à comunidade escolar, conforme recomendação do PNE. Logo, os 16 estados foram divididos em dois grupos: aqueles com “eleição apenas” consolidada (9) ou em aparente estágio de transição para o “processo seletivo e eleição” (7).

Processo Seletivo e Eleição

Em um panorama geral, a seleção de diretores pelo critério misto de “processo seletivo e eleição” abrange um total de 8 estados (ou 30%). Isso representa a segunda modalidade mais popular no Brasil, atrás somente de “eleição apenas”. Sua distribuição geográfica predomina na Região Nordeste, com 5 ocorrências, seguida por 2 no Norte e 1 no Sudeste.

No Centro-Oeste e no Sul não foi observada a prática desta modalidade. Se consideradas as diretrizes federais de gestão democrática, em 24 das 27 unidades federativas (ou 89%) está prevista uma consulta à comunidade escolar para a escolha dos diretores no aspecto normativo, das quais 8 delas possuem também a etapa de processo seletivo e 16 apenas a etapa consultiva.

Neste sentido, percebe-se um grande movimento dos estados para a adequação de seus PEEs às diretrizes do PNE, que considera critérios técnicos de mérito e de desempenho, associados à participação da comunidade escolar. Em 4 dos 8 estados desta categoria já havia leis consolidadas que regulamentavam o método misto antes mesmo da aprovação dos planos educacionais. Nos outros 4, houve o movimento inverso, com a criação de leis sobre gestão democrática ou específicas para o provimento ao cargo de diretor escolar orientadas pelas diretrizes nacionais. Por este motivo, ambos foram incluídos na categoria “processo seletivo e eleição”.

Em contrapartida, foram excluídos desta categoria os demais entes federativos cujos PEEs indicam um movimento de mudança em direção à modalidade mista, embora ainda não consolidada por outros dispositivos legais. Isso porque a referência no texto estadual é um passo importante para a institucionalização de uma nova política, porém não garante sua implementação efetiva. Neste caso, a classificação foi baseada nos critérios anteriores à aprovação dos respectivos PEEs, o que ocorreu em 7 estados com “eleição apenas”, conforme observado anteriormente.

Processo Seletivo Apenas

A exclusividade do processo seletivo para provimento ao cargo de diretor escolar foi identificada apenas no estado do Amazonas, de acordo com as legislações analisadas. O Regimento Geral das Escolas Estaduais, de 2010, define que os gestores escolares sejam escolhidos e indicados por meio de processo seletivo, com base nos requisitos funcionais de mérito, competência técnica, probidade administrativa, liderança junto à comunidade escolar e regime de dedicação exclusiva. Percebe-se o valor atribuído ao relacionamento com a comunidade, embora sem uma participação direta no processo seletivo.

Concurso Público Apenas

São Paulo é o único estado que regulamenta o concurso público de prova e de títulos para o cargo de diretor escolar, vigente desde a aprovação do Plano de Carreira, em 1997. Como requisito para provimento ao cargo, é preciso ter Licenciatura plena em Pedagogia

ou Pós-graduação em Educação e, ao menos, oito anos de efetivo exercício de Magistério. Em 2015, foi regulamentada lei complementar para avaliação periódica de desempenho individual para os ocupantes do cargo em estágio probatório, ao longo dos três primeiros anos, além de curso específico de formação.

Indicação Apenas

Roraima foi o único estado classificado nesta categoria. Isso porque não se identificou nenhuma legislação específica que regulamentasse outra modalidade. O PEE recomenda que sejam adotados critérios técnicos de mérito e de desempenho no âmbito das escolas públicas. Porém, seguindo o mesmo critério utilizado nas outras categorias, a presença no plano estadual não garante a efetiva implementação desta política, sem estar associada a outros dispositivos legais que a regulamentem. Ainda que seja um critério bem comum no Brasil, a seleção por “indicação apenas” é criticada pela maioria dos especialistas em educação, sobretudo por estar associada ao período recente de forte interferência política e centralização decisória.

Processo Seletivo e Indicação

Nenhuma das unidades federativas analisadas foi classificada nesta categoria, pois todos os critérios identificados nas legislações tiveram semelhança com as modalidades anteriores. Ainda assim, alguns diretores responderam esta alternativa no questionário do Saeb, o que será observado na etapa posterior deste estudo, demonstrando que o desafio de se implementar as políticas formuladas no âmbito legal é recorrente nas escolas.

Outras Formas

Também não foi identificado nenhum estado que se enquadrasse nesta categoria legal, ainda que uma parte expressiva dos diretores tenha indicado esta opção no questionário do Saeb. Isso pode ser atribuído às especificidades de seleção na escola ou na região ou à ausência de clareza em relação aos mecanismos de avaliação estabelecidos nas demais modalidades apontadas no questionário.

O Provimento ao Cargo de Diretor Escolar na Prática (Saeb)

Nesta seção foram analisadas as diferentes formas de seleção de diretores das escolas públicas estaduais do país, com base nos questionários de contexto do Saeb aplicados em

2013, 2015 e 2017. A escolha por estas três edições é justificada pelo interesse em avaliar o estágio da política no período anterior e posterior à promulgação do PNE (2014), assim como pela disponibilidade da pergunta sobre a forma de acesso ao cargo no questionário do diretor, o que foi alterado em 2019, motivando a sua exclusão da análise.

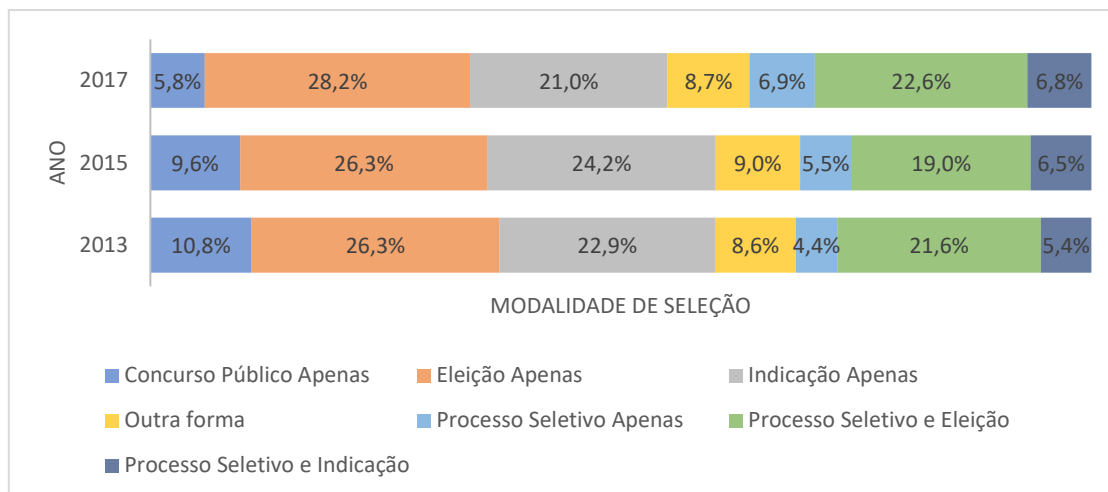
Convém ressaltar que, entre 2015 e 2016, os estados estavam em fase de promulgação dos respectivos PEEs, sendo mais provável observar o potencial efeito do PNE na forma como os diretores escolares ingressaram nos cargos na edição do Saeb 2017. Além disso, parte destes diretores ocupam os cargos desde períodos anteriores à promulgação das leis, portanto, não sendo possível captar estes efeitos de maneira substancial sem um controle apurado acerca da rotatividade destes profissionais.

Perfil do Gestor e Modalidades de Seleção no Brasil

Convergente com o que observamos nas legislações, o provimento ao cargo de direção por “eleição apenas” constitui a modalidade de acesso mais comum nas escolas públicas estaduais brasileiras, com 26,3% de incidência em 2013 e 2015, além de um crescimento para 28,2% em 2017. Na sequência, o “processo seletivo e eleição” (22,6%) substituiu a “indicação apenas” (21%) como a segunda modalidade de seleção mais comum em 2017, o que demonstra um efeito positivo do PNE e das legislações estaduais na forma de acesso ao cargo de diretor a partir de critérios técnicos de mérito, desempenho e participação.

As demais modalidades de seleção situam-se abaixo de 10%, exceto pelo “concurso público apenas” em 2013, devido a São Paulo, embora em forte declínio em 2017 (5,8%). Chama atenção ainda o crescimento das modalidades que abrangem critérios técnicos sem participação no período analisado, o “processo seletivo apenas” e o “processo seletivo e indicação”. Isso pode estar relacionado ao fato de que a nomeação de dirigentes escolares ainda é considerada uma competência privativa do Chefe do Poder Executivo por se tratar de um cargo comissionado de livre provimento (ADI nº 2997/2009). Logo, a forma de seleção pode contribuir para escolher diretores com o perfil desejado para enfrentamento dos desafios locais, todavia, não elimina a necessidade de aprovação dos candidatos pelos dirigentes responsáveis.

FIGURA 1: PROVIMENTO AO CARGO DE DIRETOR ESCOLAR POR EDIÇÃO DO SAEB

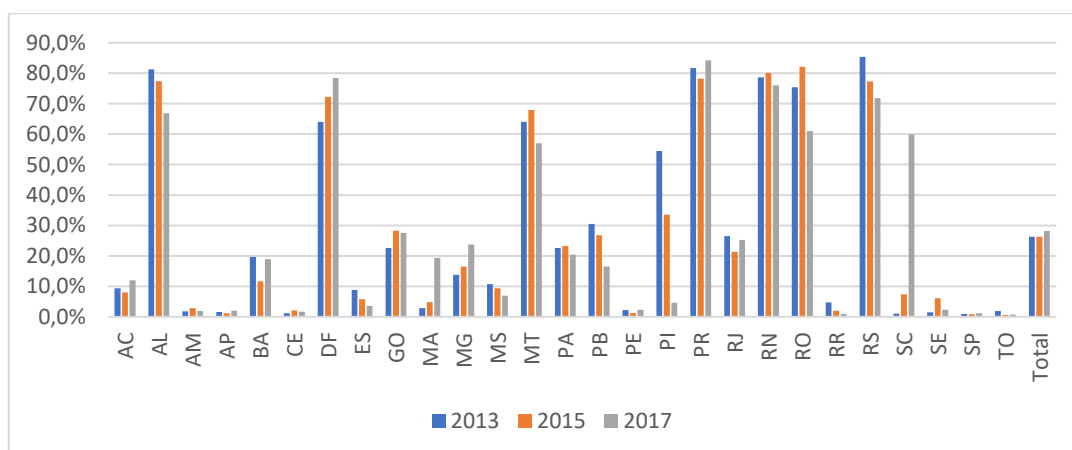


Fonte: Elaboração própria

Provimento ao Cargo por Unidade Federativa

Sob a ótica das unidades federativas, nota-se uma grande heterogeneidade em relação à distribuição das modalidades de seleção de diretor. O critério de “eleição apenas”, que possui a maior incidência no país, está concentrado em 7 estados, em faixas superiores a 60% das escolas no período analisado: AL, MT, RO e RS (queda), PR e RN (estabilidade) e DF (crescimento). Além disso, chama a atenção o crescimento de 59 p.p. de SC entre 2013 e 2017, substituindo a “indicação apenas”, em contraposição a queda de 50 p.p. do PI, sendo substituído pelo “processo seletivo e eleição”. Isso mostra como a diretriz de gestão democrática da CF (1988) e da LDB (1996) ainda é bastante recorrente nas escolas estaduais, ainda que esteja sendo incorporado o critério técnico de mérito e desempenho neste processo, a partir do PNE (2014).

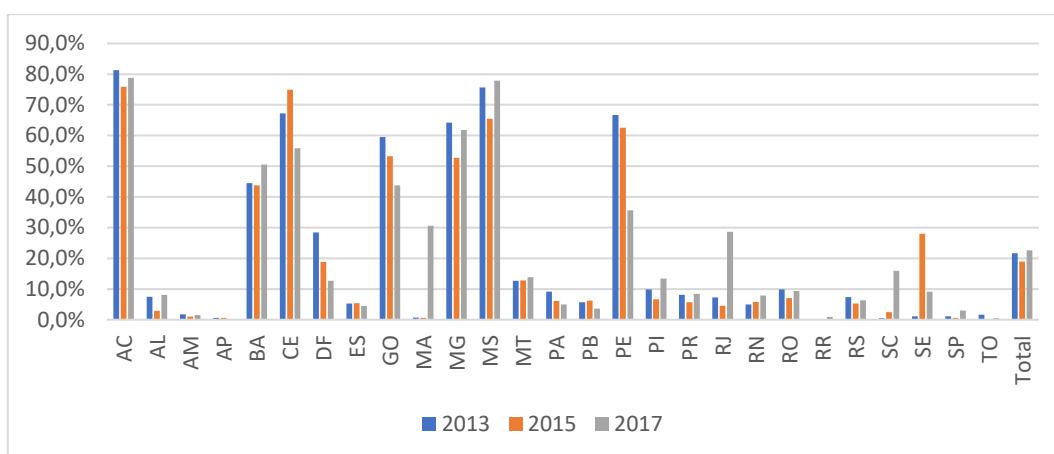
FIGURA 2: PROVIMENTO AO CARGO POR ELEIÇÃO APENAS, POR UF (%)



Fonte: Elaboração própria

O critério misto de “processo seletivo e eleição”, por sua vez, está concentrado também em 7 unidades federativas, porém em faixas percentuais inferiores que a “eleição apenas”: CE, GO e PE (queda), AC, MG e MS (estabilidade) e BA (crescimento). Ademais, nota-se um forte aumento desta modalidade no RJ (de 21 p.p.), tornando-se a mais popular no estado em 2017 ao substituir a “indicação apenas”, e, principalmente, no MA, ao crescer 30 p.p. no período analisado, com forte tendência de substituir também o critério político. Isso reforça a importância das diretrizes federais na indução de políticas educacionais nos governos subnacionais, por meio de incentivos técnicos e financeiros.

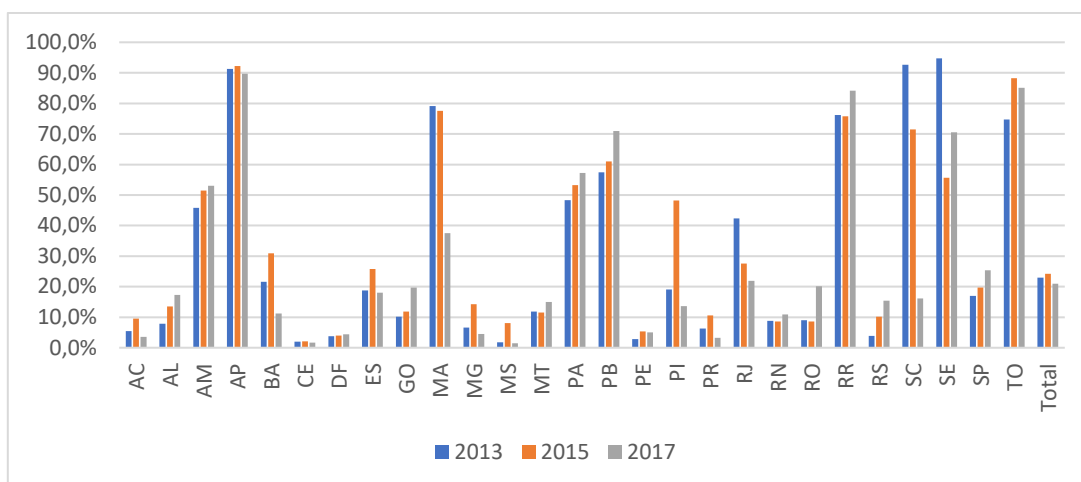
FIGURA 3: PROVIMENTO AO CARGO POR PROCESSO SELETIVO E ELEIÇÃO, POR UF (%)



Fonte: Elaboração própria

Já a modalidade de “indicação apenas” possui uma distribuição próxima ou superior a 50% nas três edições do Saeb analisadas em 9 unidades federativas: MA, SC e SE (queda), AP (estabilidade) e AM, PA, PB, RR e TO (crescimento). Observa-se ainda que AC, CE, DF, MS e PE possuem percentuais abaixo de 10% desta modalidade nas três edições. De todo modo, a alta concentração da indicação política, enquanto critério único para acesso aos cargos de direção nas escolas estaduais, ainda é um cenário preocupante devido aos maiores riscos de seleção de profissionais sem as competências e habilidades necessárias aos desafios desse cargo, com efeitos no processo de ensino-aprendizagem dos alunos. Também evidencia a grande dificuldade de colocar em prática orientações legais quanto à política de provimento ao cargo, considerando que apenas RR não regulamentou outras modalidades de seleção com critérios técnicos e/ou participativos.

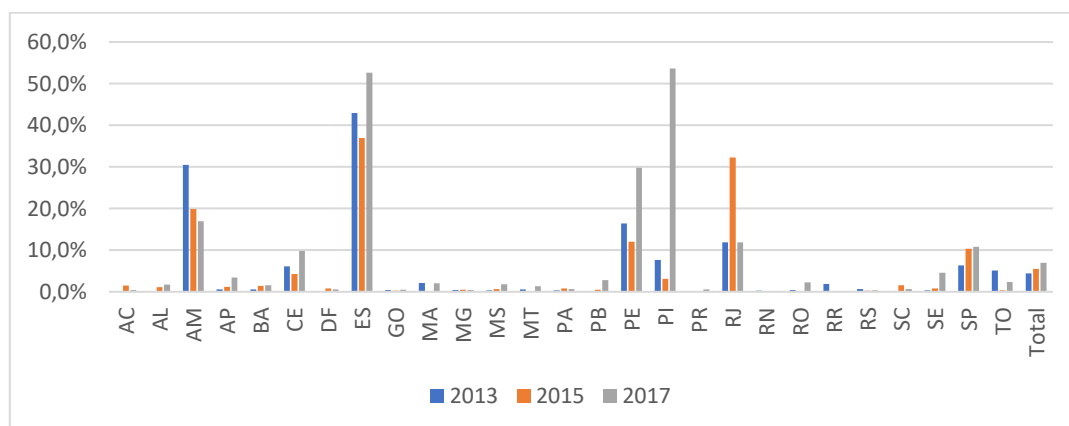
FIGURA 4: PROVIMENTO AO CARGO POR INDICAÇÃO APENAS, POR UF (%)



Fonte: Elaboração própria

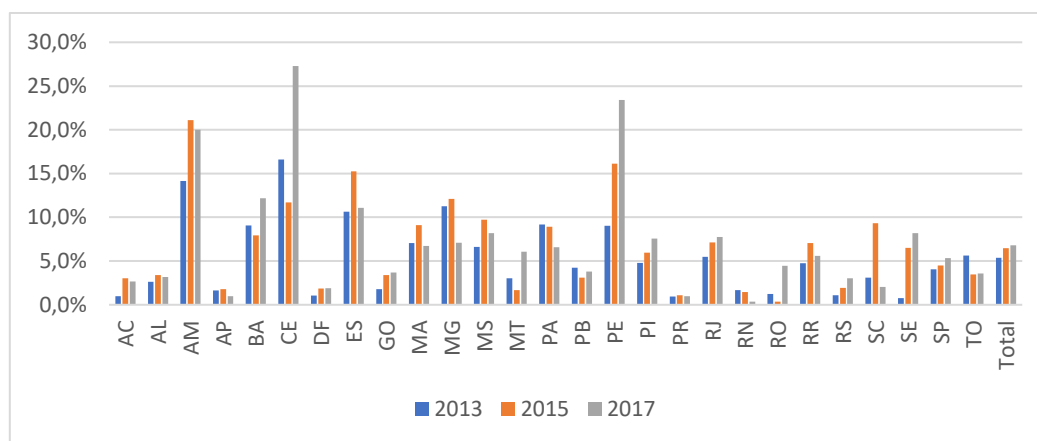
No caso do “processo seletivo apenas”, 5 unidades federativas se destacaram, embora todas na faixa próxima ou inferior a 50%: AM (queda), RJ (estabilidade) e ES, PE e PI (crescimento). Nota-se ainda CE e SP em cerca de 10% das escolas. Todos estes estados apresentaram um crescimento da modalidade mista “processo seletivo e indicação”, o que demonstra a existência de um movimento crescente para conciliar critérios técnicos com indicação do Chefe do Poder Executivo, porém sem participação da comunidade escolar. Esse aumento é mais evidente ainda no CE (11 p.p) e PE (14 p.p.). A modalidade mista, inclusive, apresenta tendência de crescimento em outros estados e é mais comum do que o “processo seletivo apenas”.

FIGURA 5: PROVIMENTO AO CARGO POR PROCESSO SELETIVO APENAS, POR UF (%)



Fonte: Elaboração própria

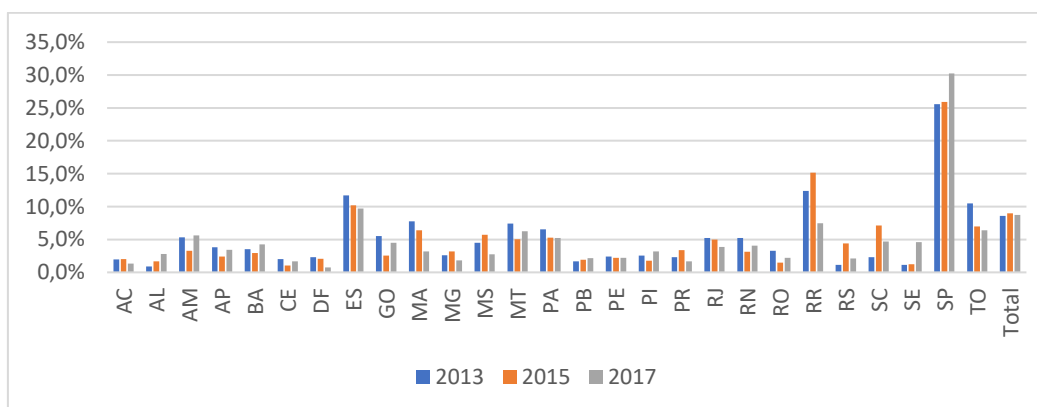
FIGURA 6: PROVIMENTO AO CARGO POR PROCESSO SELETIVO E INDICAÇÃO, POR UF (%)



Fonte: Elaboração própria

Por fim, a “outra forma” de seleção destacou-se em SP, na faixa acima de 25% e com tendência de crescimento, no ES, com aproximadamente 10% e relativa estabilidade e no RR, na faixa próxima a 10% e com tendência de queda. Isso demonstra a alta variabilidade existente entre os diferentes mecanismos de avaliação para seleção de diretoras.

FIGURA 7: PROVIMENTO AO CARGO POR OUTRA FORMA DE SELEÇÃO, POR UF (%)



Fonte: Elaboração própria

Formulação e Implementação da Política de Provimento ao Cargo Diretivo

O quadro a seguir consolida os resultados de classificação das 27 unidades federativas em relação à formulação das políticas de provimento ao cargo de diretor escolar e ao grau de implementação das políticas nos territórios, avaliadas através do microdados, segundo as respostas das diretoras ao questionário de contexto do Saeb.

Em 12 delas houve total convergência entre a formulação da política e a modalidade mais comum encontrada nas escolas do território. Isso ocorreu em 2 estados com “eleição apenas (consolidada)”, 5 com “eleição apenas (transição)”, 2 com “processo seletivo e eleição (consolidada)”, 2 com “processo seletivo e eleição (transição)” e 1 com “indicação apenas”. Neste último caso, não foi regulamentada a modalidade de indicação política, o que foi comprovado nos microdados analisados. Já o “concurso público apenas” só não esteve presente em 2017, sendo substituído por “outra forma” de seleção (SP), um indício de que esta modalidade pode não ser a mais adequada para seleção de diretores.

É interessante observar ainda que o “processo seletivo apenas” esteve presente nas três edições do Saeb, embora tenha sido regulamentada a modalidade mista junto à eleição no ES. A “indicação apenas”, por sua vez, prevaleceu em 8 estados nas três edições do Saeb, incluindo em RR. Isso representa 30% dos estados onde o critério político exclusivo ainda é a forma mais comum de acesso ao cargo de diretora, o que pode ser preocupante para os resultados escolares, de acordo com especialistas na área educacional. Por outro lado, demonstra a dificuldade de se implementar políticas nos territórios, ainda que exista um movimento de regulamentação de critérios técnicos e/ou participativos.

De todo modo, pode-se concluir que há um claro movimento de adequação, por parte dos governos subnacionais, em se adequarem às diretrizes propostas pelo governo federal. Isso em decorrência da força e consistência da modalidade de “eleição apenas” na maioria dos estados, tanto no aspecto de formulação da política quanto da sua implementação nas escolas, conforme disposto na legislação federal desde o movimento de redemocratização com a CF (1988) e a LDB (1996) até a aprovação do PNE (2014). Ou seja, nota-se que a consulta à comunidade escolar está enraizada em boa parte do território nacional, embora esteja longe de ser unânime entre especialistas enquanto um critério exclusivo para acesso ao cargo de direção.

A partir do PNE, observa-se um forte movimento de inclusão do critério técnico de mérito e desempenho nos estados de maneira complementar à eleição, mediante formas distintas de avaliação de habilidades e competências das candidatas. Isso porque, além de ter 8 estados classificados nesta modalidade (metade consolidada e metade em transição), outros 7 estados classificados como “eleição apenas” também demonstraram estarem em fase de transição para a modalidade mista. Portanto, a maioria dos estados (15, ou 56%) parece ter aderido de forma consistente à formulação da política de “processo seletivo e eleição”. Em contrapartida, em 8 estados esta modalidade foi a mais comum nas escolas em 2017, segundo a resposta das diretoras nos microdados do Saeb, o que evidencia este

movimento de adequação no processo de implementação, ainda que de maneira mais lenta do que a formulação da política.

Por fim, não pode ser desconsiderado que a modalidade mista de “processo seletivo e eleição” também não é unanimidade. Isso porque há estados com desempenho acadêmico reconhecido nos últimos anos, como CE e PE, que possuem esta regra consolidada, porém em movimento de queda acentuada e com provável substituição pela modalidade mista de “processo seletivo e indicação” nas próximas edições. Já o ES, que possui a legislação mais antiga de “processo seletivo e eleição” e foi destaque nas últimas edições do Saeb, vem mostrando uma consolidação do “processo seletivo apenas” no período. Em comum nos três casos é a ausência de consulta pública à comunidade escolar na forma de acesso ao cargo de direção, com maior ênfase na qualificação do processo seletivo e/ou com respaldo das dirigentes estaduais de educação.

Independente da modalidade de escolha da diretora escolar, é altamente recomendável que ela não se baseie exclusivamente no critério de “indicação apenas”. Felizmente, este movimento parece estar ocorrendo nas escolas estaduais com base nos dados de 2017 do Saeb. Mas, certamente, ainda há um longo desafio pela frente, sobretudo nos municípios onde o critério político é ainda mais comum.

TABELA 1 – PROVIMENTO AO CARGO DE DIRETOR NAS ESCOLAS ESTADUAIS DO SAEB POR UNIDADE FEDERATIVA EM 2013, 2015 E 2017, EM %

Leis Estaduais (Classificação)	UF	Microdados Saeb (2013)	Microdados Saeb (2015)	Microdados Saeb (2017)	Tendência (2013-2017)	Oscilação (p.p.)	Observações
Eleição Apenas (Consolidada)	AP	Indicação Apenas	Indicação Apenas	Indicação Apenas	Estabilidade	-1,6%	Indicação apenas consolidada na faixa de 90%. Regra de eleição apenas não é cumprida (só ocorre em aproximadamente 2% das escolas).
	PA	Indicação Apenas	Indicação Apenas	Indicação Apenas	Crescimento moderado	9,0%	Indicação apenas com tendência de crescimento na faixa acima de 50%. Eleição apenas ocorre em aproximadamente 20% das escolas.
	PB	Indicação Apenas	Indicação Apenas	Indicação Apenas	Crescimento acentuado	13,5%	Indicação apenas com tendência de crescimento na faixa de 70%. Eleição apenas em queda acentuada (14 pp) na faixa de 16% das escolas.
	GO	Processo Seletivo e Eleição	Processo Seletivo e Eleição	Processo Seletivo e Eleição	Queda acentuada	-15,7%	Processo seletivo e eleição com tendência de queda abaixo de 50%. Crescimento da eleição apenas (5pp) e da indicação apenas (10 pp).
	MT	Eleição Apenas	Eleição Apenas	Eleição Apenas	Queda moderada	-7,1%	Há alinhamento entre legislação (formulação) e microdados (implementação) na eleição apenas, com tendência de queda na faixa acima de 50%.
	MG	Processo Seletivo e Eleição	Processo Seletivo e Eleição	Processo Seletivo e Eleição	Estabilidade	-2,4%	Regra de eleição é cumprida, mas com a inclusão de critérios técnicos, em aproximadamente 60% das escolas. Eleição apenas cresceu 10 pp para 24%
	RJ	Indicação Apenas	Processo Seletivo Apenas	Processo Seletivo e Eleição	Substituição em curso	-20,4%	Processo consultivo vem substituindo a indicação política, via eleição apenas (25%) ou com processo seletivo (29%), que cresceu 21 pp.
	SC	Indicação Apenas	Indicação Apenas	Eleição Apenas	Substituição em curso	-76,5%	A indicação apenas mostrou a maior queda entre todas as UFs (para 16%), sendo substituída pela eleição apenas, com 60%, e crescimento de 59 pp.
	RS	Eleição Apenas	Eleição Apenas	Eleição Apenas	Queda acentuada	-13,6%	Há alinhamento entre legislação (formulação) e microdados (implementação) na eleição apenas na faixa de 70%, mas crescimento da indicação (11 pp).
Eleição Apenas (Transição)	RO	Eleição Apenas	Eleição Apenas	Eleição Apenas	Queda acentuada	-14,4%	Há alinhamento entre legislação (formulação) e microdados (implementação) na eleição apenas na faixa de 60%, mas crescimento da indicação (11 pp).
	AL	Eleição Apenas	Eleição Apenas	Eleição Apenas	Queda acentuada	-14,3%	Há alinhamento entre legislação (formulação) e microdados (implementação) na eleição apenas na faixa de 70%, mas crescimento da indicação (9 pp).
	PI	Eleição Apenas	Indicação Apenas	Processo Seletivo Apenas	Substituição em curso	-49,9%	Processo seletivo apenas, na faixa acima de 50% e crescimento de 46 pp., vem substituindo a eleição apenas (com somente 5% das escolas).
	RN	Eleição Apenas	Eleição Apenas	Eleição Apenas	Estabilidade	-2,5%	Há alinhamento entre legislação (formulação) e microdados (implementação) na eleição apenas na faixa próxima a 80%, com relativa estabilidade.
	DF	Eleição Apenas	Eleição Apenas	Eleição Apenas	Crescimento acentuado	14,4%	Há alinhamento entre legislação (formulação) e microdados (implementação) na eleição apenas na faixa de 80%, com queda do processo e eleição (16 pp).

	MS	Processo Seletivo e Eleição	Processo Seletivo e Eleição	Processo Seletivo e Eleição	Estabilidade	2,2%	Regra de eleição é cumprida, mas com a inclusão de critérios técnicos, na faixa próxima a 80% das escolas, com relativa estabilidade.
	PR	Eleição Apenas	Eleição Apenas	Eleição Apenas	Estabilidade	2,6%	Há alinhamento entre legislação (formulação) e microdados (implementação) na eleição apenas na faixa acima de 80%, com relativa estabilidade.
Processo Seletivo e Eleição (Transição)	AC	Processo Seletivo e Eleição	Processo Seletivo e Eleição	Processo Seletivo e Eleição	Estabilidade	-2,5%	Há alinhamento entre legislação (formulação) e microdados (implementação) no processo seletivo e eleição na faixa de 80%, com relativa estabilidade.
	TO	Indicação Apenas	Indicação Apenas	Indicação Apenas	Crescimento acentuado	10,4%	Indicação apenas consolidada na faixa de 85%. Regra do processo seletivo e eleição não é cumprida (só ocorre em aproximadamente 0,5% das escolas).
	BA	Processo Seletivo e Eleição	Processo Seletivo e Eleição	Processo Seletivo e Eleição	Crescimento moderado	6,1%	Há alinhamento entre legislação (formulação) e microdados (implementação) no processo seletivo e eleição na faixa de 50%, com queda na indicação (10 pp), e eleição apenas com estabilidade na faixa de 20%.
	MA	Indicação Apenas	Indicação Apenas	Indicação Apenas	Substituição provável	-41,7%	Embora ainda predomine a indicação apenas, na faixa abaixo de 40%, houve um crescimento de 30 pp. no processo seletivo e eleição, antes inexistente, e de 17 pp. na eleição apenas, na faixa de 20%.
Processo Seletivo e Eleição (Consolidada)	CE	Processo Seletivo e Eleição	Processo Seletivo e Eleição	Processo Seletivo e Eleição	Queda acentuada	-11,4%	Há alinhamento entre legislação (formulação) e microdados (implementação) no processo seletivo e eleição na faixa de 55%, com aumento do processo seletivo e indicação, na mesma proporção (11 pp.), na faixa próxima a 30%.
	PE	Processo Seletivo e Eleição	Processo Seletivo e Eleição	Processo Seletivo e Eleição	Substituição provável	-31,1%	Embora haja alinhamento entre legislação e microdados, o processo seletivo e eleição (na faixa de 35%) vem sendo substituído gradualmente pelo processo seletivo e indicação (14 pp.) e o processo seletivo apenas (13 pp.).
	SE	Indicação Apenas	Indicação Apenas	Indicação Apenas	Substituição provável	-24,3%	Indicação apenas teve forte queda, mas ainda está situada na faixa de 70%. Regra do processo seletivo e eleição ocorre somente em 9% das escolas.
	ES	Processo Seletivo Apenas	Processo Seletivo Apenas	Processo Seletivo Apenas	Crescimento moderado	9,7%	Há alinhamento entre legislação (formulação) e microdados (implementação) no processo seletivo e eleição na faixa de 50%, seguida por indicação apenas (18%) e processo seletivo e indicação (11%), ambos em estabilidade.
Processo Seletivo Apenas	AM	Indicação Apenas	Indicação Apenas	Indicação Apenas	Crescimento moderado	7,3%	A regra de processo seletivo apenas teve queda de 14 pp, para 17%, embora o processo seletivo e indicação teve crescimento 6 pp., para 20%. Ainda assim, a indicação apenas prevalece na faixa acima de 50%.
Concurso Público Apenas	SP	Concurso Público Apenas	Concurso Público Apenas	Outra Forma	Substituição em curso	-20,9%	O único estado a regulamentar o concurso público apenas vem substituindo esta modalidade na prática (24%) por 'outra forma' de seleção (30%), além de um crescimento de 8 pp. da indicação apenas, para 25%.
Indicação Apenas	RR	Indicação Apenas	Indicação Apenas	Indicação Apenas	Crescimento moderado	7,9%	O único estado a não regulamentar nenhuma forma alternativa de seleção à indicação política, o que explica seu crescimento de 8 pp para 85%.

Fonte: Elaboração própria

Considerações Finais

A política de provimento ao cargo de diretor vem ganhando cada vez mais importância na literatura sobre gestão escolar. É considerada um dos pilares da gestão democrática do ensino, ao permitir a identificação das habilidades e das competências dos candidatos com maior precisão. O PNE (2014) estabeleceu o prazo de dois anos aos entes federados para disciplinarem a matéria em sua área de abrangência, recomendando a adoção de critérios técnicos de mérito e desempenho, associados à participação da comunidade escolar.

Em um país federalista como o Brasil, é esperado que haja uma alta desigualdade entre os estados, que se refletem nas unidades escolares. Portanto, ressalta-se o papel crucial de coordenação federal em criar mecanismos institucionais e uma política regulatória central para corrigir as desigualdades pré-existentes e gerar maior integração territorial e social. Isso não implica em eliminar a importante autonomia conquistada pelos estados na definição das políticas conforme suas especificidades regionais, contudo, visa a maior uniformização de políticas mediante a interação entre regulação centralizada e autonomia dos governos locais, o que ocorre por meio de incentivos técnicos e financeiros aos entes federativos, para favorecer a maior igualdade na oferta de serviços para a população.

Este estudo avaliou o estágio de formulação e de implementação das políticas estaduais de provimento ao cargo de diretor escolar no Brasil. A metodologia empreendida foi o mapeamento e a análise documental das legislações que oficializam e instrumentalizam as estratégias de implementação desta política nos 26 estados e no Distrito Federal. Além disso, foram analisados os questionários de contexto do Saeb em 2013, 2015 e 2017, referentes à modalidade de seleção aplicada em cada escola, segundo os diretores.

No aspecto normativo, nota-se um forte movimento de transição da “eleição apenas” para o “processo seletivo e eleição”, identificada em 07 estados. Outros 08 estados foram classificados nesta modalidade mista, metade de forma consolidada (04) ou em transição (04), até dezembro de 2016, período de coleta destas informações. Isso demonstra que as unidades federativas vêm buscando se adequarem ao que recomenda o PNE, mediante a inclusão de critérios técnicos de mérito, desempenho e participação da comunidade, o que evidencia a capacidade de indução do Governo Federal nos territórios.

Convergente com o que observamos nas legislações, o provimento ao cargo de direção por “eleição apenas” constitui a modalidade de acesso mais comum nas escolas públicas estaduais brasileiras, com 26,3% de incidência em 2013 e 2015, além de um crescimento para 28,2% em 2017. Na sequência, o “processo seletivo e eleição” (22,6%) substituiu a

“indicação apenas” (21%) como a segunda modalidade de seleção mais comum em 2017, o que demonstra também um efeito positivo do PNE e das legislações estaduais na forma de acesso ao cargo de diretor.

Em que pese os importantes avanços na formulação destas políticas, observou-se que ainda existe um grande desafio para sua implementação nas escolas. Ou seja, existe uma distância entre o que as normativas estabelecem e o que ocorre na prática, no que concerne ao provimento de cargos de diretores escolares. De forma geral, em mais da metade dos estados, a legislação indica um método diferente daquele predominantemente encontrado nas escolas estaduais. Isso decorre, sobretudo, da alta incidência da “indicação apenas”, ainda que os estados tenham regulamentado outras formas de seleção.

Independente da modalidade de seleção adotada, é importante que a escolha do diretor escolar não seja utilizada como um instrumento de barganha política, mas permita avaliar as competências e as capacidades educacionais e de gestão. Em outras palavras, ainda que não seja abolida a indicação e seja respeitada a prerrogativa de nomeação deste cargo pelo chefe do Poder Executivo, é desejável que ela seja combinada com outras modalidades de seleção, que garantam perfis mais assertivos para o cargo.

Referências

- ABRUCIO, F. L. “Gestão escolar e qualidade da Educação: um estudo sobre dez escolas paulistas”. In **P. J. B. Louzano (Ed.), Estudos & Pesquisas Educacionais**. São Paulo: Fundação Vitor Civita, 2010.
- ABRUCIO, F. L.; NEVES, R. M. **Regime de Colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.
- ARRETCHE, M. T. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **Dados**, 53 (3), 2010, 587-620pp.
- ARRETCHE, M. T. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos CEBRAP**, 95, 2013. 38-57pp.
- ASSIS, B. S.; MARCONI, N. “Efeito das políticas de provimento ao cargo de diretor na gestão escolar”. **Revista de Administração Pública**, vol. 55, n. 4, jul./ago., 2021.
- BERAMENDI, P. Inequality and the Territorial Fragmentation of Solidarity, in: **International Organization** (61), 2007, 783-820pp.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Senado: Planalto, 1998.

GREMAUD, A. P.; PAZELLO, E. T., MALUF, B. T. “O impacto da indicação política do diretor no desempenho educacional”. In: **Reuniões da ABAVE**, vol. 8, n. 2, agosto, 2016.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Microdados do Saeb (Aneb/Prova Brasil)**. Brasília: INEP, 2013/2015.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. Brasília: INEP, 2015.

KARINO, C. A.; VINHA, L. G. A.; LAROS, J. A. “Os questionários do SAEB: o que eles realmente medem?” **Estudos Em Avaliação Educacional**, vol. 25, n. 59, dezembro, 2014.

LIPJHART, A. **Modelos de Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

LIVINGSTON, W S. A Note on the Nature of Federalism. **Political Science Quarterly**, nº 67, 1952. 81-95pp.

LÜCK, H. **Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

LÜCK, H. **Mapeamento de práticas de seleção e capacitação de diretores escolares**. São Paulo: Fundação Vitor Civita, 2011.

MAIA, G. Z. A.; MANFIO, A. O provimento do cargo de gestor escolar e a qualidade de ensino: análise de publicações nacionais (1990-2005). **RBP AE — Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, vol. 26, n. 3, set./dez., 2010.

OLIVEIRA, A. C. P., & CARVALHO, C. P. “Gestão escolar, liderança do diretor e resultados educacionais no Brasil”. In: **37ª Reunião Nacional da ANPED**. Florianópolis: SC, 2015.

PEREDA, P., LUCCHESI, A., MENDES, K., & BRESOLIN, A. “Avaliação do impacto do processo de seleção de diretores nas escolas públicas brasileiras”. In **ANPEC – 43º Encontro Nacional de Economia**. Florianópolis, SC, 2015.

SCHMIDT, F. L; OH, I.; SHAFFER, J. A. "The validity and utility of selection methods in personnel psychology: Practical and theoretical implications of 100 years." **Fox School of Business Research Paper**, 2016.

Tabela 2 – Provimento ao cargo de diretor nas escolas estaduais do Saeb por Unidade Federativa em 2013, 2015 e 2017, em %

	Concurso Público Apenas			Eleição Apenas			Indicação Apenas			Processo Seletivo Apenas			Processo Seletivo e Eleição			Processo Seletivo e Indicação			Outra Forma		
	2013	2015	2017	2013	2015	2017	2013	2015	2017	2013	2015	2017	2013	2015	2017	2013	2015	2017	2013	2015	2017
AC	1,0%	0,0%	1,3%	9,4%	8,0%	11,9%	5,4%	9,5%	3,5%	0,0%	1,5%	0,4%	81,3%	75,9%	78,8%	1,0%	3,0%	2,7%	2,0%	2,0%	1,3%
AL	0,0%	0,0%	0,0%	81,2%	77,4%	66,9%	7,9%	13,6%	17,3%	0,0%	1,1%	1,8%	7,4%	2,8%	8,1%	2,6%	3,4%	3,2%	0,9%	1,7%	2,8%
AM	0,8%	0,4%	1,0%	1,8%	2,9%	1,9%	45,8%	51,4%	53,1%	30,5%	19,9%	16,9%	1,8%	1,0%	1,5%	14,1%	21,1%	20,0%	5,3%	3,3%	5,6%
AP	0,5%	0,6%	0,5%	1,6%	1,2%	2,0%	91,3%	92,2%	89,7%	0,5%	1,2%	3,4%	0,5%	0,6%	0,0%	1,6%	1,8%	1,0%	3,8%	2,4%	3,4%
BA	1,0%	1,4%	1,3%	19,7%	11,6%	18,9%	21,6%	30,9%	11,2%	0,6%	1,4%	1,6%	44,5%	43,8%	50,6%	9,1%	7,9%	12,2%	3,5%	3,0%	4,2%
CE	4,9%	3,7%	2,0%	1,2%	2,1%	1,7%	2,0%	2,1%	1,7%	6,1%	4,3%	9,8%	67,2%	75,0%	55,8%	16,6%	11,7%	27,3%	2,0%	1,1%	1,7%
DF	0,2%	0,2%	1,3%	64,0%	72,3%	78,4%	3,8%	3,9%	4,3%	0,2%	0,8%	0,6%	28,5%	18,8%	12,7%	1,0%	1,9%	1,9%	2,3%	2,1%	0,8%
ES	1,8%	0,7%	0,6%	8,9%	5,8%	3,6%	18,8%	25,8%	18,0%	42,9%	36,9%	52,6%	5,3%	5,4%	4,4%	10,6%	15,3%	11,1%	11,7%	10,2%	9,7%
GO	0,1%	0,4%	0,3%	22,6%	28,3%	27,6%	10,1%	11,9%	19,7%	0,4%	0,3%	0,5%	59,5%	53,3%	43,8%	1,8%	3,4%	3,7%	5,5%	2,5%	4,5%
MA	0,4%	1,6%	0,5%	2,8%	4,8%	19,4%	79,2%	77,5%	37,5%	2,1%	0,0%	2,1%	0,7%	0,5%	30,6%	7,1%	9,1%	6,7%	7,8%	6,4%	3,2%
MG	1,1%	0,8%	0,6%	13,8%	16,5%	23,8%	6,6%	14,2%	4,5%	0,4%	0,5%	0,4%	64,2%	52,7%	61,8%	11,2%	12,1%	7,1%	2,6%	3,2%	1,8%
MS	0,3%	1,0%	0,9%	10,8%	9,4%	7,0%	1,7%	8,1%	1,5%	0,3%	0,7%	1,8%	75,7%	65,4%	77,9%	6,6%	9,7%	8,2%	4,5%	5,7%	2,7%
MT	0,4%	1,0%	0,5%	64,1%	67,9%	57,0%	11,8%	11,5%	15,0%	0,6%	0,0%	1,3%	12,7%	12,8%	13,8%	3,0%	1,7%	6,1%	7,4%	5,0%	6,2%
PA	3,7%	2,4%	5,0%	22,7%	23,3%	20,4%	48,3%	53,2%	57,3%	0,4%	0,8%	0,6%	9,2%	6,1%	5,0%	9,2%	8,9%	6,6%	6,6%	5,3%	5,2%
PB	0,2%	0,5%	0,2%	30,5%	26,8%	16,5%	57,4%	61,0%	70,9%	0,2%	0,5%	2,8%	5,7%	6,2%	3,6%	4,2%	3,1%	3,8%	1,7%	1,9%	2,1%
PE	0,3%	0,4%	1,6%	2,3%	1,3%	2,3%	2,9%	5,4%	5,0%	16,4%	12,1%	29,8%	66,7%	62,5%	35,6%	9,0%	16,1%	23,4%	2,4%	2,2%	2,2%
PI	1,6%	0,7%	4,1%	54,5%	33,6%	4,6%	19,1%	48,3%	13,6%	7,6%	3,1%	53,6%	9,9%	6,6%	13,4%	4,8%	5,9%	7,6%	2,5%	1,7%	3,2%
PR	0,4%	0,8%	0,9%	81,6%	78,3%	84,2%	6,3%	10,6%	3,3%	0,2%	0,1%	0,5%	8,1%	5,7%	8,4%	1,0%	1,1%	1,0%	2,3%	3,4%	1,7%
RJ	1,4%	2,3%	0,7%	26,5%	21,3%	25,2%	42,3%	27,5%	21,9%	11,9%	32,2%	11,9%	7,3%	4,6%	28,7%	5,5%	7,1%	7,7%	5,2%	5,0%	3,9%
RN	0,5%	1,0%	0,7%	78,6%	80,1%	76,1%	8,8%	8,6%	10,9%	0,2%	0,0%	0,0%	5,0%	5,8%	7,9%	1,7%	1,4%	0,4%	5,2%	3,1%	4,1%
RO	0,8%	0,4%	0,7%	75,4%	82,1%	61,0%	9,0%	8,6%	20,1%	0,4%	0,0%	2,2%	9,8%	7,1%	9,3%	1,2%	0,4%	4,5%	3,3%	1,5%	2,2%
RR	0,0%	0,0%	0,9%	4,8%	2,0%	0,9%	76,2%	75,8%	84,1%	1,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%	4,8%	7,1%	5,6%	12,4%	15,2%	7,5%
RS	0,5%	0,6%	0,9%	85,4%	77,3%	71,8%	3,9%	10,1%	15,4%	0,6%	0,3%	0,4%	7,4%	5,3%	6,3%	1,1%	1,9%	3,0%	1,2%	4,4%	2,1%
SC	0,5%	0,6%	0,7%	1,0%	7,4%	59,9%	92,7%	71,5%	16,2%	0,0%	1,6%	0,6%	0,5%	2,5%	15,9%	3,1%	9,3%	2,0%	2,3%	7,1%	4,7%
SE	0,4%	1,6%	0,7%	1,5%	6,1%	2,3%	94,8%	55,7%	70,5%	0,4%	0,8%	4,6%	1,1%	28,0%	9,2%	0,7%	6,5%	8,2%	1,1%	1,2%	4,6%
SP	45,0%	38,1%	24,1%	1,0%	0,8%	1,1%	17,0%	19,7%	25,4%	6,3%	10,3%	10,8%	1,1%	0,6%	3,0%	4,1%	4,5%	5,3%	25,5%	25,9%	30,3%
TO	0,5%	0,3%	1,3%	1,9%	0,6%	0,8%	74,7%	88,3%	85,1%	5,1%	0,3%	2,3%	1,6%	0,0%	0,5%	5,6%	3,5%	3,6%	10,5%	7,0%	6,4%
Σ	10,8%	9,6%	5,8%	26,3%	26,3%	28,2%	22,9%	24,2%	21,0%	4,4%	5,5%	6,9%	21,6%	19,0%	22,6%	5,4%	6,5%	6,8%	8,6%	9,0%	8,7%