

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ALLAN GREICON MACEDO LIMA

**FORMAÇÃO CONTINUADA DE GESTORES DE ESCOLAS  
PÚBLICAS:**  
**Um Estudo sobre as Políticas Nacionais “Escola de Gestores” e  
“Programa de Formação e Certificação de Diretores Escolares”**

São Paulo  
2019

ALLAN GREICON MACEDO LIMA

**FORMAÇÃO CONTINUADA DE GESTORES DE ESCOLAS  
PÚBLICAS:**

**Um Estudo sobre as Políticas Nacionais “Escola de Gestores” e  
“Programa de Formação e Certificação de Diretores Escolares”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração Pública e Governo, da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo

Linha de pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientador: Professor Doutor Francisco César Pinto da Fonseca

São Paulo  
2019

Lima, Allan Greicon Macedo.

Formação continuada de gestores de escolas públicas : um estudo sobre as políticas nacionais “Escola de Gestores” e “Programa de Formação e Certificação de Diretores Escolares” / Allan Greicon Macedo Lima. - 2019.

182 f.

Orientador: Francisco César Pinto da Fonseca.

Dissertação (mestrado CMAPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Educação permanente. 2. Formação profissional. 3. Diretores escolares - Treinamento. 4. Políticas públicas. 5. Capital Intelectual - Administração. I. Fonseca, Francisco César Pinto da. II. Dissertação (mestrado CMAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 371.11

ALLAN GREICON MACEDO LIMA

**FORMAÇÃO CONTINUADA DE GESTORES DE ESCOLAS  
PÚBLICAS:**

**Um Estudo sobre as Políticas Nacionais “Escola de Gestores” e  
“Programa de Formação e Certificação de Diretores Escolares”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração Pública e Governo, da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Local

**Data de Avaliação:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Francisco César Pinto da Fonseca  
(Orientador)  
FGV-EAESP

---

Prof. Dr. Fernando Burgos  
FGV-EAESP

---

Dra. Tathiana Gouvêa da Silva  
USP

A todos aqueles que acreditam  
na educação com equidade,  
emancipadora, democrática,  
que permite que cada  
pessoa — e o conjunto da  
sociedade — se torne a melhor  
versão de si mesma.

## AGRADECIMENTOS

Uma das maiores belezas do mestrado, mirando em retrospectiva cada passo dado, é a sensação de que dezenas de braços me trouxeram até aqui. Penso que essa sensação seja coletiva: considerando os desafios e turbulências da pós-graduação, é difícil imaginar alguém fazer a travessia sozinho, ainda mais quando existe uma jornada dupla de trabalho. Nas linhas abaixo, quero agradecer com o maior carinho do meu ser algumas das pessoas que me possibilitaram chegar até aqui, sabendo que esse exercício é ingrato, pois sempre serão omitidos nomes importantes.

Quebrando o protocolo, inicio esse depoimento abraçando as duas pessoas mais importantes na minha trajetória: minha mãe e meu irmão. Ainda hoje, dois anos após o início do mestrado, não assimilei o fato de que o garoto da periferia de Itapevi que sonhava que a educação mudaria sua vida, sem ter ideia de como, está se tornando mestre pela Fundação Getúlio Vargas. Certamente meu caminho só foi iniciado pela crença profunda de Dona Val tanto na educação quanto nas capacidades de seus filhos. E, claro, graças a cada lágrima e gota de suor que derramou trabalhando arduamente nas mil funções em que é exímia: cozinheira, cuidadora, babá, faxineira, motorista. Ela é o meu exemplo de crença na educação de qualidade para todos e de integridade, quem me deu forças para chegar onde estou. Também estou aqui devido ao apoio e cuidado do grande Wil, que não só pavimentou o caminho à minha frente, mas sempre acreditou em mim e me faz repensar diariamente o significado de minhas ações. Agradeço ao meu padrasto Juvenal, pelas palavras de apoio e pela valorização de minhas conquistas. E, ainda, minha sobrinha Gigi, que apesar de não entender “por que o titio tá estudando de novo, se já é formado”, aceitou minhas ausências para escrever por fins de semana a fio — Agora que a dissertação está entregue, espero poder brincar muito mais com você, querida.

Agradeço meu orientador Chico Fonseca, que me deu autonomia ao longo do mestrado, me apoiou nos caminhos e descaminhos percorridos, desafiou-se no universo da educação, preocupou-se com minha saúde mental e física ao longo do processo e contribuiu com valiosas ideias e revisões.

Um muito obrigado especial também para Tathyana Gouvêa, grande inspiração do mundo educacional para mim, por aliar conhecimentos teóricos à prática para apoiar uma educação mais democrática e de qualidade a todos. Nossas conversas fortaleceram minha decisão de entrar na seara da gestão escolar nesse mestrado e, posteriormente, suas valiosas críticas construtivas na qualificação me ajudaram a traçar os rumos para finalizar esse trabalho. Agradeço ainda o professor Fernando Abrucio por seus comentários na qualificação e o querido professor Fernando Burgos, membro da minha banca de dissertação e que, já em 2013, me contagiou com seu encanto pelo mestrado da em Administração Pública da FGV e pela linha de Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional — onde ingressei três anos e meio mais tarde.

Não poderia esquecer o trabalho de toda a equipe da Fundação Getúlio Vargas, que nos apoiou ao longo desses dois anos. Envio um agradecimento especial a Mário Aquino e a Marlei Pozzebon, docentes cujas aulas ampliaram minhas perspectivas teóricas e cujo diálogo diminuiu a frieza por vezes presentes na academia; e também para Lidiane Mendes, pelo esforço para que cada um de nós fosse amparado ao longo dos caminhos tortuosos do mestrado.

É fundamental aqui reconhecer a generosidade de todos os entrevistados, que além de trabalharem arduamente pela melhoria da educação brasileira, doaram de tempo precioso para que essa pesquisa fosse realizada.

Agradeço a toda equipe querida da FGV CPDOC, do Centro de Relações Internacionais e da FGV RI, principalmente em São Paulo: Celso Castro, Oliver Stuenkel, Matias Spektor, Juliana, Eduardo, James, Umberto, Ana, Joice, Lucas, Leandro, Guísela, João Pugin, Bhavani, Bia, Carolina, Hudson, Helena, Bruno e tantas outras pessoas que estiveram comigo na caminhada. Cada um teve papel fundamental no meu desenvolvimento profissional e acadêmico: junto a vocês, entendi a importância e as possibilidades da pesquisa aplicada, me aprofundei nos estudos de relações internacionais e entendi como ele se conectava à minha trajetória e ao meu interesse pela administração pública.

Nesse time, há ainda alguns “obrigados” essenciais. Para o “Batata”, a minha eterna gratidão por ser uma das pessoas mais especiais que já conheci, por me fazer um bem inexplicável, me ensinar a cada dia que trabalhamos juntos e, não só acreditar em mim, mas também fazer que com que eu me enxergue por lentes mais afáveis. Ao Leandro, por ser essa pessoa cheia de luz e calma, que com tanto carinho me permitiu orientá-lo, me ajudou a aprender a ser menos demandante comigo mesmo e aceitar os avessos da vida como uma oportunidade para viver lados ainda mais bonitos dela. E a Guísela, pela grande parceria, por trazer luz, força e novos ares ao dia-a-dia profissional, compartilhando alegrias e desafios e me deixando tranquilo em sair de um projeto de Escola com a certeza que ele não poderia estar em melhores mãos.

Também parablenizo e agradeço a meus colegas do mestrado e do doutorado acadêmico em administração pública, que contribuíram ativamente para a qualidade da pós-graduação e fizeram com que o processo formativo fosse mais leve e humanizado. De maneira especial, agradeço a minhas veteranas e amigas Tamara, Anny e Tatiana, que me auxiliaram durante e após o processo de entrada no mestrado. Também agradeço minhas colegas de produção acadêmica e do Congresso ISTR, Luana e Morgana.

No mundo acadêmico, certamente nem tudo são flores. Com sorte, tive grandes mestres para me ajudar a seguir o caminho das pedras sem me deixar abater. À Deisy Ventura, agradeço o apoio desde a graduação, que me abriu portas para o mundo e para o meu presente #SaúdeGlobalMelhorMatéria. Ao grande Oliver Stuenkel, não poderia ser mais grato por toda a confiança que me depositou, pelos ensinamentos, pelas conversas instigantes e ricas, por me

apoiar a ingressar no mestrado, sonhar e voar alto. Ao Matias, por me mostrar pontos de vista diversos, me desafiar e me ajudar nas decisões acadêmicas.

Às minhas super amigas, que me acompanharam ao longo dessa jornada e trouxeram alívio e alegria para momentos difíceis: Carol Takahashi (deusa, sou eternamente grato pelo seu carinho e pelas revisões desse trabalho), Moema e Hugo (companhias de carnaval, de fossa, transcritores, revisores, críticos, fontes de memes acadêmicos... vocês são das pessoas mais queridas e inesquecíveis de minha vida), Diana (companheira das intermináveis corridas de ônibus pela cidade), Ketí, Gabi Aguilar (carinão, no tienes idea de como sos especial y un ejemplo para mí!), Jason (a quién reservo un cariño inmenso e inexplicable, que me há mostrado una nueva forma de amistad sin fronteras y quién me explicó en la práctica lo del *bromance*) Oscar e Karla Castillo.

Leticia, Lucas, Gabi, Anax e todas as amigas de alma que encontrei no Programa Germinar. As vivências com vocês foram um divisor de águas no mestrado, na carreira e na minha existência. Cada Saturno, Mercúrio, Marte(!) em vocês é guardado com um carinho do tamanho do mundo em mim.

Agradeço também a todos os meus colegas de trabalho na Fundação Lemann, que tanto me ensinaram sobre Educação, Gestão de Pessoas, Desenvolvimento Pessoal e me fizeram ver que a crença inabalável e inegociável em uma educação pública de qualidade para todos não é uma luta que preciso seguir solitário. Especialmente, agradeço meu chefe e amigo Weber, por sua paciência e pelas conversas que valeram anos de experiência, além da segurança de que seria possível seguir o mestrado apesar do ritmo de trabalho e do incentivo para trabalhar o tema de gestão de pessoas aliado à educação. Reservo um abraço especial para a Luísa, companheira na jornada dupla de trabalho e no tema de formação e seleção de diretores, e a todo o incrível time de Redes e Escolas, especialmente Metodologias — Samuel, Lalá, Letícia, Ana Luiza, Carol (você foi um presente divino caído do alto de um arco-íris em 2018), Igor e Ronaldo —, pessoas que levo no coração e com quem aprendi muito.

Ainda no âmbito profissional, agradeço às parceiras trainees Ciça, Jéssica e Paolla, fontes de energia, luz e cumplicidade, sem as quais eu não consigo me imaginar cruzando 2018 incólume. Também agradeço os queridos “9vinhos”, que me permitiram levar o trabalho de maneira mais leve e que são grandes companhias para todas as horas: André, Abidan (ainda temos muitos caminhos juntos pela frente, irmão), Balds (amigo de anos, que admiro e cuja proximidade ainda maior em 2018 foi uma fonte de alegria), Caio (sem palavras para sua luz, querido), Cosme (você é uma inspiração constante), Julia (definição de mulher-maravilha), Nubia e Thais.

E, por fim, algumas amigas mais ou menos antigas, que mudaram minha forma de ver e estar no mundo, que já foram objeto de poemas, músicas



e outras expressões artísticas — daquelas que só podem surgir do mais profundo carinho de alma.

Uma gratidão imensa é reservada para a querida Laís Atanaka, a personalização da palavra apoio. Sua ajuda foi fundamental ao longo de todo o mestrado na FGV, que você conhece tão bem. Sem suas palavras acolhedoras, seus ouvidos atentos e ombros amigos, a postos para os momentos em que estava prestes a explodir, eu não teria entrado nessa empreitada.

Lívia e Roger, vocês são as amigas mais antigas e duradouras citadas aqui e têm um espaço enorme no meu coração. Com vocês, fiz a primeira viagem para fora de São Paulo e de mim. Olho para o passado e vejo como há um pedacinho de vocês em cada transformação, em cada passo dado para eu chegar a esse momento e conseguir me livrar de tantas amarras que me impediam de me conhecer e de ser feliz. Admiro a força, a sabedoria e a coragem que possuem, *les quiero muchísimo*. Obrigado pelo apoio na graduação, pelas noites de conversa adentro, pelos olhares verdadeiros que nos conectam e enxergam a alma.

Welminha querida, você é a definição de parceria. Agradeço de verdade o seu apoio gigantesco para que eu conseguisse terminar esse trabalho: a receptividade para eu acampar em sua casa e economizar horas de trânsito, aproveitando momentos fundamentais de escrita. Seu bom-humor e palavras de acolhimento, que me fizeram acreditar em mim e nos caminhos da pesquisa. Suas revisões e sua preocupação em manter contato constante, até por sinal de fumaça se preciso, a fim de não deixar a distância física nos separar. “Te gosto infinito” e ainda vou me organizar para irmos à praia e para Rondônia juntos.

Delô, você é tão maravilhosa, diva e tudo que há de bom que é difícil não recorrer à poesia ou a hipérboles para descrevê-la. Enquanto escrevo, mil memórias me vêm à mente e um sentimento: profunda gratidão à vida. A ela, que me deu tanto ao te conhecer: uma companheira de risadas, uma confidente para o choro. Você foi uma grande fonte de inspiração e força ao longo desse mestrado, sua boa energia me levantou em momentos difíceis e suas críticas na qualificação me ajudaram a chegar até aqui. Te amo e espero que nossa amizade seja dessas coisas para toda a vida.

Levo todos vocês no coração.

A educação é um ato de amor, por isso, um ato de coragem. Não pode temer o debate. A análise da realidade. Não pode fugir à discussão criadora, sob pena de ser uma farsa.

**Paulo Freire**

Se é da escola que nasce o espaço público que queremos, é indispensável que se fale de igualdade de gênero sim! Que se fale de sexualidade, de respeito, de laicidade, de racismo, de LGBTfobia, de machismo. Pois falar sobre estes temas é se comprometer com a vida, em suas múltiplas manifestações. É se comprometer com o combate à violência e a desigualdade!

**Marielle Franco**

## RESUMO

A presente pesquisa buscou analisar o cenário atual das políticas de formação continuada de diretores escolares no âmbito federal, considerando o impacto da gestão escolar para melhorar a aprendizagem dos alunos, bem como as limitações das políticas locais de formação. Para tanto, a pergunta que guiou este trabalho foi: “Por que o programa Escola de Gestores foi descontinuado e o Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores (PNFCD) nunca chegou a ser implementado? ”. Mais especificamente, buscou-se analisar: i) os processos de entrada na agenda governamental e de desenho de ambas as políticas públicas; ii) seus desafios de implementação; e iii) os processos e atores envolvidos na descontinuidade dessas políticas. Para atingir os objetivos propostos, foi realizada pesquisa qualitativa por meio de estudos de caso instrumentais dos dois programas (STAKE, 1998). A coleta de dados se baseou em análise da legislação educacional referente à área de gestão escolar, bibliografia específica e sete entrevistas semiestruturadas com atores relevantes no processo de descontinuidade das políticas, além do uso de indicadores. As análises realizadas partiram da abordagem exploratória sobre o tema de formação de gestores por meio da literatura de descontinuidade de política públicas e de processos de formação de agenda governamental. Esta pesquisa apontou forte relação entre os programas estudados, com grande influência do programa Escola de Gestores sobre o desenho do PNFCD. Além disso, foram identificados alguns fatores que confluíram para a descontinuidade dos programas. Um primeiro fator foi a contestada mudança de governo (*impeachment* da presidente Dilma e início do governo Temer) e diminuição da prioridade da pauta de formação e seleção de gestores no âmbito federal a partir de 2016, devido à centralização da agenda no estabelecimento das bases nacionais curriculares. Uma segunda variável foi a potencial oposição política que o MEC poderia enfrentar, de governadores e prefeitos, ao regulamentar a seleção qualificada de diretores escolares. Outra justificativa para a descontinuidade teria sido que a retração econômica implicaria a necessidade de diminuição de gastos pelo MEC, ainda que os dados sejam inconclusivos quanto a essa diminuição ter de fato ocorrido. Observou-se também que a descontinuidade ocorreu apesar das objeções de instituições nacionais envolvidas no processo, notadamente Consed e Undime, indicando processo de decisão mais centralizado pelo MEC do que os documentos oficiais indicavam.

**Palavras – Chave:** Formação de Diretores; Escola de Gestores; PNFCD; Políticas Públicas Educacionais; Formação da Agenda Governamental

## ABSTRACT

The present research sought to analyze the current scenario of federal policies for the continuous training of school principals, considering the impact of good school management to improve student learning as well as the challenges faced by local Educational Secretariats to implement training policies. Therefore, the question that guided this work was: "Why was the Escola de Gestores (School of Managers) program discontinued and the National Program for Training and Certification of School Principals (PNFCD) never been implemented? ". More specifically, it sought to analyze: i) the processes related to the entrance of these policies in the governmental agenda and the decision-making aspects involving their designs; ii) what are the implementation challenges involving both policies; and iii) the processes and actors involved in the discontinuation of them. To achieve the proposed objectives, qualitative research has been carried out through instrumental case studies of the two programs (STAKE, 1998). Data collection was based on analysis of the educational legislation regarding school management and seven semi-structured interviews with relevant actors in the policy discontinuation process. The analyses were based on an exploratory approach on the field of school principals' training through literature within the realms of public policy discontinuity and formation of the governmental agenda. This research pointed out a strong relationship between the programs studied, with great influence of the School of Managers program on the design of the PNFCD. In addition, we identified some factors that converged to the discontinuity of both initiatives. A first factor was the change of government, which resulted in the decrease of the priority of training and certifying managers in the federal level from 2016 on, due to the centralization of the agenda in the establishment of common cores (national curricula for preschool, primary and high school). A second variable was the potential political cost that the Ministry of Education could face, due to criticisms from governors and mayors, in regulating the qualified selection of school principals. Another justification for the discontinuity would have been that the economic retraction incurred in the necessity to reduce expenses, although the data was inconclusive that this decrease actually occurred. It was also noted that the discontinuity occurred despite objections from national institutions involved in the process, notably Consed and Undime, indicating a decision-making process more centralized by the MEC than the documents indicated.

**Keywords:** School Principal Training; Escola de Gestores; PNFCD; Education Policy; Political Agenda Setting

## **LISTA DE GRÁFICOS, FIGURAS, TABELAS E QUADROS**

### **Gráficos**

- Gráfico 1 — Processo pelo qual foi assumida a direção da escola  
Gráfico 2 — Experiência de trabalho docente antes de que diretores chegassem ao cargo  
Gráfico 3 — Nível de escolaridade mais alto concluído pelo diretor escolar (até graduação)  
Gráfico 4 — Curso de pós-graduação mais alto concluído pelo diretor escolar  
Gráfico 5 — Áreas temáticas do curso de pós-graduação de mais alta titulação dos diretores escolares  
Gráfico 6 — Investimento porcentual do PIB na educação de 2010 a 2015 (%)  
Gráfico 7 — Despesas Executadas em Educação de 2014 a 2018 (em reais)

### **Figuras**

- Figura 1 — O modelo de múltiplos fluxos de Kingdon  
Figura 2 — Síntese de variáveis envolvidas na continuidade do PNEGEB e PNFCDD  
Figura 3 — Contexto de criação do programa Escola de Gestores  
Figura 4 — Resumo dos fluxos envolvidos na entrada do PNFCDD na agenda governamental  
Figura 5 — Estrutura do Programa Nacional de Formação e Certificação  
Figura 6 — Marco para a boa direção e liderança escolar do Chile  
Figura 7 — Variáveis para entender a descontinuidade do PNEGEB e do PNFCDD  
Figura 8 — Linha do tempo trimestral (T) com marcos do PNFCDD e Consed (2015/16)

### **Tabelas**

- Tabela 1 — Porcentual de atividades concluídas: GT Gestão Escolar e Carreira do Consed (2016-2017)

### **Quadros**

- Quadro 1 — Governos pós ditadura militar X Políticas de Formação ou Certificação de Diretores de Escola  
Quadro 2 — Perfil das pessoas entrevistadas  
Quadro 3 — Fatores relevantes para a continuidade ou descontinuidade de uma política  
Quadro 4 — Resumo da literatura sobre continuidade e descontinuidade administrativa  
Quadro 5 — Dimensões da organização e implementação da Gestão Escola  
Quadro 6 — Perfil resumido dos diretores de escola da rede pública de Ensino Fundamental  
Quadro 7 — Estrutura curricular do curso de aperfeiçoamento/atualização em gestão escolar  
Quadro 8 — Estrutura curricular da especialização em gestão escolar (PNEGEB)

Quadro 9 — Descrição dos cursos ofertados pelo programa Escola de Gestores

Quadro 10 — Obras acadêmicas sobre o programa Escola de Gestores

Quadro 11 — Artigos sobre o programa Escola de Gestores

Quadro 12 — Domínios e competências dos Padrões Nacionais para a Formação e Certificação de Diretores Escolares

Quadro 13 — Descrição dos cursos ofertados pelo PNFCd

Quadro 14 — Cursos de Gestão Escolar dos programas Escola de Gestores e PNFCd

Quadro 15 — Síntese dos processos de formação e certificação previstos no PNFCd

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ANPED</b>	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em educação
<b>ANDES</b>	Associação Nacional Docentes do Ensino Superior
<b>ANDIFES</b>	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior
<b>ANFOPE</b>	Associação Nacional de Formação de Professores
<b>ANPAE</b>	Associação Nacional dos Profissionais de Administração Escolar
<b>BNCC</b>	Base Nacional Curricular Comum
<b>CAFISE</b>	Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino
<b>CAPES</b>	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
<b>CEDES</b>	Centro de Estudos & Sociedade
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CGS</b>	Coordenação Geral de Sistemas
<b>CNE</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>CNRCFE</b>	Comissão Nacional de Reformulação dos Cursos de Formação dos Educadores
<b>CONAE</b>	Conferência Nacional de Educação
<b>CONSED</b>	Conselho Nacional de Secretários de Educação
<b>EAD</b>	Educação à Distância
<b>EI</b>	Educação Infantil
<b>EJA</b>	Educação de Jovens e Adultos
<b>EMEF</b>	Escola Municipal de Ensino Fundamental
<b>ENEM</b>	Exame Nacional do Ensino Médio
<b>FNDE</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>FORUNDIR</b>	Fórum Nacional de Diretores de Faculdades/Centros de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras
<b>FUNDEB</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
<b>FUNDEF</b>	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IDEB</b>	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

<b>IFES</b>	Instituições Federais de Ensino Superior
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>MARE</b>	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>OCDE</b>	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>PDDE</b>	Programa Dinheiro Direto na Escola
<b>PDE</b>	Plano de Desenvolvimento da Educação
<b>PGE</b>	Política e Gestão Escolar
<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
<b>PND</b>	Plano Nacional de Desenvolvimento
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PNEGEB</b>	Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica.
<b>PNFCD</b>	Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares
<b>PPP</b>	Projeto Político-Pedagógico
<b>PRADIME</b>	Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
<b>PROGESTÃO</b>	Programa de Formação do Gestor
<b>PROINFO</b>	Programa de Formação Docente em Exercício
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>PV</b>	Projeto Vivencial
<b>SAEB</b>	Sistema de Avaliação da Educação Básica
<b>SEB</b>	Secretaria de Educação Básica
<b>SEE</b>	Secretaria Executiva de Estado de Educação
<b>SEED</b>	Secretaria de Educação à Distância
<b>SNE</b>	Sistema Nacional de Educação
<b>TIC</b>	Tecnologia da Informação e Comunicação
<b>UAB</b>	Universidade Aberta do Brasil
<b>UNDIME</b>	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
<b>UNICEF</b>	Fundo das Nações Unidas para a Infância



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>19</b>
1.1 Justificativa .....	22
1.2 Objetivos .....	25
1.3 Metodologia da pesquisa.....	26
1.1.1 Coleta de Dados .....	26
1.1.2 Locais de Coleta dos dados .....	29
1.1.3 Análise de Dados e critérios de qualidade .....	30
1.4 Literatura para análise teórica dos dados .....	31
1.4.1 Continuidade e descontinuidade de políticas públicas.....	32
1.4.2 Entrada da formação de gestores escolares na agenda federal .....	38
1.4.3 Síntese analítica .....	41
 <b>CAPÍTULO 2: GESTÃO ESCOLAR E O DIRETOR NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E DESAFIOS .....</b>	 <b>43</b>
2.1 Gestão escolar e a aprendizagem dos alunos .....	43
2.2 O papel do diretor .....	45
2.3 O perfil e a formação do diretor .....	48
2.4 A estrutura político-administrativa da educação pública no Brasil.....	54
 <b>CAPÍTULO 3: O PROGRAMA NACIONAL ESCOLA DE GESTORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA (PNEGEB) .....</b>	 <b>59</b>
3.1 A Criação do Escola de Gestores.....	59
3.1.1 O Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares/PROGESTÃO .....	62
3.2 O programa Escola de Gestores .....	63
3.2.1 Tipos de formação .....	66
3.2.2 Avaliação do programa.....	70
3.3 Descontinuidade do Programa Escola de Gestores.....	77
3.3.1 Custos da Formação .....	78
3.3.2. A transição do Escola de Gestores para o PNFCd .....	81
3.3.3. O papel dos estados, municípios, das universidades e das escolas .....	82
 <b>CAPÍTULO 4: O PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO E CERTIFICAÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES .....</b>	 <b>85</b>
4.1 Apresentação do PNFCd .....	85
4.1.1 A entrada na agenda .....	86
4.2 Análise do PNFCd .....	94
4.2.1 O fluxo de soluções .....	94
4.2.2 O funcionamento do PNFCd .....	96
4.2.3. Os Padrões Nacionais para Formação .....	99

4.3 O Eixo de Formação de Diretores .....	105
4.3.2. Os cursos de Aperfeiçoamento e Atualização .....	107
4.3.3. O curso de aperfeiçoamento e o programa Escola de Gestores .....	109
4.4 O Eixo de Certificação de Diretores.....	112
4.5 A não implementação do PNFCDD.....	116
<b>CAPÍTULO 5: CONTINUIDADE E DESCONTINUIDADE NOS PROGRAMAS DE FORMAÇÃO DE DIRETORES NO ÂMBITO FEDERAL .....</b>	<b>117</b>
5.1 Prioridades educacionais no âmbito federal .....	118
5.1.1 Priorização das políticas pelo MEC .....	119
5.2 Posição dos stakeholders.....	123
5.2.1 Undime .....	123
5.2.2 Consed .....	127
5.2.3 Oposição política no âmbito subnacional.....	131
5.2.4 Falta de engajamento e força de defensores da política .....	133
5.3 Crise financeira e remanejamento de recursos.....	136
5.4 Reavaliação sobre a política pública.....	139
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>143</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>149</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>159</b>
<b>ANEXO A – Objetivos do PNFCDD .....</b>	<b>159</b>
<b>ANEXO B – Eixo de Formação do PNFCDD .....</b>	<b>162</b>
<b>ANEXO C – Eixo de Formação do PNFCDD .....</b>	<b>166</b>
<b>ANEXO D – Padrões Nacionais para Diretores .....</b>	<b>170</b>
<b>ANEXO E – Resumo da Especialização em Coord. Pedagógica.....</b>	<b>178</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>179</b>
<b>APÊNDICE A – Carta de Apresentação.....</b>	<b>179</b>
<b>APÊNDICE B – Termo de Confidencialidade e Consentimento .....</b>	<b>180</b>
<b>APÊNDICE C – Roteiro das Entrevistas Semiestruturadas .....</b>	<b>181</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Educação pública de qualidade é um dos principais vetores para a promoção de equidade social e desenvolvimento de um país. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 assegura a educação como um direito social, que deve ser garantido a todos cidadãos pelo trabalho da União, dos estados e dos municípios (art. 23, inciso V).

A temática educacional esteve fortemente presente no processo de redemocratização do Brasil e da região latino-americana como um todo. Naquele momento, ascendiam as pautas da reforma do Estado e descentralização, que levariam ao maior controle social e à participação da sociedade civil nas políticas públicas, resultando em uma melhor e mais democrática provisão de serviços públicos (KRAWCZYK, 1999; LÜCK, 2000). O papel da escola como entidade democrática e autônoma ganhava destaque nos debates acadêmicos, políticos e sociais, junto ao conceito de gestão escolar focada na qualidade social da educação<sup>1</sup> dos alunos. Por consequência, deu-se atenção ao papel da equipe gestora dessas escolas, especialmente à figura do diretor escolar.

Apesar do intenso debate sobre gestão democrática e o direito social a uma educação de excelência nos anos 1990, os sistemas educacionais do país não conseguiram avançar consideravelmente na qualidade da educação e na democratização do ambiente escolar ao mesmo tempo em que se expandia a oferta educacional, principalmente nas escolas públicas (LÜCK, 2009). Assim, embora o ensino fundamental no Brasil já estivesse praticamente acessível a todos (universalizado) no início dos anos 2000 e tenha havido grande expansão da oferta de Ensino Médio à época (PORTELA DE OLIVEIRA, 2007), também houve estagnação no nível de aprendizagem dos alunos, acompanhado de alta desigualdade educacional entre escolas privadas e públicas. Esse cenário se observa, por exemplo, por meio dos resultados da prova PISA desde o ano 2000 até hoje (INEP, 2015).

Considerando essas questões, é fundamental que haja aprofundamento das discussões, na academia, sobre a importância de efetivar uma educação democrática e de excelência e qual o papel da equipe gestora e da comunidade escolar para

---

<sup>1</sup> “A qualidade social tem sentido ampliado, pois não apenas inclui o domínio de conteúdos construídos pela humanidade no decorrer do processo histórico, mas inclui a vivência e construção coletiva da cidadania, como também valoriza saberes que vão além do prescrito nos currículos oficiais.” (MEC, 2010).

garanti-las. Impõe-se, portanto, investigar como melhorar a qualidade da educação e a aprendizagem dos alunos, gerando conhecimento, evidências e senso de urgência para políticas educacionais efetivas.

Este trabalho parte da premissa de que uma alavanca relevante para melhorar o desempenho dos alunos é a gestão escolar, como apontam diversos estudos (MARZANO et al., 2005; LEITHWOOD, 2009; ABRUCIO et al., 2010; DOBBIE; FRYER, 2013; BLOOM et al., 2015; OLIVEIRA; WALDHELM, 2016). Além disso, entende-se que essa gestão é intrínseca à atuação do diretor da escola, principal responsável pela instituição. Dessa forma, neste trabalho, analisar-se-á uma variável que impacta diretamente a atuação do diretor escolar: sua formação continuada.

Segundo a pesquisa coordenada por Abrucio (2010) sobre a gestão de escolas públicas municipais e estaduais do estado de São Paulo, umas das quatro variáveis principais da diferença de resultados escolares relacionados à gestão escolar é justamente a formação inicial e continuada do diretor.<sup>2</sup> O estudo do autor (2010) aponta para uma relação positiva entre a formação inicial do diretor (possuir ou não graduação), a formação continuada e a qualidade da gestão escolar; essa relação é ainda maior ao se observar a presença de formações continuadas focadas na área de gestão. O autor observa essas relações ao analisar, comparativamente, avaliações padronizadas das escolas e a formação de seus diretores, bem como o desempenho dos mesmos nas entrevistas e nas observações em serviço realizadas pelo estudo.

Segundo LÜCK (2009), a formação continuada de gestores é fundamental, tanto em serviço (na escola) quanto em programas concentrados sobre temas específicos, e se torna ainda mais relevante devido às demandas crescentes de que a equipe gestora apresente ótimas habilidades de gestão pedagógica e administrativa. Além disso, em referências internacionais de gestão escolar como a Inglaterra, o governo investiu fortemente em políticas de formação continuada de gestores, tendo em vista sua importância para o cargo — independentemente da existência de boa formação inicial (DIAS; INGHAM, 2015).

---

<sup>2</sup> As outras três variáveis são: i) a liderança construída pelo diretor, medida principalmente por sua atitude empreendedora e visão sistêmica; ii) o clima organizacional, baseado no ambiente cooperativo de toda a equipe escolar, a coesão e comprometimento da equipe gestora e a existência de princípios organizacionais bem definidos; e, por fim, iii) a capacidade de utilizar avaliações externas para balizar a gestão escolar. (ABRUCIO et al., 2010).

No Brasil, desde o final da década de 1970, a demanda pelo estabelecimento de políticas efetivas de formação inicial e continuada de gestores escolares se somou a um pacote de outras bandeiras defendidas por setores educacionais organizados, tais como: a instituição de um sistema nacional de formação de professores da Educação Básica, a garantia de formação continuada integrada à formação inicial, o tempo de trabalho coletivo nas escolas (reuniões pedagógicas), plano de carreira, jornada de trabalho e a remuneração dos educadores para os profissionais da educação básica (AGUIAR, 2010).

Na década de 1990, durante o governo FHC, buscou-se disseminar uma série de políticas educacionais do governo federal para os estados, visando a melhoria da aprendizagem dos alunos e o atendimento de demandas de setores sociais (ABRUCIO; SEGATTO, 2011). O MEC aprofundou então sua atuação para induzir ações no âmbito local ao perceber que, para além do foco na universalização das políticas sociais, como a ampliação das vagas na educação, seria necessário apoiar as localidades para lidar com o problema do baixo desempenho dos alunos.

No caso específico da formação continuada de gestores escolares, cada estado e município possui a responsabilidade de estabelecer diretrizes e promover a formação de diretores de suas unidades escolares. Devido à falta de capacidade e orçamento de muitas cidades e estados brasileiros, contudo, muitos entes federativos não possuem políticas para a formação de diretores. Essa questão não é endereçada diretamente até o governo Lula (2003-2010), quando se aprofunda o diálogo com organizações e entidades acadêmicas tais como a ANPEd, ANPAE, ANFOPE, FORUMDIR, ANDIFES e o CEDES<sup>3</sup> e desenha-se o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública (AGUIAR, 2010).

O programa Escola de Gestores surge em 2005, junto a diversas políticas nacionais do Ministério da Educação que visaram democratizar o ensino superior por meio do ensino a distância. Com justificativas similares sobre a importância de fortalecer a gestão escolar no país é criada também, dez anos depois, em 2015, a Política Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares (PNFCD), com o intuito de avançar nas formações a distância existentes no país, fornecer diretrizes

---

<sup>3</sup> ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação; ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação; ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação; FORUMDIR – Fórum Nacional de Diretores das Faculdades e Centros de Educação das Universidades Públicas; ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior; CEDES – Centro de Estudos Educação e Sociedade.

claras para políticas estaduais e municipais de formação de gestores e apoiar os processos de seleção de diretores em nível local.

A existência de programas que deem subsídios à formação e certificação de diretores vem preencher lacuna importante de política pública no país. Acredita-se, neste trabalho, que é importante analisar os dois programas<sup>4</sup> nacionais de formação de gestores escolares para entender o que já foi e está sendo feito no âmbito federal para promover melhoria na formação das lideranças escolares no país. A partir desse entendimento, é possível analisar o quanto se está agindo de maneira satisfatória e como melhorar a atuação do governo tanto em nível federal quanto subnacional. Além disso, considerando a recente criação do PNFCd e sua não implementação até o momento, além da paralisação do programa Escola de Gestores a partir de 2016, é fundamental entender o fato o governo federal não apresentar ações de formação continuada de diretores atualmente.

Assim sendo, a pergunta do problema que norteou esta pesquisa foi: *Por que o programa Escola de Gestores foi descontinuado e por que o Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores nunca chegou a ser implementado?* Para responder à pergunta da pesquisa, buscou-se primordialmente i) analisar os processos de entrada na agenda de ambos os programas; ii) os seus desenhos, objetivos, públicos-alvo, financiamento e demais características como políticas públicas; iii) a avaliação do processo de implementação dos programas Escola de Gestores e PNFCd; iv) como os programas dialogam, principalmente tendo em vista quanto o desenho do PNFCd avança em consideração ao programa Escola de Gestores e o que se pode concluir sobre a atuação federal neste tema.

## **1.1 Justificativa**

Este trabalho busca explorar algumas lacunas importantes no tema de formação de diretores e políticas educacionais, tais como a que se refere ao estudo sobre a figura do diretor em si – identificada por Abrucio (2010) como pouco analisada na área de administração pública –; e, também, a que se refere ao estudo da formação de diretores em nível nacional.

---

<sup>4</sup> Utiliza-se como sinônimos neste trabalho os termos “políticas públicas”, “políticas”, ou “programas” ao se referir a ambas as iniciativas analisadas: o Programa Nacional Escola de Gestores de Educação Básica (programa Escola de Gestores) e o Programa Nacional de formação e Certificação de Diretores Escolares (PNFCd).

Apesar do programa Escola de Gestores ter sido objeto de diversas pesquisas de mestrado e doutorado em nível subnacional, foi encontrada apenas uma dissertação discutindo a política após seu encerramento e também não foi realizada pelo MEC nenhuma avaliação de processo ou de impacto dessa política pública ao longo de sua existência. Já quanto ao PNFCd, não foram encontradas dissertações ou teses no banco da CAPES discutindo especificamente o Programa ou propostas de políticas a nível federal que possam avançar a formação de gestores no âmbito nacional.

O tema também se justifica pela pouca importância outorgada por governos, que se soma à escassa literatura do campo de públicas sobre a formação continuada de diretores escolares: segundo Fernandes (2015), entre 2011 e 2012 o repositório da CAPES contou com 15 pesquisas inscritas no tema da formação de gestores/diretores, enquanto houve mais de 6.600 registros sobre a formação docente/de professores. Isso é ainda mais preocupante no cenário brasileiro, no qual, via de regra, os distintos processos de seleção de diretores — concursos, processos seletivos, eleições, indicações políticas ou processos mistos — não exigem necessariamente formação específica em gestão escolar nem experiências prévias de gestão. Isso significa que gestores escolares devem aprender aspectos relevantes da teoria e da prática do seu trabalho já ocupando o cargo de direção; o que torna o papel das formações inicial e continuada ainda mais relevante.

O quadro abaixo apresenta os programas ou políticas governamentais referentes à formação e/ou certificação de diretores desde 1985. Ele demonstra que não existia nenhuma política federal de formação até o lançamento do Escola de Gestores e nenhuma de seleção estruturada de diretores no país até o lançamento do PNFCd, de forma que as duas políticas lidaram com pautas novas e relevantes para o país, principalmente no que diz respeito à coerência dentro do sistema educacional.

Quadro 1 — Governos pós ditadura e políticas de Formação e Certificação de Gestores Escolares

<b>Período</b>	<b>Presidente</b>	<b>Ministro da Educação</b>	<b>Políticas de Formação ou Certificação</b>
Março/1985 – Março/1990	José Sarney (PMDB)	Marco Maciel (Mar/85 – Fev/86) Jorge Bornhausen (Fev/86 – Out/87) Aloísio Guimarães Sotero (Out/87 – Out/87) [interino] Hugo Napoleão do R. Neto (Nov/87 – Jan/89) Carlos C. de Menezes Santana (Jan/89 – Mar/90)	Não foram instituídas políticas públicas por formação ou certificação de gestores escolares no âmbito do Ministério da Educação neste período.
Março/1990 – Dezembro/1992	Fernando Collor (PRN)	Carlos Chiarelli (Mar/90 – Ago/91) José Goldemberg (Ago/91 – Ago/92) Eraldo Tinoco Melo (Ago/92 – Out/92) Murilo de Avellar Hingel (Out/92 – Jan/95)	
Dezembro/1992 – Janeiro/1995	Itamar Franco (PMDB)	Murilo de Avellar Hingel (Out/92 – Jan/95)	
Janeiro/1995 – Janeiro/2003	Fernando H. Cardoso (PSDB)	Paulo Renato Souza (Jan/95 – Jan/03)	
Janeiro/2003 – Janeiro/2011	Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Cristovam Buarque (Jan/03 – Jan/04) Tarso Genro (Jan/04 – Jul/05) Fernando Haddad (Jul/05 – Jan/12)	Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica (2006) — Formação
Janeiro/2011 – Maio/2016	Dilma Rousseff (PT)	Fernando Haddad (Jul/05 – Jan/12) Aloizio Mercadante (Jan/12 – Fev/14) José Henrique Paim (Fev/14 – Jan/15) Cid Gomes (Jan/15 – Mar/15) Luiz Cláudio Costa (Mar/15 – Abr/15) Renato Janine Ribeiro (Abr/15 – Out/15) Aloizio Mercadante (Out/15 – Mai/16)	Manutenção do PNEGEB (2016) — Formação Criação do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares (2015) <u>(Implementação Suspensa em Agosto/2016)</u>
Maio/2016 – Ago/2016 (governo interino) Ago/2016 – Janeiro/2019	Michel Temer (MDB)	Mendonça Filho (Mai/16 – Abr/18) Rossieli Soares (Abr/18 – Jan/2019)	Programas nacionais de formação descontinuados/paralisa dos

Fonte: Elaboração própria.



Na Inglaterra, por exemplo, um dos países com melhor avaliação em gestão escolar (BLOOM, 2015), foram criados centros de referência importantes para a formação de diretores já no início dos anos 2000, como o *National College for Teaching and Leadership*. Durante quase uma década exigiu-se a realização de cursos específicos de formação de diretores para pessoas que desejassem postular a um cargo de direção escolar no país (DIAS; INGHAM, 2015). Mesmo nessa situação, a importância da formação continuada no cargo era considerada central: notou-se que era insuficiente ter uma boa formação inicial teórica e que o gestor precisa ser formado e acompanhado também durante sua atuação (idem, 2015). Essa formação parece ainda mais fundamental no âmbito da escola do que em outras instituições, pois ela constitui um ambiente vivo e dinâmico que lida com questões pedagógicas, administrativas e políticas de uma comunidade, o que significa que desafios das mais distintas ordens aparecem ao longo do exercício de uma gestão.

## 1.2 Objetivos

Tendo em vista a pergunta da pesquisa, o *objetivo geral* da mesma é entender como o Ministério da Educação tem lidado com a formação continuada de gestores escolares no país, notadamente os diretores. Isso significa analisar como se deu o funcionamento do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica e por que, após 10 anos dessa política, o Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares foi criado e não implementado. Para tal, os seguintes *objetivos específicos* devem ser atingidos:

- Descrever o histórico de atuação do Ministério da Educação sobre a formação de gestores após a democratização, entendendo os principais atores envolvidos (Consed, Undime e universidades<sup>5</sup>) e as razões para a criação do programa Escola de Gestores;

- Apresentar os processos de entrada na agenda do programa Escola de Gestores e seus resultados, a partir da legislação existente, estado da arte da bibliografia sobre o programa e entrevistas;

---

<sup>5</sup> Consed (Conselho Nacional de Secretários de Educação e Undime (União dos Dirigentes Municipais de Educação).

— Analisar os processos de entrada na agenda governamental do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores;

— Analisar o cenário e os processos de descontinuidade dos programas Escola de Gestores e PNFCd, buscando entender a possível relação e eventuais confluências entre ambos;

A seguir, apresenta-se a metodologia da pesquisa realizada.

### **1.3 Metodologia da pesquisa**

A metodologia utilizada neste trabalho é de cunho qualitativo, com método de investigação interpretativa e realização de dois estudos de caso instrumentais (STAKE, 1998). Seguindo a literatura de Stake, os dois programas de formação no governo federal podem constituir tais estudos de caso, a fim de que os objetos sejam estudados em profundidade, possibilitando também relações associativas e generalizações sobre como funciona a estrutura nacional de políticas de formação de diretores. A proposta foi analisar os atores, instituições e processos envolvidos na criação, implementação e descontinuidade de ambas as políticas nacionais, a partir de uma abordagem exploratória sobre o tema (MARCONI; LAKATOS, 2003), melhor explicada na subseção “análise dos dados”.

#### *1.1.1 Coleta de Dados*

A coleta de dados desta pesquisa ocorreu a partir de dois métodos que possibilitam a triangulação dos dados: análise documental e entrevistas semiestruturadas. Os documentos analisados foram principalmente legislações e arquivos oficiais relativos ao programa Escola de Gestores e ao Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores, possibilitando a compreensão dos programas estudados e também o apontamento de atores a serem entrevistados (MINAYO, 2001). Majoritariamente, foram analisados: a CF88; a LDB; o PNE; o PDE; os decretos que instituíram o programa Escola de Gestores e o PNFCd, além de decretos posteriores referentes a tais programas, como editais de chamada pública e a instituição do Comitê Gestor do PNFCd; e análises realizadas pela Undime e pelo Consed comentando essas políticas.

As entrevistas semiestruturadas, cujo roteiro base encontra-se como apêndice neste trabalho, foram realizadas com atores-chave da Undime, do Consed e do MEC

no processo de discussão e formulação do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares e/ou presentes no momento em que o programa Escola de Gestores era descontinuado. As entrevistas foram gravadas e transcritas de acordo com o modelo de autorização dos entrevistados presente no apêndice deste trabalho. O membro entrevistado do MEC, junto a três técnicos de sua equipe, preferiu não ser identificado nessa pesquisa até o momento de defesa da dissertação, devido a questões pessoais, bem como o membro do Consed. Essas pessoas serão identificadas como “Entrevistado do Consed” e “Grupo Entrevistado do MEC” e serão tratados ao longo do trabalho pelo gênero masculino.

Quadro 2 — Perfil das pessoas entrevistadas

<b>Pessoa</b>	<b>Descrição e síntese curricular</b>	<b>Relação com o PNEGEB e o PNFC</b>
Cleuza Repulho	Cleuza foi Secretária de Educação de Santo André e de São Bernardo do Campo. Foi professora de graduação e pós-graduação. É graduada em Pedagogia com especialização em Orientação Educacional e mestre em Educação de Jovens e Adultos.	Presidiu a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) por dois mandatos consecutivos, entre meados de 2011 e meados de 2015, estando na organização até pouco antes da criação do PNFC e da decisão do MEC de paralisar o programa Escola de Gestores.
Manuel Palácios	Professor da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Palácios é engenheiro de telecomunicações, tem mestrado e doutorado na área de Educação.	Presidente do Comitê Gestor do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores pelo Ministério da Educação, enquanto Secretária de Educação Básica (MEC).
Aparecida de Fátima Gavioli Soares Pereira	Secretária de Estado de Rondônia entre 2014 e dezembro de 2016; Professora concursada no mesmo estado. É Mestre em Educação, licenciada em Letras e Pedagogia, bacharel em Direito e pós-graduada em Gestão Pública. Atualmente é Secretária Estadual de Goiás (2018 – presente).	Membra do Comitê Gestor do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores pelo Consed, enquanto Secretária de Educação de Rondônia.
Alessio Costa	Dirigente Municipal de Educação de Alto Santo/CE e atual presidente da Undime (2017-2019). Já foi professor e diretor escolar. Passou por diferentes cargos na Secretaria de Educação do Ceará.	Membro do Comitê Gestor do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores pela UNDIME, devido à sua posição de presidente da organização (2015-2017).
João Freitas da Silva	Servidor público do Estado de São Paulo, com longo trabalho na SEE-SP, principalmente com a área de formação de professores e gestores escolares. É graduado e mestre pela universidade de São Paulo. Centro de Formação e Desenvolvimento Profissional de Gestores	Atuou como diretor de departamento do Centro de Formação e Desenvolvimento Profissional de Gestores (SEE-SP) no momento em que o programa Escola de Gestores era interrompido nacionalmente e eram liberados os editais para adesão dos estados ao PNFC.
Entrevistado do Consed	Professor Doutor Universitário, com experiência na gestão municipal e estadual em Secretarias de Educação.	Participou ativamente do Consed ao longo de 2015 e 2016, tendo sido uma pessoa participante ou muito próxima do Comitê Gestor do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores.
Grupo Entrevistado do MEC	Participantes da Coordenação-Geral de Formação de Gestores e Técnicos da Educação Básica – CGFOR/DIFOR/SEB/MEC, órgão responsável por tomar decisões sobre a área de formação de diretores e também dar auxílio técnico para decisões tomadas pela Secretaria Nacional de Educação Básica e pelo Ministro da Educação	Membros de alto escalão da equipe técnica do MEC que participou da decisão de revogar os editais do PNFC e também de encerrar as atividades do PNEGEB em 2016.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir da análise documental e das entrevistas foi examinada a triangulação das informações obtidas para alcançar os objetivos específicos dessa pesquisa. As entrevistas permitiram, ainda, observar conexões de influência e de opinião dos atores sobre o programa Escola de Gestores e o PNFCd, que não haviam sido percebidas de outra forma.

### *1.1.2 Locais de Coleta dos dados*

Um último aspecto importante se refere aos locais de coleta dos dados. Priorizou-se realizar as entrevistas de forma presencial na cidade de São Paulo ou por videoconferência, de acordo com os objetivos e critérios expostos acima. Houve, contudo, quatro casos em que essa situação não foi possível e as entrevistas foram realizadas por ligação telefônica.<sup>6</sup>

Os documentos de análise foram obtidos por distintos meios:

- Canais digitais e oficiais do Ministério da Educação, do Conselho Nacional de Educação, do Consed, da Undime e da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo;
- Diário Oficial da União (DOU), Diário Oficial do Estado de São Paulo (DOE) e sites que direcionam diretamente para decretos e editais advindos desses diários;
- Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases Educacionais (LDB), Plano Nacional de Educação (PNE) e outras legislações;
- Tabelas e documentos obtidos via outras pesquisas acadêmicas;
- Documentos obtidos diretamente com o Ministério da Educação, via Coordenação-Geral de Formação de Gestores e Técnicos da Educação Básica, sem necessidade de fazer um pedido de acesso via Lei de Acesso à Informação.

Além disso, foram realizadas coleta de dados extraoficiais, principalmente entrevistas e artigos relacionados ao tema de formação e seleção de gestores escolares publicados pelo jornal Folha de São Paulo e pela revista Nova Escola. Essas fontes foram escolhidas por serem, respectivamente, um dos maiores jornais do país — o que se relaciona à qualidade e acesso a diversas informações — e a revista nacional especializada em educação com maior tiragem e longevidade.

---

<sup>6</sup> As entrevistas telefônicas foram realizadas com Alessio Costa, Fátima Gavioli, João Freitas da Silva e Manuel Palácios.

### *1.1.3 Análise de Dados e critérios de qualidade*

Neste trabalho foi feito um processamento de todas as anotações advindas do trabalho documental e das entrevistas (por meio da transcrição das mesmas).

A análise dos dados foi realizada tendo em vista algumas estratégias de Miles e Huberman (1984) para constituição de sentidos quanto às informações coletadas, das quais focaram-se duas: i) notar padrões, recorrências e ii) observar plausibilidade. Assim, buscou-se analisar padrões nos dados coletados, seja na citação de termos, pessoas ou instituições, além de avaliar a plausibilidade dos resultados obtidos via triangulação entre os documentos e as entrevistas semiestruturadas realizadas. Isso permitiu analisar a proximidade entre os dois programas e as conexões existentes em seus processos de descontinuidade, evidenciando ainda conflitos, contradições e consensos existentes entre os atores envolvidos.

Quanto à perspectiva teórica deste trabalho, optou-se por adotar uma abordagem exploratória devido ao fato de ainda haver pouca literatura consolidada sobre o tema de continuidade e descontinuidade de políticas públicas, basilares nessa pesquisa<sup>7</sup>. Além disso, introduz-se conceitos de outros autores, também utilizados estrategicamente para compreender de forma profunda a descontinuidade dos programas federais estudados por meio de abordagem exploratória. Segundo Marconi e Lakatos, essa abordagem se baseia em

[...]investigações de pesquisas empíricas cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema, com tripla finalidade: desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno, para a realização de uma pesquisa futura mais precisa ou modificar e clarificar conceitos (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 188).

Os métodos de coleta de dados aplicados nessa pesquisa reforçam o sentido de se adotar uma abordagem exploratória e não uma lente teórica fixa e única. Isso porque, como aponta Gil (1987), os métodos de pesquisa empregados nessa dissertação são os mesmos tipicamente utilizados em estudos exploratórios, habitualmente envolvendo “levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso” (GIL, 1987, p. 44).

Por fim, visando a orientar a pesquisa qualitativa de cunho crítico-interpretativa e permitir clara avaliação de sua qualidade, estão sempre sendo considerados ao

---

<sup>7</sup> . A explicação da literatura de continuidade e descontinuidade e seus desafios, bem como demais elementos teóricos trabalhados nessa dissertação, está desenvolvida na próxima seção deste trabalho.

longo desse trabalho quatro critérios compilados e desenvolvidos na obra de Petrini e Pozzebon (2013), bem como as estratégias para atingi-los: autenticidade, plausibilidade, criticidade e reflexividade.

Os primeiros dois critérios estão relacionados ao processo de compilação dos dados e sua interpretação, ou seja, se o autor teve interações suficientes com as fontes de dados e se a história contada faz sentido. Considera-se nesse estudo que a qualidade e o número das entrevistas realizadas foram suficientes para os objetivos descritos, tendo em vista a quantidade de documentos obtidos, principalmente sobre o programa Escola de Gestores. Além disso, definiu-se inicialmente quatro pessoas a serem entrevistadas — um participante de cada órgão do Comitê Gestor do Programa Nacional de Formação de Diretores e uma liderança de fora do MEC que pudesse falar sobre o programa Escola de Gestores. Já o contato com a professora Fátima Gavioli, o senhor João de Freitas e o ex-Secretário de Educação Básica Manuel Palácios resultaram de necessidade de aprofundamento a partir das primeiras entrevistas, em uma lógica de bola de neve<sup>8</sup> (VINUTO, 2016).

O critério de criticidade refere-se a expor as motivações da obra para que os leitores façam sua própria leitura e interpretação dos dados. Nesse sentido, tenta-se deixar claro ao longo do trabalho quais as motivações e o envolvimento do autor com o campo e com o tema, principalmente na subseção de “Justificativa”. Por fim, a reflexividade se relaciona com a reflexão do próprio pesquisador sobre seu papel no estudo: se ele revela sua atuação, suas premissas e suas escolhas realizadas ao longo da pesquisa. Para tal, o autor esforçou-se para explicitar quais foram as premissas, generalizações e interpretações realizadas, por um lado, e o que está literalmente disposto nas falas e nos documentos oficiais por outro, a fim de permitir maior avaliação crítica dos leitores.

#### **1.4 Literatura para análise teórica dos dados**

Nesta seção, realiza-se uma revisão de literatura envolvendo os principais conceitos abordados na dissertação. Primeiro, apresenta-se um debate sobre como políticas públicas entram na agenda política e por que são criadas e posteriormente

---

<sup>8</sup> “[...]uma forma de amostra não probabilística que utiliza cadeias de referência. Apesar de suas limitações, a amostragem em bola de neve pode ser útil para pesquisar grupos difíceis de serem acessados ou estudados, bem como quando não há precisão sobre sua quantidade.” (VINUTO, 2016, p.201).

continuadas ou descontinuadas. Essa revisão tem como objetivo apoiar a análise dos documentos e das entrevistas deste trabalho, a fim de entender os programas de formação de diretores no âmbito federal.

Por um lado, usa-se os estudos de Kingdon (2014) sobre formulação de agendas governamentais, com auxílio de Abrucio e Segatto (2011) para entender especificamente a atuação do Ministério da Educação; e, por outro, as obras de Spink (1987), Spink, Clemente e Keppke (2001) e Nogueira (2006) discutindo o tema de continuidade e descontinuidade de iniciativas ou políticas públicas no Brasil. A importância de se analisar a entrada na agenda para entender a continuidade das políticas está em consonância com a bibliografia utilizada e emerge do entendimento de que ambos os programas estão marcados por uma dependência de suas trajetórias (PIERSON, 2004).

Após essa seção, abordam-se os conceitos de gestão escolar, do papel do diretor e tópicos relevantes para se discutir as políticas nacionais de formação de gestores, que também ajudam a dimensionar a relevância do tema. Primeiro, discute-se a bibliografia atual que evidencia a relação positiva entre gestão escolar e indicadores de aprendizagem dos alunos (LEITHWOOD, 2009; ABRUCIO et al., 2010; DOBBIE; FRYER, 2013; BLOOM et al., 2015; OLIVEIRA; WALDHELM, 2016). Em seguida, analisa-se o que constitui a gestão escolar e o papel do diretor, trazendo principalmente os aportes teóricos de Lück (2009; 2010; 2011) e Bloom et al. (2012, 2015). Então, passa-se para uma discussão sobre as bases da formação continuada que proporcionam conhecimentos, habilidades e atitudes para que os diretores escolares possam gerir melhor e garantir os direitos de aprendizagem dos alunos.

Por fim, apresenta-se parte da estrutura político-administrativa nacional referente à educação, permitindo uma melhor compreensão sobre o contexto institucional em que se desenvolvem as políticas públicas discutidas neste trabalho.

#### *1.4.1 Continuidade e descontinuidade de políticas públicas*

Ao buscar literatura sobre continuidade e descontinuidade de políticas públicas para analisar os dois programas federais objetos desta pesquisa, o autor se deparou com desafios significantes. Uma primeira questão a ser levantada é o escasso número de obras que discutem uma teoria da continuidade e descontinuidade de políticas. Conforme aponta Nogueira (2006),



“Se não é possível afirmar que a questão da continuidade e da descontinuidade administrativa compõe um campo de estudos a ser desbravado, ainda assim chama a atenção a pequena quantidade de pesquisas realizadas sobre um assunto que figura como tese ou “lei” do dia-a-dia político brasileiro.” (NOGUEIRA, 2006, p.13).

Quando se analisa estudos no campo de políticas públicas no Brasil, não é difícil encontrar casos em que a descontinuidade administrativa provoca dificuldades de implementação e manutenção das políticas. Contudo, esse tema costuma passar lateralmente pelas pesquisas, não sendo desenvolvidas de fato teorias ou conhecimento estruturado sobre como funcionam tais processos.

Secchi (2015) aponta para o mesmo problema dez anos depois, demonstrando que apesar de encontrar-se estudos empíricos no Brasil sobre descontinuidade de políticas públicas, em geral não há preocupação em acumular conhecimento teórico sobre esse fenômeno; ele ainda complementa que a “simples busca nos periódicos nacionais de referência nas áreas de ciências políticas e administração pública identifica a virtual inexistência de estudos empíricos que adotem literatura específica sobre a extinção de políticas públicas” (ibidem, idem, p. 77). Diante dessa realidade, não se pretende aqui adotar ou desenvolver uma lente teórica consolidada sobre descontinuidade ou extinção de políticas públicas, mas sim observar categorias e conceitos presentes em distintas obras que nos apoiem a interpretar os dados coletados na dissertação.

A partir desse esclarecimento, têm-se três obras que são utilizadas para discutir o assunto de descontinuidade nesse trabalho: Spink (1987), Spink, Clemente e Keppke (2001) e a dissertação de Nogueira (2006), que faz uma revisão de literatura em profundidade sobre essa temática.

Um primeiro fator a se considerar na análise da continuidade e da descontinuidade é que elas não costumam aparecer de forma pura nos estudos empíricos que a discutem. Ao longo da implementação de uma ação ou política pública, é recorrente que haja elementos contínuos e descontínuos, mesmo nos casos em que há ruptura política e administrativa (após eleições de partidos opostos e com alto índice de desligamento de comissionados, por exemplo).

Tendo em vista essa realidade, Spink desenvolve uma primeira definição sobre a questão no contexto brasileiro:

A expressão 'continuidade e descontinuidade administrativa' refere-se aos dilemas, práticas e contradições que surgem na Administração Pública, Direta e Indireta, a cada mudança de governo e a cada troca de dirigentes. Como fenômeno, manifesta-se pelas consequências organizacionais de preencher um sem número de cargos de confiança, explícita ou implicitamente disponíveis para distribuição no interior das organizações públicas (SPINK, 1987, p. 57).

Como é possível observar a partir dessa definição, o processo de continuidade de políticas no país estaria atrelado não apenas a questões administrativas ou de avaliação e priorização, mas a uma série de dificuldades relacionadas ao número de cargos de confiança no Estado e no preenchimento discricionário dos mesmos.

Uma característica fundamental da obra de Spink é que ele não qualifica como boas ou desejáveis nem a continuidade nem a descontinuidade de uma política, mas sim busca avaliar as razões e o contexto em que esses processos ocorrem. Nesse sentido, Arosemena (1990) também aponta, em sua dissertação sobre a relação entre continuidade, descontinuidade administrativa e a cultura das organizações, que há riscos nos dois lados da moeda e que "Infelizmente, a continuidade pela continuidade tem outra face que pode levar à paralisação e ao estancamento, tornando-se, assim, prejudicial". (AROSEMENA, 1990, p. 79). Segundo Nogueira (2006), os autores citados acima constituem algumas das principais obras que discutem continuidade e descontinuidade administrativa e teriam como duas grandes contribuições "(1) a sugestão, quase subversiva, de que a continuidade de programas públicos pode ser mais comum do que se imagina; e (2) um levantamento inicial de fatores que podem influenciar tal continuidade." (idem, ibidem, p. 20).

Essas constatações podem ser melhor observadas na obra de Peter Spink, Roberta Clemente e Rosane Keppke (2001), em que os autores criam categorias e avançam a abordagem teórica de continuidade e descontinuidade a partir da análise de 245 projetos inscritos no Programa Gestão Pública e Cidadania em 1996.<sup>9</sup> Após alguns anos do Programa, os pesquisadores envolvidos perceberam que havia considerável quantidade de projetos com vários anos de existência, os quais passavam por gestões diferentes e sugeriam existência de continuidade. A partir

---

<sup>9</sup> Tal programa foi criado em 1996 pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP), em parceria com a Fundação Ford e, a partir de 1997, com o apoio do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Seu objetivo era descobrir, analisar, premiar e disseminar experiências inovadoras de gestão pública promovidas nos níveis subnacionais de governo (municipal, regional e estadual).

dessa percepção, realizaram uma pesquisa mais aprofundada para entender os processos envolvidos nessa aparente continuidade, a fim de entender se ela de fato existia e suas razões.

O conceito de continuidade usado nessa obra baseava-se, inicialmente, na manutenção da existência de um programa e, caso houvesse mudança de foco ou escopo, a avaliação dos envolvidos se o projeto ainda poderia ser considerado o mesmo. Os resultados do estudo apontaram para uma alta continuidade administrativa (88%), ou seja, manutenção das equipes técnicas, havendo pouca diferença se ocorria ou não continuidade política — entendida como mudança não apenas partidária, mas de grupos políticos de fato, posto que por vezes seria possível haver mudança de partido no poder mantendo-se as mesmas pessoas e crenças.

Os autores organizaram categorias que se fizeram relevantes para explicar a continuidade e a descontinuidade, segundo sugestão dos próprios entrevistados e das evidências coletadas. Essas categorias encontram-se organizadas no quadro 3 e indicam inicialmente que os fatores nas linhas superiores foram mais frequentes nos processos de manutenção ou descontinuidade de uma política:

Quadro 3 — Fatores relevantes para a continuidade ou descontinuidade

CONTINUIDADE	DESCONTINUIDADE
Fatores políticos (entendidos como compromisso de campanha ou parte de uma plataforma específica)	
Fatores técnicos (apoio da administração pública, competência técnica, resultados)	
Impacto positivo ou falta dele	
Parcerias ou não com outras organizações	
Apoio/pressão de grupos locais	
	Dificuldades orçamentárias (mais relevante que o impacto das políticas)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em SPINK, CLEMENTE e KEPPKE (2001), FARAH (2004) e NOGUEIRA (2006)

É importante ressaltar que nenhum elemento resulta por si só na continuidade ou descontinuidade de uma política. Além disso, pode haver combinações entre fatores: quando há mudança política, por exemplo, a existência de parcerias fortes envolvidas em um projeto poderia ser mais decisiva do que questões técnicas

(NOGUEIRA, 2006). Outro exemplo levantado por Mendonça (2001), ao estudar políticas educacionais do Brasil ao longo de vários anos, é que mesmo mantendo-se um grupo político no poder, isso não significa que haverá continuidade administrativa e dos programas<sup>10</sup>.

As categorias apresentadas acima são consoantes com outra pesquisa realizada em 2004, também usando dados do Programa Gestão Pública e Cidadania, para discutir diversas questões, entre elas a continuidade dos projetos inscritos naquele programa ao longo do tempo. A pesquisa, liderada por Farah (2004), analisou 140 projetos finalistas das primeiras sete edições do programa Gestão Pública e Cidadania e apresentou resultado similar na continuidade de projetos (87,05%) e nas razões para sua continuidade — relacionadas à existência de parcerias e enraizamento das atividades, bem como reconhecimento social.

Essa pesquisa de 2004 também traz avanços quanto ao entendimento de como se dão os processos de continuidade e descontinuidade em ações públicas, mostrando que eles podem ocorrer ao mesmo tempo. Os entrevistados trouxeram relatos diversos sobre mudanças técnicas ou em especificidades dos seus projetos, como nome, equipe, abrangência, fonte de recursos, parceiros e estruturas organizacionais, mas sem que isso significasse de fato uma mudança estratégica nas ações. Nesse sentido, vê-se novamente uma tendência, ao menos naquele período democrático estudado, de haver i) continuidade das políticas e ii) uma tendência maior de ampliação de abrangência dos projetos existentes do que alterações de objetivos e estratégias (FARAH, 2004).

É importante ressaltar que a identificação de continuidade e descontinuidade de projetos ou políticas possui um importante aspecto subjetivo envolvido, sendo possível entrar em outras categorias para se avaliar de fato a existência de continuidade ou não de uma iniciativa. A própria pesquisa de Farah apresenta os conceitos de continuidade “nominal” e “substantiva”. A primeira categoria incluiria projetos em que nome e/ou outras características básicas são mantidas, mas a essência e os objetivos se transformam a ponto de virar uma outra ação; e a segunda categoria se refere à continuidade de fato, em que se mantêm os elementos fundamentais do programa (idem, ibidem). Contudo, não é o objetivo deste trabalho

---

<sup>10</sup> Esse fator foi observado no projeto ao analisar as mudanças de ministros e de secretários nacionais de educação básica, principalmente ao longo da gestão de Dilma Rousseff (PT).

aprofundar essas duas subcategorias, mas sim entendê-las, a fim de apresentar também as limitações desse referencial teórico para iluminar e interpretar a continuidade das políticas públicas estudadas aqui.

Apona-se, ainda, que nas pesquisas citadas anteriormente percebe-se um elemento estrutural do Estado brasileiro fortemente relacionado à descontinuidade: a existência de autoridades executivas que podem indicar, discricionariamente, um alto número de cargos<sup>11</sup>. Assim, o cenário de grande alteração de pessoas em cargos de liderança, que resultaria em descontinuidade de projetos, já faz parte do imaginário social dos servidores e assessores políticos e impactam as políticas públicas, seja a mudança de pessoas um fato concreto ou não (NOGUEIRA, 2006). Esse e os demais elementos acima estão bem resumidos no quadro abaixo, construído por Nogueira para resumir a literatura de continuidade e descontinuidade.

Quadro 4 — Resumo da literatura sobre continuidade e descontinuidade administrativa

<b>Quadro 1 – Resumo da literatura sobre continuidade e descontinuidade administrativa</b>		
<b>Categorias de análise</b>	<b>Descrição</b>	<b>Principais autores</b>
Origem	De uma forma mais ampla, a descontinuidade administrativa é ligada ao clientelismo e personalismo característicos da administração pública brasileira. No dia-a-dia, vem do excesso de cargos de confiança (comissionados) existentes e da necessidade de cada nova gestão de apresentar soluções novas (não necessariamente inovadoras, mas que tenham sua marca).	Arosemena; Mendonça; Collares, Moysés e Geraldi; Spink; Spink, Clemente e Keppke
Características	A descontinuidade administrativa ocorre em diversos graus, desde a simples perda de prioridade na agenda de novos gestores até a mudanças de nome, táticas, objetivos ou estratégias até a interrupção total da atividade, sempre em função de critérios políticos e não-técnicos, de mérito. Acontece em projetos, programas, políticas e até em organizações ou instituições como um todo. Pode ser vista também como o conflito entre a ação de novos gestores ("políticos") e o quadro de servidores estáveis ("burocratas").	Arosemena; Avritscher; Collares, Moysés e Geraldi; Gestão Pública e Cidadania; Spink
Percepção da questão	Não há consenso sobre qual predomina, se a continuidade ou a descontinuidade. O senso comum aponta a descontinuidade como regra, mas há pesquisas que mostram que há continuidade administrativa mesmo quando existe descontinuidade política e que, na prática, os projetos e as políticas se expõem aos dois fenômenos simultaneamente. Há pesquisas que sugerem que o grau de descontinuidade pode variar em função do setor da política pública ou das características estruturais da organização estudada (tipo de produto final, desenho institucional, estabilidade dos cargos de gestão, etc).	Arosemena; Brose e Pereira; Kfoury; Mendonça; Collares, Moysés e Geraldi; Spink; Spink, Clemente e Keppke
Consequências	A descontinuidade administrativa traz desperdício de recursos públicos, perda de memória e saber institucional, desmotivação das equipes envolvidas e exacerbação do conflito entre técnicos e políticos. Em relação à continuidade administrativa, as pesquisas não permitem concluir se a permanência necessariamente contribui para a qualidade da ação pública. Na sua manifestação mais exagerada, a continuidade pode trazer isolamento, continuísmo, dificuldade de adaptação a mudanças no ambiente e falta de <i>accountability</i> .	Arosemena; Avritscher; Brose e Pereira; Mendonça; Collares, Moysés e Geraldi; Spink
Fatores que podem favorecer a continuidade	Qualidade e mérito técnico da ação, promoção de parcerias, participação de diversos atores (principalmente da sociedade civil), desenvolvimento de mecanismos institucionais, planejamento com visão de longo prazo, reforço da cultura e da identidade organizacional.	Brose e Pereira; Gestão Pública e Cidadania; Spink, Clemente e Keppke
Características dos estudos sobre a questão	Foram encontrados três tipos de estudos. Em primeiro lugar, há uma série de pesquisas e textos que tratam de diversos temas e questões da administração pública nacional e que, em algum momento, citam a descontinuidade administrativa como uma das características da política brasileira, geralmente com julgamento negativo. O segundo tipo de pesquisa tem a questão como foco e busca descrever e analisar algumas causas da continuidade e da descontinuidade e suas consequências. Por último, vêm aparecendo estudos que questionam a predominância da descontinuidade e apontam variáveis que podem influir na continuidade de ações públicas.	

Fonte: Extraído de NOGUEIRA (2006, p.27)

<sup>11</sup> Spink (1987) apresenta uma discussão mais profunda sobre a figura dos "homens de confiança" na política brasileira.

#### 1.4.2 Entrada da formação de gestores escolares na agenda federal

Neste trabalho, entende-se que a análise do processo de implementação e continuidade dos programas estudados passa, necessariamente, por analisar os processos pelos quais eles foram criados. Tais processos incluem a entrada na agenda governamental dos temas de formação e seleção de gestores escolares e a observação de quais os contextos, atores e fluxos políticos estiveram envolvidos no desenho das políticas.

Essa visão surgiu inicialmente do desenvolvimento empírico deste trabalho, que apontou uma forte relação entre o programa PNFCd, foco inicial do estudo, e o programa Escola de Gestores — que foi posteriormente incluído como objeto da pesquisa. A importância histórica para entender o desenvolvimento do programa Escola de Gestores e, posteriormente, para compreender o PNFCd indica a existência de uma “dependência de trajetória” (*path dependence*) em cada uma dessas políticas (PIERSON, 2016; GREENER, 2005).

A dependência de trajetória é um conceito utilizado frequentemente pela abordagem institucionalista histórica e tem como principal característica o fato de apontar para a importância da história para analisar políticas (GREENER, 2005). Essa dependência pode ser definida como “a tendência de instituições ou tecnologias tornarem-se comprometidas a se desenvolver de certas maneiras como um resultado de suas propriedades estruturais ou suas crenças e valores” (idem, 2017, tradução nossa).

Autores como Bennett e Elman (2006) e Greener (2005) apontam para o fato de que o conceito de dependência da trajetória passou a ser muito utilizado pelas ciências sociais, em diferentes estruturas conceituais e abordagens teóricas, nas últimas duas décadas. Esse uso aparece em diferentes estruturas conceituais e abordagens, o que pode oferecer riscos de consistência para o uso do conceito (BENNETT; ELMAN, 2006; GREENER, 2005; Pierson, 2000). Não se pretende aprofundar aqui o debate a partir do institucionalismo histórico, mas sim explicitar que ao longo do trabalho realiza-se a análise da trajetória — incluindo a entrada na agenda — das políticas estudadas, considerando que a história tem grande peso em seus

desenvolvimentos e que mudanças de políticas públicas costumam acontecer dentro de um contexto político-histórico e em cenários específicos<sup>12</sup>.

Em geral, utiliza-se aqui, nos termos de Pierson, um conceito mais amplo de dependência de trajetória, que pode ser definido como “à relevância causal de estágios anteriores em uma sequência temporal.” (PIERSON, 2016, p. 339). Contudo, mais especificamente quanto ao PNFCD, também se poderia utilizar o uso mais estrito do conceito, o de que a entrada na agenda das políticas e as decisões tomadas na implementação geram reforços positivos que conduzem as políticas públicas para uma situação cada vez mais difícil de mudança de rota ao longo do tempo<sup>13</sup>. Segundo Pierson (2000):

Em processos de retornos crescentes, a probabilidade de novos passos na mesma trajetória aumenta a cada passo dado nessa trajetória. Isto ocorre porque os benefícios relativos da ação atual comparados às opções anteriormente possíveis aumentam com o tempo. Colocado de maneira diferente, os custos de transição (*exit costs*) – de mudar para alguma alternativa previamente plausível – aumentam. (PIERSON, 2016, p. 338).

Considerando essa questão histórica, além da literatura de continuidade e descontinuidade das políticas, também utilizar-se-á abordagens convergentes para explicar o processo de entrada do programa Escola de Gestores e do Programa Nacional de Formação e Certificação de diretores na agenda política federal nos distintos momentos em que foram criadas. A visão de John Kingdon (2014), um dos precursores e das maiores referências sobre o tema de formação de agenda política, servirá como um amplo guarda-chuva teórico para pensarmos categorias referentes aos processos políticos envolvidos na construção de uma política pública. O autor entende a formulação de agenda como i) os processos pelos quais um determinado tema entra na agenda governamental e, então, ii) como se decide quais as soluções ou alternativas viáveis a serem consideradas pelos tomadores de decisão (KINGDON, 2014). Essa divisão entre agenda e alternativas de políticas públicas mostrou-se interessante para esse trabalho e será adotada nos próximos capítulos.

Segundo o autor, a agenda “é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais

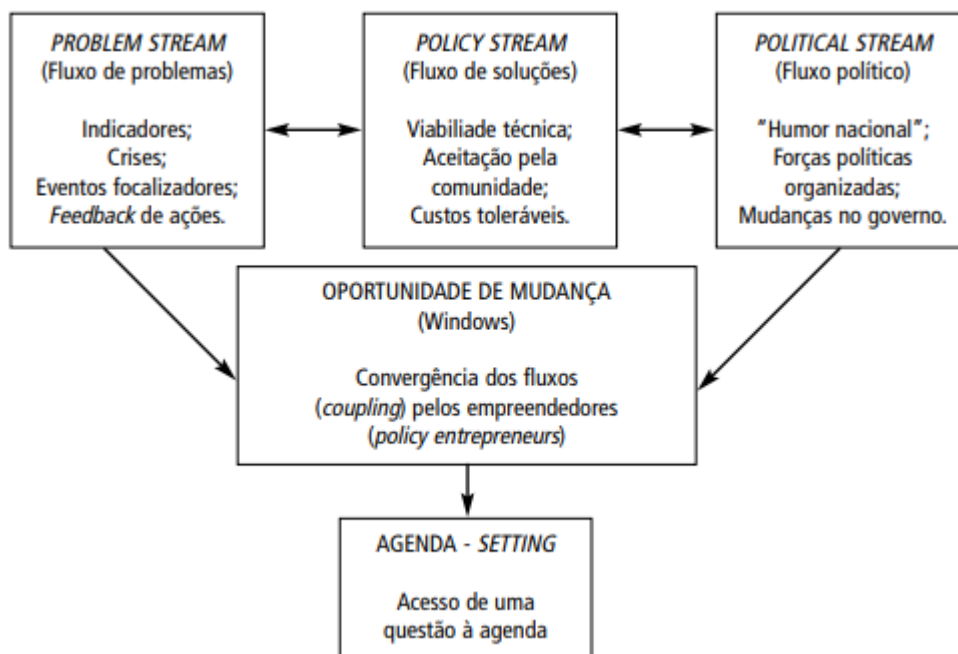
---

<sup>12</sup> “In historical institutionalism, political processes come to resemble ‘punctuated equilibria’ (Krasner, 1984), where substantial change is only possible in ‘critical junctures’ (Collier and Collier, 1991) or ‘policy windows’ (Kingdon, 1995 and 1996) before institutions and policies once again settle down on to a new path, and inertia becomes the norm.” (GREENER, 2005, p. 64).

<sup>13</sup> Esse fator será visto na explicação sobre como o desenho do Programa Escola de Gestores influenciou a definição do PNFCD.

como de pessoas fora do governo, mas estreitamente ligadas às autoridades” (KINGDON, 2006, p. 222). Em sua teoria, pode-se explicar a formação da agenda estatal por meio da análise de três variáveis principais: i) se o assunto ou tema em questão é visto como um problema; ii) se a dinâmica política favorece ou não tratar do assunto; e iii) quais os atores a favor ou contra determinada agenda (idem, ibidem). O autor apresenta uma visão do campo estatal composto de múltiplos fluxos: o fluxo dos problemas (sociais), o fluxo da política e o fluxo de soluções ou de políticas públicas. Os primeiros dois fluxos comporiam a agenda governamental: isso significa que caso um assunto seja identificado como problema social e haja contexto político para discuti-lo, tal assunto entrará na agenda do governo. Já o terceiro fluxo estaria mais relacionado ao desenho de uma política em si, composto pelas variáveis que compõem as alternativas possíveis para resolver um problema governamental. Caso esses três fatores sejam convergentes, existe uma janela de oportunidade que explicaria a criação de uma política (KINGDON, 2006). Um modelo organizado por Capella (2006) com base em Kingdon encontra-se abaixo:

Figura 1 — O modelo de múltiplos fluxos de Kingdon



Fonte: Capella (2006, p.32), com base em Kingdon (2003)

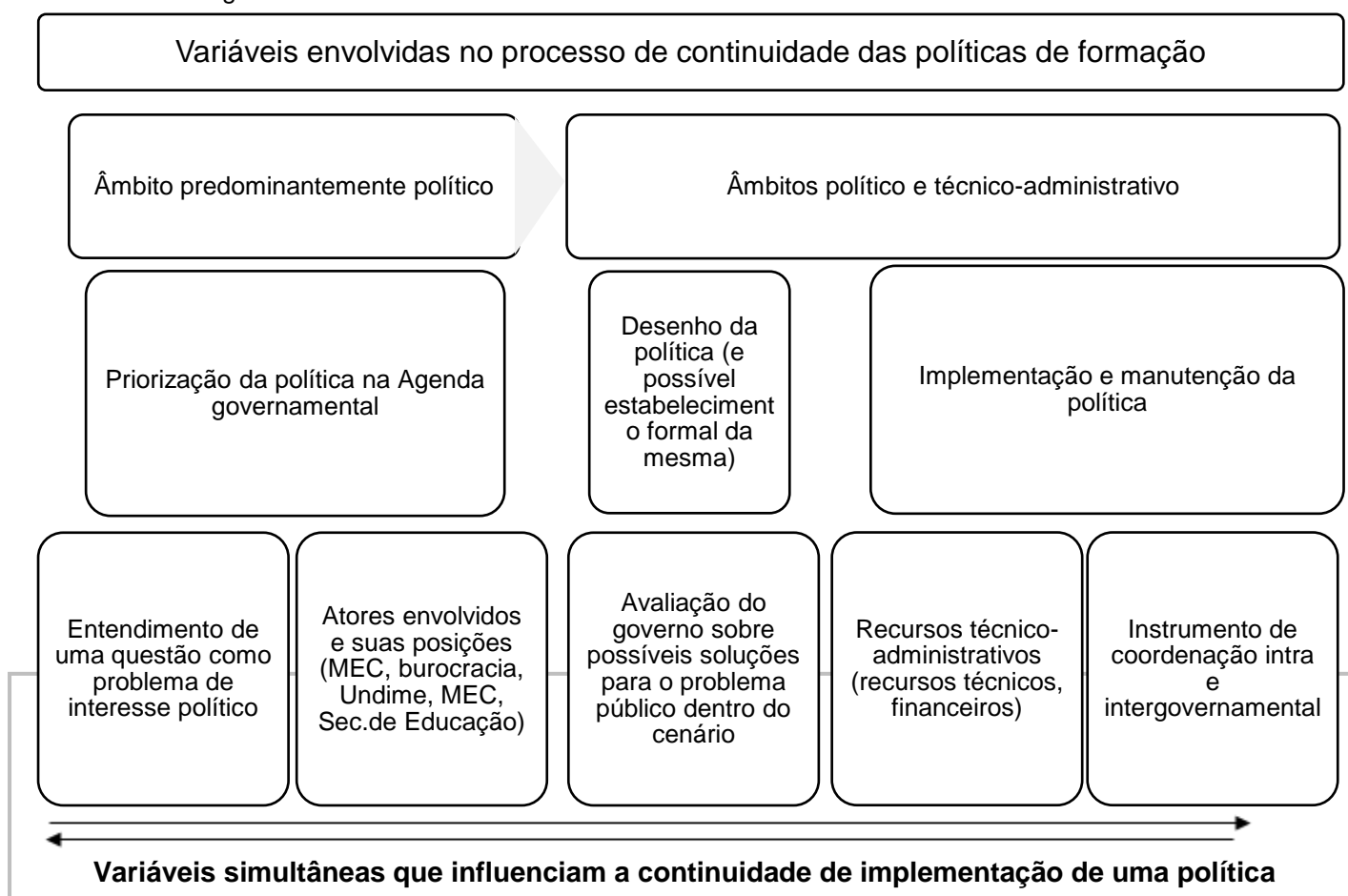
Além disso, o autor trabalha com uma série de categorias de *stakeholders* e de momentos políticos que podem favorecer ou dificultar o avanço de uma política — categorias essas mobilizadas nos capítulos de análise das políticas estudadas.



### 1.4.3 Síntese analítica

A partir dos aportes teóricos anteriores, da análise de documentos e das entrevistas, propõe-se um esquema que apoie o entendimento sobre o processo de criação do programa Escola de Gestores e quais elementos contextuais mudaram ao longo de seus onze anos para que ele tenha sido descontinuado no início de 2016; o esquema também auxiliará na compreensão do desenho do PNFCd em 2015 e sua posterior descontinuidade (não implementação). A figura dois apresenta o esquema analítico e os elementos que serão mobilizados ao longo de todo trabalho.

Figura 2 — Síntese de variáveis envolvidas na continuidade do PNEGEB e PNFCd



Fonte: Elaboração própria com base em Kingdon (2014), Spink, Clemente e Keppke (2001) e Nogueira (2006)

O esquema dois demonstra, de maneira sintética, as principais questões envolvidas desde a criação das políticas públicas estudadas até sua descontinuidade. Os três blocos, na segunda linha de baixo para cima, demonstram respectivamente: a entrada de um tema na agenda governamental, segundo os termos de Kingdon (2006); o desenho e instituição burocrática de uma política, relacionadas ao fluxo de

soluções; e o âmbito de implementação e manutenção dessas políticas. Além disso, o esquema apresenta uma classificação desses níveis de acordo com i) estarem predominantemente em um terreno político ou ii) já se envolverem diretamente com questões técnico-administrativas e, por fim, traz as variáveis mais tangíveis e próximas ao nível de análise, que serviram de base para decidir como descrever as políticas públicas estudadas e como interpretar a implementação e a descontinuidade das mesmas.

Além desta primeira parte de introdução, a dissertação está estruturada em mais quatro capítulos. No segundo capítulo, apresenta-se uma revisão da literatura sobre gestão escolar no Brasil, focando-se a análise sobre o papel e os desafios do diretor escolar, de sua formação e como essa temática passou a ser tratada em âmbito federal. O terceiro e o quarto capítulos analisam, respectivamente, os dois programas nacionais objetos de estudo dessa dissertação: o programa Escola de Gestores e o PNFCd. O quinto capítulo traz uma análise final dos dados coletados, que busca evidenciar o estado da formação de diretores no âmbito nacional e discutir por que não existe um programa nacional vigente neste momento, considerando o arcabouço teórico apresentado até aqui.

## **CAPÍTULO 2: GESTÃO ESCOLAR E O DIRETOR NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E DESAFIOS**

### **2.1 Gestão escolar e a aprendizagem dos alunos**

A relação entre gestão escolar e qualidade do ensino tem ganhado cada vez mais evidências empíricas nos últimos anos. Um exemplo que indica a correlação entre gestão e eficiência das instituições advém do *World Management Survey* (WMS), uma pesquisa realizada há mais de dez anos com o objetivo de medir a qualidade de práticas de gestão em diferentes países. Essa pesquisa desenvolveu metodologia para medir sistematicamente a qualidade da gestão para um conjunto de 18 a 20 práticas com base em entrevistas em profundidade, e apontou para o fato de que escolas mais bem gerenciadas possuem maiores pontuações em avaliações padronizadas de aprendizagem (BLOOM, VAN REENEN, 2007; BLOOM et al., 2015).

Mais especificamente para a realidade brasileira, no estudo realizado em 2015 por BLOOM et al., foram coletados dados de 504 escolas brasileiras e mais de 1800 escolas de ensino médio no total de oito países pesquisados conjuntamente, nas quais entrevistou-se diretores escolares para avaliar quatro grandes áreas de gestão: pessoal, metas, operações e monitoramento. Ao cruzar essas informações com avaliações padronizadas de desempenho escolar já consolidadas no Brasil, como a Prova Brasil e os resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), a pesquisa demonstrou que há associação direta entre o melhor desempenho dos alunos nessas provas e níveis mais altos de gestão escolar. Além dos estudos que indicam correlação ou, mais diretamente, níveis de causalidade entre a gestão escolar e o melhor desempenho de alunos em provas padronizadas, é necessário avaliar quais são as práticas associadas à melhor gestão e quais adoções, teoricamente, deveriam ser fomentadas nas escolas públicas brasileiras. Isso, é claro, considerando as realidades locais e as especificidades de cada escola.

As competências necessárias para implementação de políticas eficientes para garantir os direitos de aprendizagem dos alunos devem, nesse sentido, servir de baliza para definir as conhecimentos, habilidades e atitudes procuradas na seleção e no desenvolvimento das direções escolares. Não há consenso na literatura sobre quais práticas de gestão são mais diretamente associadas à melhor aprendizagem dos alunos ou quais apresentam maior e menor impacto. Segundo o estudo de Bloom

(2015), as redes escolares que se saem melhor nos indicadores de aprendizagem teriam as seguintes características:

- I) Usam dados para acompanhar a aprendizagem dos alunos ao longo do ano e para os professores planejarem as aulas;
- II) Usam métodos de monitoramento de atividades feitas por professores em sala de aula;
- III) Estabelecem metas de aprendizagem;
- IV) Usam algum tipo de reconhecimento para bons professores.

Outro estudo, realizado por Dobbie e Fryer (2013) usando dados de 39 *charter schools* da cidade de Nova Iorque, indica que há cinco variáveis centrais relacionadas à gestão escolar. Essas variáveis foram construídas analisando uma série de estudos qualitativos ao longo dos últimos 40 anos e seriam responsáveis por explicar aproximadamente metade da variação do desempenho de escolas no ensino dos alunos: i) devolutiva frequente aos professores (feedback); ii) o uso de dados para guiar as aulas; iii) tutorias para alunos com dificuldades; iv) aumento do tempo de aula; e v) e altas expectativas (foco) quanto ao desempenho dos estudantes.

Por meio de entrevistas com diretores, professores e alunos sobre diversos temas, como tempo de aula e comunicação com os pais, o estudo percebeu que essas cinco variáveis eram centrais e que, após a mensuração das mesmas, outros dados tradicionalmente entendidos como correlacionados ao desempenho escolar, como número de alunos por sala e gastos da escola por aluno, ou nível de certificação dos professores não pareciam ter impacto perceptível no desempenho escolar.

Já no estudo de Oliveira e Walldhelm (2016) foram criados índices médios de liderança e colaboração docente a partir dos dados da Prova Brasil 2013, encontrando relação entre liderança e desempenho dos alunos. A combinação de liderança e clima escolar explicou 15% da variabilidade do desempenho dos alunos do 5º ano. Segundo os estudos de Marzano et al. (2005), a gestão escolar em si corresponde a 25% do efeito das escolas sobre o aprendizado dos alunos, excetuando-se aí as características socioculturais dos estudantes.

Por fim, há conclusões interessantes na compilação de Leithwood (2009) sobre estudos que relacionam liderança escolar e aprendizagem. Na obra, conclui-se que mesmo as pesquisas que apontam pouco impacto total da liderança sobre a aprendizagem dos alunos, mostram que ela tem grande impacto quando se considera

apenas a variação de aprendizagem causada pelas variáveis endógenas à escola, ou seja, quando se controla as diferenças de entrada dos estudantes.

Essa revisão de literatura demonstra que há cada vez maior consenso sobre a importância da gestão escolar para a construção de espaços escolares que promovam um processo de ensino-aprendizagem de qualidade e garantam os direitos dos alunos. Contudo, não há clareza sobre a importância relativa da gestão escolar quando comparada a outros fatores, como a formação de professores, a existência de um currículo para a escola ou remuneração da equipe escolar, o que dificulta o processo de priorização de políticas públicas para promover a formação de gestores escolares.

Percebe-se também que ainda não existe um consenso sobre quais práticas a equipe gestora deve promover no ambiente escolar, apesar de haver convergências em muitos pontos, como a importância de garantir o tempo de aula dos alunos; a promoção do uso de dados para planejamento de aula e para gestão escolar; a geração de um bom clima escolar; a existência de tutorias e reforço dos alunos e também a troca de saberes e práticas entre os docentes.

## **2.2 O papel do diretor**

Um passo prévio para discutir a formação de diretores é entender o que se espera das pessoas ocupando esse cargo, ou seja, o que define uma boa gestão escolar e um bom diretor. Por isso, essa primeira parte visa a discutir o papel dos diretores e da gestão escolar segundo a legislação brasileira e a bibliografia na área.

Até 1894, quando foram criados os primeiros grupos escolares – locais que reuniam várias escolas da época –, não existia a figura jurídica do diretor escolar no Brasil, a não ser por menções pontuais (SILVA, 2012). O papel do diretor foi de fato instituído para administração destes grupos escolares. O gestor era escolhido dentre os professores das escolas que compunham o Grupo Escolar, sendo um requisito que ele possuísse um diploma da Escola Normal, e então era nomeado pelo governador.

O papel do diretor tornou-se necessário em um momento no qual se buscava levar a cabo uma grande reforma educacional, em que era preciso um ator capaz de sensibilizar os professores para que aceitassem e participassem da experiência que se processava (TABACCHI, 1979, p. 32). Nesse sentido, o cargo de diretor escolar

foi, desde seu início, instaurado como um interlocutor entre a burocracia superior governamental e a unidade escolar (SILVA, 2012).

Até meados da década de 1980, um século depois, a escola e sua direção eram vistas como modelos estáticos (LÜCK, 2000), o que significa dizer que a posição de diretor era entendida como tutelada dos órgãos centrais, sem autonomia, reservada a controlar e supervisionar as rotinas escolares segundo as normas existentes e, portanto, sem responsabilização direta pelos resultados de suas ações. Essa atuação se consolidava por meio da repressão e imposição da hierarquia aos alunos, buscando homogeneidade do comportamento<sup>14</sup>, e também dos funcionários e do corpo docente, segundo visão fragmentadora da educação. Isso porque, nessa visão, ninguém se vê responsável pelos direitos de aprendizagem de fato dos alunos, mas apenas pelas suas ações individuais, gerando “diretores que não lideram, professores que não ensinam, alunos que não aprendem” (LÜCK, 2000, p.13).

Até mesmo a prática pedagógica via-se reduzida a tarefas exercidas sem vida e sem espírito, como é o caso de “corrigir provas”, “dar nota”, “preencher diários de presença”, entre outros (idem, ibidem). Isso tornou-se um grande problema, pois como diz Peter Strange (1993, p. 29), “quando os membros de uma organização se concentram apenas em sua função, eles não se sentem responsáveis pelos resultados quando todas as funções atuam em conjunto”. O modelo descrito anteriormente é conhecido como paradigma da administração “científica”. Este passa a ser questionado e transformado em um novo modelo mais complexo, entendido de fato como gestão escolar, a partir do contexto da redemocratização.

Nesse período, observa-se o aumento da pressão social para que o papel da escola fosse transformado, seguindo a forte tendência de práticas interativas, participativas e democráticas, que se baseassem no diálogo entre todos os membros da comunidade escolar. (LÜCK, 2009). Para tal, foi – e ainda é – necessário repensar o papel do diretor escolar, desde sua seleção até a maneira pela qual atua burocraticamente e executa suas atividades de forma autônoma.

Segundo Mirian Warde (1992), a pressão para que o diretor revelasse sua face de educador ao mesmo tempo de suas habilidades gerenciais chegou ao ponto de

---

<sup>14</sup> Vale lembrar que o ensino era voltado para poucos até a década de 1980, com uma educação elitizada e conservadora que concebia como natural a expulsão explícita ou implícita de alunos que não se adequassem às regras escolares; esse fator também explica os altos índices de evasão escolar ao longo da história brasileira (LÜCK, 2000; LÜCK, 2009).

questionar o caráter da direção escolar composto por apenas uma pessoa e propor que fosse uma função colegiada. É nesse contexto educacional que surgem as diversas legislações e reestruturam-se algumas bases da educação brasileira, cujo entendimento é necessário para se discutir em profundidade qual o papel da gestão escolar e dos gestores no país, bem como a estrutura de formação voltada a eles.

A gestão escolar é entendida, a partir dos anos de 1990, como processo dinâmico, marcado por distintas realidades sociais, econômicas e culturais, por grande pluralidade e que deve valorizar e aproveitar a diversidade, não mais repreendê-la. Esse cenário traz consigo maior complexidade para a organização escolar e uma necessidade de gestores com conhecimentos, habilidades e atitudes para lidar com a nova composição da escola. E é nesta realidade mais participativa, dinâmica, repleta de ambiguidades, imprevisibilidades e tensões próprias do mundo social que se desenvolve a nova gestão: um modelo que envolve novos processos, como a estruturação do projeto-político pedagógico, o compartilhamento do poder, a compreensão das dinâmicas conflitivas e contraditórias das relações interpessoais e da escola como entidade viva (LÜCK, 2009).

De acordo com Lück, o novo conceito de gestão escolar também muda o papel do diretor, que deve construir ambiente propício ao processo de ensino-aprendizagem e praticar gestão compartilhada, sendo sua maior responsabilidade promover “a articulação sinérgica do talento, competência e energia humana, pela mobilização contínua para promover uma cultura organizacional orientada para resultados e desenvolvimento” (LÜCK, 2000, p.15). Para exercer sua função, o diretor deveria desenvolver competências para lidar com um rol de dimensões de gestão existentes na escola, divididas pela autora entre dimensões de organização, que estruturam a gestão escolar, e de implementação, que são responsáveis diretamente pela geração de resultados de aprendizagem na escola, conforme quadro abaixo.

Quadro 5 — Dimensões da organização e implementação da Gestão Escolar

4 dimensões de organização (estruturantes, dão base à implementação)	6 dimensões de implementação (produção de resultados diretamente)
Fundamentos e princípios da educação e da gestão escolar	Gestão democrática e participativa
Planejamento e organização do trabalho escolar	Gestão de pessoas
Monitoramento de processos e avaliação institucional	Gestão pedagógica
Gestão de resultados educacionais	Gestão administrativa
	Gestões da cultura escolar
	Gestão do cotidiano escolar

Elaboração própria com base em LÜCK (2009)

Abrucio (2010) analisa a partir do modelo de Lück e propõe um rearranjo das dimensões, que podem ser resumidos basicamente no conceito de que o diretor escolar deve aliar ao menos quatro tipos de competências: “conhecimentos específicos à Educação; o relacionamento interpessoal com a comunidade interna [...]; a capacidade de ganhar confiança e atrair a comunidade externa, principalmente os pais; e habilidades em gestão” (ABRUCIO, 2010, p. 252). Além disso, Soares et al. (2011) ressaltam a importância de o diretor apresentar capacidade de ter atitudes de superação para promover uma gestão escolar eficiente (Soares *et al*, 2011).

A bibliografia aponta para o referencial teórico que será utilizado para discutir o papel do diretor e de sua formação ao longo deste trabalho. Em suma, o diretor escolar como dirigente de nível médio (próximo à atividade fim ou gerência, no caso a educação) necessita não apenas de *conhecimentos gerenciais* ou administrativos, mas também de *competências pedagógicas* em si, além da necessidade de lidar com os mais diversos públicos internos e externos à sua organização, em uma terceira linha de *competências interpessoais ou políticas*. Deve-se acrescentar nesse cálculo alguns níveis de complexidade nas relações externas à escola: lidar com superiores governamentais (DREs, Secretaria de Educação) para conseguir apoio às suas ações e efetivar sua autonomia, parceiros estatais ou privados (Fundações, ONGs, outras escolas) para receber apoio financeiro e técnico, além de realizar eventos e trocar experiências, por exemplo.

## 2.3 O perfil e a formação do diretor

A formação inicial do diretor escolar está intrinsecamente ligada aos requisitos para a sua seleção nos 5.570 municípios brasileiros. Como foi dito anteriormente, há



diversas formas de seleção em todo o país que podem ou não exigir uma formação inicial no âmbito de graduação ou pós-graduação para o exercício do cargo de direção. Segundo os dados do questionário contextual da Prova Brasil de 2015<sup>15</sup>, 66% dos diretores foram escolhidos por seleções baseadas em critérios estritamente políticos: indicação política (46%) ou eleição (22%). Do mesmo modo, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2014), a nomeação de diretores escolares ocorre exclusivamente por indicação política em 74,4% dos municípios e só por eleição em 12,4%.

Gráfico 1 — Processo pelo qual foi assumida a direção da escola



Fonte: QEdu, com base nos questionários para diretores da Prova Brasil 2015, com 52.341 respostas válidas para questões acima.

Contudo, observa-se que em grande parte dos casos, mesmo nos estritamente políticos, impõem-se requisitos de experiência de trabalho na docência e formação na área educacional para atuar como diretor. Conforme mostram os dados abaixo, a grande maioria dos diretores possui mais de 6 anos de experiência no cargo e mais de 90% possui formação em ensino superior na área de pedagogia (44%) ou licenciaturas. Os números corroboram a avaliação de Silva (2012), de que haveria cada vez maior exigência de formação em pedagogia ou licenciatura para lecionar, razão pela qual cada vez mais os cargos de direção são ocupados por pedagogos ou licenciados.

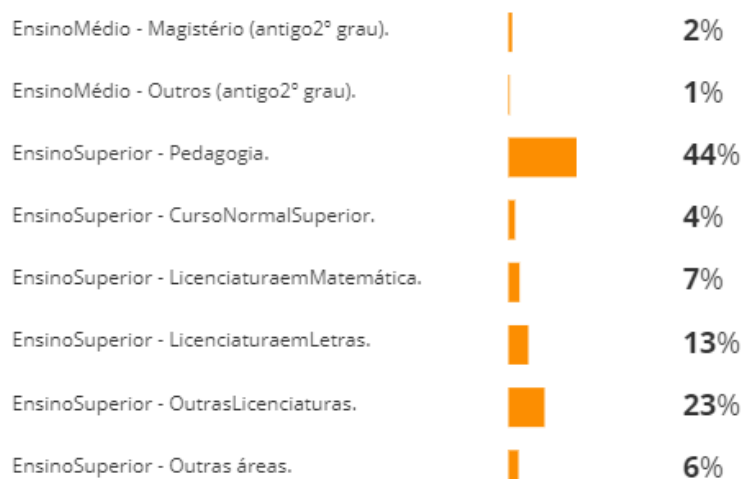
<sup>15</sup> Dados obtidos por meio de autodeclaração dos diretores de todo o país, de escolas municipais e estaduais com ensino fundamental.

Gráfico 2 — Experiência de trabalho docente antes de que diretores chegassem ao cargo



Fonte: QEdu, com base nos questionários para diretores da Prova Brasil 2015, com 52.341 respostas válidas para questões acima.

Gráfico 3 — Nível de escolaridade mais alto concluído pelo diretor escolar (até graduação)



Fonte: QEdu, tendo por base os questionários para diretores da Prova Brasil 2015, com 52.341 respostas válidas para questões acima.

Esse movimento de diretores não apenas educadores, mas pedagogos ou licenciados, tem muito a ver com a reforma dos cursos de Pedagogia e Licenciatura, que extinguiu as habilitações. O pedagogo passou então a possuir credencial para trabalhar tanto como docente da educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental, quanto como orientador, diretor e supervisor de ensino, com competências ainda para a pesquisa (BRASIL, 2006). A LDB prevê ainda a possibilidade da formação para gestão escolar se dar na pós-graduação, seja *lato* ou *stricto sensu*:

Art. 64. 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, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional. (BRASIL, 1996).

Essa análise da formação em nível de pós-graduação é de grande interesse, pois foi a maneira escolhida pelas políticas nacionais de formação, centralmente o programa Escola de Gestores, para realizar a formação continuada dos diretores escolares. Isso está relacionado a uma série de fatores, sendo dois dignos de destaque: os diretores deviam ser formados em larga escala e em todo o país; e, avaliando os dados, essa formação não precisaria ser em nível de graduação, posto que a expansão do Ensino Superior no Brasil e iniciativas como o curso normal superior e outras para a formação superior de professores já havia promovido alto número de graduados para assumirem a gestão escolar.

Um outro ponto fundamental era a necessidade de, na estrutura de carreira docente brasileira, promover formações que contribuíssem para a evolução funcional na carreira dos “professores-gestores”. Ou seja, o fato de que no Brasil a posição de diretor escolar não seja em geral uma carreira em si ou um cargo de competição ampla, mas sim uma posição a que parte dos educadores passam ao longo de sua carreira docente, gera uma série de especificidades também para a sua formação. Segundo o grupo do MEC entrevistado nessa pesquisa, a adoção do modelo de especialização pelo programa Escola de Gestores “é um fator muito importante, porque tem a questão do plano de carreira”.

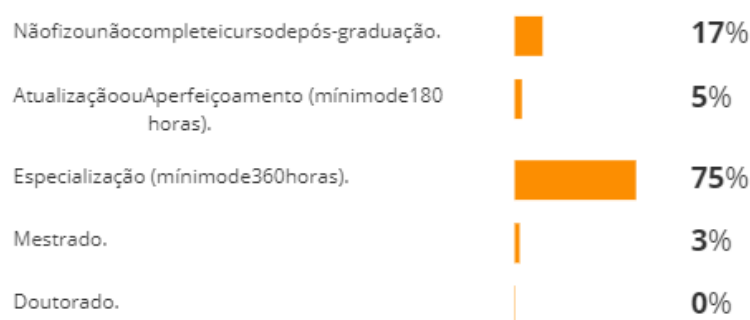
Conforme apontado por Silva (2012), o âmbito da graduação e da pós-graduação *lato sensu* apresentam distintos focos e capacidades para a formação do gestor escolar. Os cursos universitários, ainda que abordem questões técnicas, primam pela formação universal e pelas bases conceituais para o exercício da profissão (SEVERINO, 2001), e os cursos de mestrado e doutorado não têm como objetivo formar habilidades executivas administração escolar. Assim, o âmbito da pós-graduação *lato sensu* e os cursos preparatórios fornecidos pelas próprias redes de ensino ficam encarregadas de formar tecnicamente o diretor (SILVA, 2012). Esse seria um outro motivo pelo qual a formação inicial e continuada proposta pelos programas nacionais de formação de diretores se concentra no modelo de atualização e especialização. Um bom resumo dessa situação pode ser visto em LÜCK (2000):

O MEC propunha, na década de 70, que todos os cargos de diretor de escola viessem a ser ocupados por profissionais formados neste curso [de graduação com habilitação em Administração Escolar]. No entanto, com a abertura política na década de 80 e a introdução da prática de eleição para esse cargo, diminuiu acentuadamente a procura desses cursos que, por falta de alunos, tornaram-se inviáveis. Houve, no entanto, um movimento no sentido de ofertar cursos de especialização em gestão educacional, muito procurado por profissionais já no exercício dessas funções, porém, com um número relativamente pequeno de vagas. (LÜCK, 2000, p. 28)

Pelos dados compilados do censo escolar de 2015, não é possível averiguar quantos diretores fizeram sua pós-graduação em gestão escolar, temas correlatos ou quantos foram formados pelo programa Escola de Gestores. Contudo, é possível obter algumas informações relevantes, compiladas nos gráficos abaixo. Aproximadamente 83% dos diretores respondentes havia concluído uma pós-graduação: parte em nível de atualização (5%), a maioria em nível de especialização (75%) — formações com pelo menos 360h/aula — e também um percentual em nível de mestrado (3%).

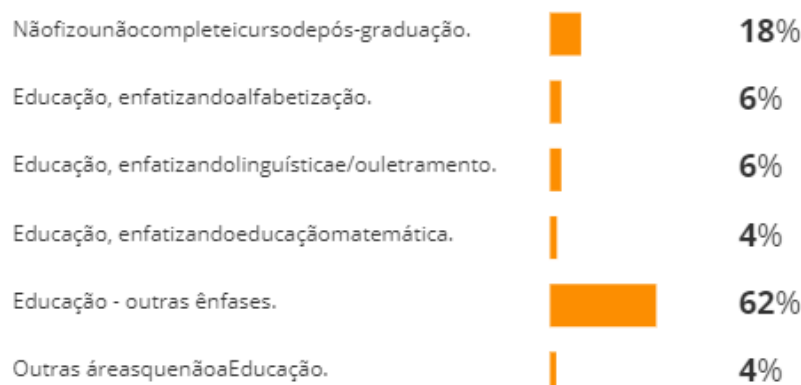
Mais especificamente, 62% dos diretores completaram um curso de pós-graduação na área educacional — em temas que podem englobar ou não gestão escolar. Em perspectiva, só no curso de especialização do Escola de Gestores foram formados, entre o início do programa em 2006 e encerramento da última turma em 2017, 20.530 pessoas que estiveram no cargo de direção nos últimos dez anos.

Gráfico 4 — Curso de pós-graduação mais alto concluído pelo diretor escolar



Fonte: QEd, tendo por base os questionários para diretores da Prova Brasil 2015, com 52.341 respostas válidas para questões acima.

Gráfico 5 — Áreas temáticas do curso de pós-graduação de mais alta titulação dos diretores escolares



Fonte: QEdu, tendo por base os questionários para diretores da Prova Brasil 2015, com 52.341 respostas válidas para questões acima. QEdu.org.br

Um último fator a ser analisado é a qualidade da formação dos diretores. Segundo uma pesquisa realizada pelo IBOPE em 2009 para avaliar o perfil e o formação de diretores brasileiros, que contou com a participação de 400 diretores de 13 capitais, apenas 36% avaliam que tiveram uma graduação que lhes preparou para a gestão escolar — isso é um dado ainda mais relevante considerando que 93% avaliam que tiveram uma boa graduação. Ou seja, a questão não é da qualidade de disciplinas de gestão, mas o fato de não terem matérias ou atividades relacionadas ao tema. Segundo a mesma pesquisa do IBOPE (2009), 72% dos respondentes havia feito alguma pós-graduação, quase a totalidade *lato sensu* (apenas 5% fizeram mestrado e 1% doutorado).

Esses dados de pós-graduação são coerentes com os dados de um número muito maior de escolas e mais atualizado por meio do Censo Escolar de 2015, englobando os 52.341 diretores de escolas de Ensino Fundamental respondentes. Contudo, o censo permite avaliar algumas questões mais específicas sobre a formação continuada dos diretores. 15% dos gestores alegam não ter participado de nenhuma atividade de desenvolvimento profissional nos últimos dois anos de atuação e apenas 25% dos diretores avaliam que as formações que fizeram tiveram grande impacto sobre sua atividade de direção. Ainda mais relevante é que 90% dos diretores gostaria de ter participado de mais atividades de desenvolvimento profissional, ou seja, consideram esse um tema de alta relevância. Grande parte dos interessados alega que não realizou atividades formativas devido ao fato de elas serem, entre

outros, pagas e caras (46%) ou apresentarem conflito de horário com seu trabalho (59%).

Quadro 6 — Perfis resumido dos diretores de escola da rede pública de EF<sup>16</sup>

SOCIAL	Sexo		Etnia			Faixa Etária	
	Feminino	Masculino	Branco	Pardo	Preto	30 a 39 anos	Acima de 40 anos
	80%	20%	47%	41%	8%	23%	75%
FINANCEIRO	Realiza outra atividade remunerada		Salário bruto aproximado				
	Sim	Não	Até R\$2.712,00	R\$ 2.713,00 a R\$4.746,00			
	26%	74%	39%	43%			
FORMAÇÃO	Instituição em que realizou a graduação		De que forma realizou a graduação				
	Privada	Pública Estadual ou Federal	Presencial	Semipresencial	A distância		
	60%	37%	81%	12%	5%		
EXPERIÊNCIA	Tempo em exercício como diretor		Tempo de direção na escola atual			Trabalho docente antes de se tornar diretor	
	Até 5 anos	6-10 anos	Até 2 anos	3-5 anos	6-10 anos	6-10 anos	Mais de 11
	61%	21%	40%	34%	16%	24%	62%

Fonte: Quadro elaborado pelo autor a partir dos dados do Censo Escolar de 2015.

## 2.4 A estrutura político-administrativa da educação pública no Brasil

Após introdução teórica sobre o papel da gestão escolar e do diretor de escola no Brasil, apresenta-se aqui o contexto legal e político-administrativo da educação no país. Dessa maneira, é possível abordar alguns temas que aparecerão de forma recorrente nos próximos capítulos sobre o programa Escola de Gestores e o PNFCd.

O Brasil é uma república federativa composta pela união indissolúvel dos estados, municípios e do distrito federal. O país organiza sua divisão de competências públicas entre os entes federados, conforme previsões da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Segundo a Constituição, a educação é direito social que deve ser garantido a todos os cidadãos e “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” proporcionar os meios para acessá-la (art. 23, inciso V).

<sup>16</sup> O quadro foi construído para enfatizar os principais dados do censo úteis nessa pesquisa. Por esta razão, foram selecionadas informações e nem todas as somatórias chegaram à soma de cem por cento.

Divide-se aqui dois tipos de competência jurídica dos entes federativos: i) a legislativa, que se refere aos aspectos sobre os quais os entes federados podem criar leis e normas; ii) e a material ou administrativa, relativa a orçamentos e implementação de políticas educacionais.

Assim, a União, os estados e os municípios podem elaborar normas e organizar suas estruturas político-administrativas<sup>17</sup> e possuem seus próprios poderes executivos e legislativos. Contudo, os entes federados não são dotados de soberania, ou seja, suas normas não podem contrariar a Constituição Federal, sendo ela que lhes concede autonomia e define suas possibilidades. Tendo em vista essa estrutura, faz sentido partir da análise da competência legislativa federal como ponto de partida da educação no país, havendo um conjunto de leis, diretrizes, planos e bases que regulam o ensino público e privado em todo o território.

No art. 22 enuncia-se as competências privativas da União, ou seja, quais temas só competem a ela legislar, entre os quais se encontram as “diretrizes e bases da educação nacional” (inciso XXIV). Essa competência privativa é o que permite à União regular a educação por meio da Lei de Diretrizes e Bases Educacionais (LDB)<sup>18</sup> — além de normas decorrentes da LDB, como o Plano Nacional de Educação<sup>19</sup> — e por emendas à Constituição Federal, como a EC nº 53/2006<sup>20</sup>. Existem, ainda, o i) Ministério da Educação (MEC), que possui a prerrogativa de formular e avaliar a política nacional de educação, podendo para tanto criar regras e regimentos que influenciem os demais entes federados; e o ii) Conselho Nacional de Educação (CNE)<sup>21</sup>, que possui atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Educação, sendo criado como órgão de participação social para o aperfeiçoamento da educação.

Já no art. 24, inciso IX, fica claro que é matéria da União, dos estados e do Distrito Federal, de maneira concorrente, legislar sobre educação. O aspecto concorrente indica que, para além das bases e diretrizes educacionais de primazia federal, a União deve legislar somente em caráter geral sobre a educação, deixando

---

<sup>17</sup> No caso dos estados brasileiros, a base normativa encontra-se na Constituição Estadual, enquanto nos municípios, a autonomia política se expressa em sua Lei Orgânica.

<sup>18</sup> Lei nº 9.394/1996

<sup>19</sup> Lei nº 13.005/2014.

<sup>20</sup> Cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

<sup>21</sup> Instituído pela lei nº 9131/1995.

espaço para que os estados façam leis específicas levando em conta suas características e necessidades regionais. Aos municípios não caberia legislar localmente sobre o tema, a não ser em caráter complementar para questões mais pontuais do seu sistema de ensino (conforme especificado na LDB, art. 11, inciso III).<sup>22</sup>

Há, portanto, predominância da União na legislação educacional, composta pela CF/88, suas emendas, a LDB e o Plano Nacional de Educação, bem como normativas do MEC e do CNE, normas que são seguidas por leis regionais e locais, as quais devem ser congruentes às normas superiores.

Com respeito às competências administrativas dos entes federativos quanto à educação, há o art. 211 da Constituição que descreve o que compete a cada ente federativo no âmbito da educação pública<sup>23</sup>.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

Fica claro no art. 211 o papel central da União, que deve atuar para garantir a equalização de oportunidades educacionais — ou seja, prezar pela diminuição de desigualdades regionais—, não apenas por meio de repasses financeiros, mas também assistência técnica. Também é posto que os estados e municípios possuem âmbitos de atuação que se mesclam no ensino fundamental, mas que possuem autonomia administrativa, razão pela qual faz sentido analisar como são

---

<sup>22</sup> A primazia do município é administrativa, segundo a Constituição, sendo mantenedor de programas de educação infantil e fundamental “com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado” (art. 30, inciso VI).

<sup>23</sup> O capítulo III, seção I, da Constituição federal é voltado a legislar especificamente sobre educação. Nele, se encontram os principais artigos que estabelecem as regras referentes à educação brasileira (art. 205 a 214).



desenhadas e implementadas políticas nas escolas municipais de São Paulo sem necessariamente olhar para a influência do governo estadual nas mesmas.

A Constituição também reforça a importância da atuação integrada entre os entes federados, especialmente no art. 214, que discorre sobre a criação de um Plano Nacional de Educação (PNE), “visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público” (MEC, 2015). Em 2007, o Ministério da Educação (MEC) lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), um conjunto de programas de abrangência nacional que visavam melhorar a educação em todos os seus níveis, para que fosse ser um passo para a construção de uma política nacional de educação. Ele tinha um prazo de quinze anos para ser completado, mas acabou descontinuado antes desse prazo.

O Plano Nacional de Educação (PNE) só foi aprovado de fato em 25 de junho de 2014. Em sua meta 19, estabelece as bases para a criação do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares (PNFCD). Isso porque se propõe a assegurar a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar e, mais especificamente, em sua estratégia 19.8:

19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.

Em uma lógica similar à estratégia 19 do PNE, pode-se citar também o art. 14 da LDB, que estabelece que os sistemas de ensino devem definir as normas sobre a gestão democrática da educação básica pública. Essas normas têm que levar em consideração as peculiaridades da rede e seguir dois princípios: “I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.”. (MEC, 1996).

Ressalta-se, por fim, que a partir da década de 1990, há uma importância crescente com a efetivação da qualidade social da educação e com os direitos de aprendizagem dos alunos, que também se traduz juridicamente por meio da LDB, principalmente pelos art. 4º e art. 50. No âmbito internacional, esses direitos estão traduzidos em alguns tratados e declarações internacionais dos quais o Brasil faz parte, como no art. XXVI da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948,

no art. XIII do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 e, mais recentemente, na Declaração Mundial sobre Educação para Todos de Jomtien (1990). A partir dessa introdução sobre o arcabouço de legislações e políticas educacionais brasileiras, discutir-se-á os programas nacionais objetos deste estudo.

## **CAPÍTULO 3: O PROGRAMA NACIONAL ESCOLA DE GESTORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA (PNEGEB)**

### **3.1 A Criação do Escola de Gestores**

Desde o final da década de 1970, com o enfraquecimento do regime militar, houve a demanda de setores organizados da sociedade pela instituição de um sistema nacional de formação de professores da Educação Básica (AGUIAR, 2010), que incluiria a formação de gestores escolares. Este sistema deveria abarcar vários elementos: formação continuada e integrada à formação inicial, o tempo de trabalho coletivo nas escolas (reuniões pedagógicas), plano de carreira, jornada de trabalho e a remuneração dos educadores da educação básica. Tais temas foram pautados à época por movimentos de educadores como a Conferência Brasileira de Educação (CBE) e o Congresso Nacional de Educação (CONED).

Mesmo a LDB trazendo discussões sobre esses pontos, a formação de gestores só passa a ter espaço na agenda governamental no período do governo Lula (2003-2010), com a mudança de coalização política na esfera federal. Nesse momento, aprofunda-se o diálogo com uma comunidade epistêmica<sup>24</sup> formada por organizações e entidades acadêmicas tais como ANPEd, ANPAE, ANFOPE, FORUMDIR, ANDIFES e CEDES<sup>25</sup> e desenha-se o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública (idem, 2010).

Contudo, a explicação sobre a entrada na agenda federal de programas de formação de professores e gestores escolares faz parte de um quadro maior, conforme demonstrado em trabalho de Abrucio e Segatto (2011). Segundo os autores, já na década de 1990, durante o governo FHC, buscou-se disseminar uma série de políticas educacionais do governo federal para os estados, visando a melhoria da aprendizagem dos alunos. Percebeu-se, naquele momento, que para além do foco na universalização das políticas sociais, como a ampliação das vagas na educação, seria necessário apoiar as localidades para lidar com o problema do baixo desempenho dos

---

<sup>24</sup> Entende-se aqui, segundo o conceito de Secchi (2013), que uma comunidade epistêmica é composta por um conjunto de indivíduos (ou organizações), geralmente relacionadas ao mundo acadêmico, que interagem de forma constante e compartilham um léxico e um modelo teórico comum.

<sup>25</sup> ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação; ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação; ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação; FORUMDIR – Fórum Nacional de Diretores das Faculdades e Centros de Educação das Universidades Públicas; ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior; CEDES – Centro de Estudos Educação e Sociedade.

alunos verificado por meio de avaliações nacionais e internacionais. A preocupação com a qualidade do ensino público e a efetividade da política se tornou o grande objetivo comum do MEC e instituições federais a partir da década de 1990 (idem, 2011) e o levou a aprofundar sua atuação para induzir ações no âmbito local.

Na mesma linha, Sumiya (2005), aponta que já no período do governo FHC o MEC mudou seu padrão de interação com os governos subnacionais, passando a adotar uma postura de coordenação e indução no relacionamento com estados e municípios. As principais ações disseminadas se relacionavam a avaliações padronizadas e, em segundo lugar, mecanismos de responsabilização e bonificação. No governo Lula, então, esse repertório se amplia, incluindo a formação de educadores, bem como novas estratégias para disseminação de políticas, que serão tratadas mais adiante.

O poder público federal passa a se responsabilizar pelo desempenho e pela carreira dos profissionais da educação básica, numa interpretação de que a formação é um processo contínuo de construção de uma prática pedagógica qualificada (GATTI; BARRETO; ANDRE, 2011). Nesse momento, o MEC decide realizar uma série de ações e políticas para enfrentar a grande fragmentação das estruturas de formação docente no país e a falta de nexo entre os programas de formação para o magistério das instituições de ensino superior, entendidos como desafios para melhorar a educação (idem, 2011).

Tal decisão está intimamente ligada ao fato de que a gestão escolar passa a ganhar mais força como variável de impacto no ensino dos alunos, devido ao aumento no número de pesquisas apontando essa relação e a uma mudança na visão dos “decisores políticos” sobre o papel do gestor escolar. Este fato já foi explorado na revisão de literatura do trabalho e também aparece nas entrevistas, como por exemplo na fala de Cleuza Repulho sobre como a pauta de gestão escolar era uma prioridade para a Undime já em meados de 2005:

“A gente tinha feito uma pesquisa, a própria UNDIME com o UNICEF lá no primeiro IDEB de 2005, que analisou que escolas que tinham bons IDEBs, apesar de toda diversidade, eram unânimes em ter bons gestores.[...] Depois, se não me engano em 2007, a gente fez a segunda pesquisa já olhando para redes, não só de escolas isoladas... redes que apesar de toda diversidade tinham bons resultados e de novo boas equipes gestoras: ter um bom diretor, uma boa coordenadora pedagógica era um dos fatores que contribuíam para o sucesso das crianças.” (Entrevistada Cleuza Repulho).

Essa mudança de entendimento e prioridade da gestão escolar, que ocorre inclusive em partes da comunidade epistêmica da educação e da classe política — notadamente os secretários de educação — é fundamental. Segundo a visão de Kingdon (2006), dois critérios relevantes para que uma solução de política pública seja adotada ou priorizada em frente a outras são justamente a congruência com os valores da comunidade de especialistas e a receptividade da classe política.

Cria-se dessa forma um grande aparato institucional no MEC para trabalhar com alguns temas, notadamente a formação docente, buscando assegurar a formação inicial em nível superior exigida pela LDB e também lidar com a falta de preparo e formação dos gestores escolares.

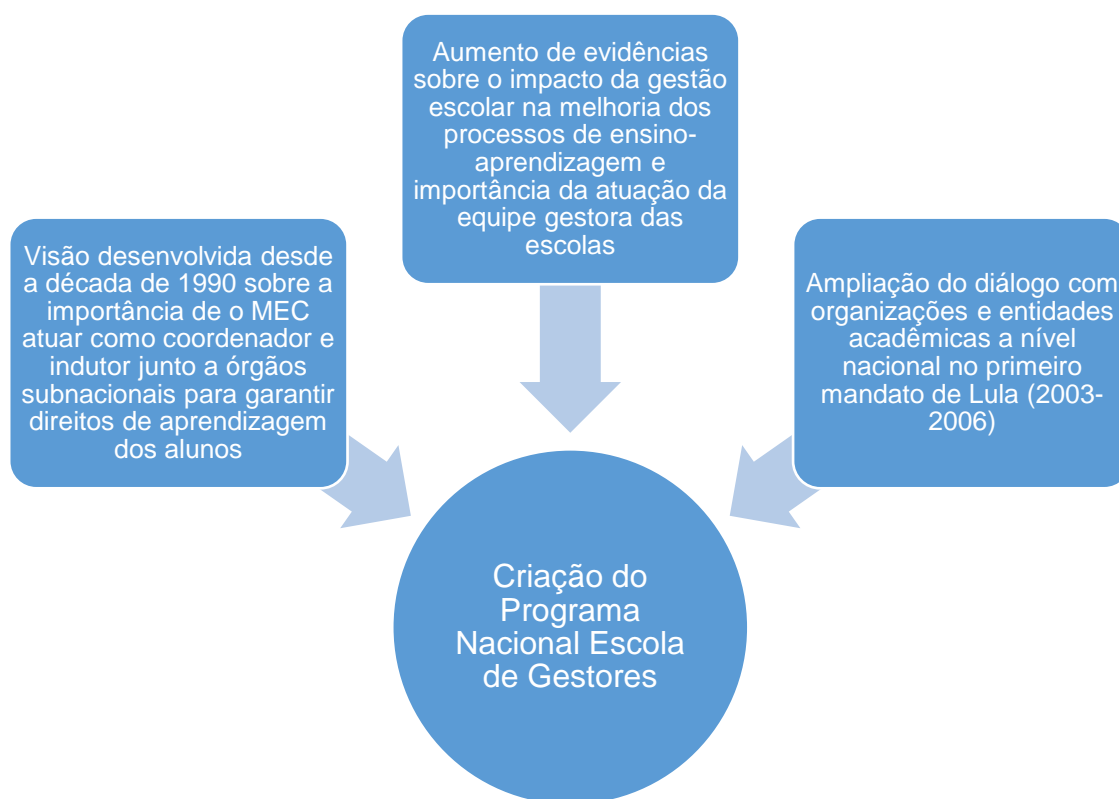
Por essa razão, o programa Escola de Gestores surge no mesmo contexto de diversas políticas nacionais do Ministério da Educação que visaram a democratização da educação superior por meio do ensino a distância (EaD). Nessas circunstâncias, também se insere a promulgação do Decreto nº 5.622/2005<sup>26</sup>, que conferiu novo ordenamento legal aos cursos EaD, equiparando-os aos cursos presenciais e estabelecendo equivalências de diplomas e certificados na educação superior. É logo depois deste decreto, inclusive, que se institui a especialização no nível do programa Escola de Gestores; e também que se cria a Universidade Aberta do Brasil (UAB), que visava lidar com as novas demandas de formação inicial de egressos do ensino médio e de professores em atuação, estimada, já em 2002, em 875 mil vagas no ensino superior (GATTI; BARRETTO, 2009).

O MEC então assume, em meados dos anos 2006, o papel indutor na formulação e institucionalização de uma política nacional direcionada à formação continuada dos gestores escolares, em articulação e colaboração com sistemas públicos de ensino (MEC, 2009).

---

<sup>26</sup> Substituído em 2017 pelo decreto nº 9.057.

Figura 3 — Contexto de criação do programa Escola de Gestores



Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3.1.1 O Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares/PROGESTÃO

Antes da criação do programa Escola de Gestores, não havia iniciativas federais que tivessem como objetivo lidar com a formação continuada de diretores escolares em todo o Brasil. Contudo, havia algumas ações menores ou em âmbito estadual que serviram de base para o Ministério da Educação construir sua política de formação. Nesta conjuntura, a principal ação de cunho nacional no âmbito de formação de gestores não era governamental, mas sim um programa, criado pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), chamado PROGESTÃO (Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares).

Esse programa surgiu como uma iniciativa pioneira de educação a distância para gestores escolares. Seu modelo de atuação envolvia parcerias diretamente com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e com o apoio de organizações e fundações, como FORD e Fundação Roberto Marinho (CONSED, 2018). O projeto foi criado no fim da década de 1990, com objetivos similares ao que viria a ter o Escola de Gestores e uma meta principal de desenvolver a gestão democrática nas escolas focada no aprendizado de alunos, por meio da formação de lideranças escolares. Seu

público-alvo, um pouco mais amplo do que o programa Escola de Gestores, incluía professores de destaque e candidatos à função de dirigentes, dependendo da unidade de federação em que era adotado.

O Ministério da Educação levou em conta o modelo e os aprendizados do PROGESTÃO durante o processo de formulação do programa Escola de Gestores, não só devido ao seu tempo de existência, mas também à sua escala: ele já teria formado aproximadamente 121.400 gestores de escolas públicas estaduais em 2006, incluindo na conta distintos cargos de equipes gestoras (MACHADO, 2006).

### **3.2 O programa Escola de Gestores**

O programa Escola de Gestores teve início em 2005, a partir da necessidade de se construir uma formação para gestores escolares, de alcance nacional, que contemplasse o caráter público da educação e a busca de sua qualidade social, enraizada nos princípios da inclusão social, da gestão democrática e da emancipação humana (2007, MEC). Sua criação visa a qualificação de gestores das escolas públicas da educação básica por meio de cursos de educação a distância (EaD) e está inserida no contexto do Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”<sup>27</sup> e do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Assim, ele se articula às ações ministeriais de mobilização em torno da melhoria da educação básica e também segue princípios da moderna administração pública (SCHWARTZ, 2010).

O Escola de Gestores é criado com o oferecimento de um curso de extensão de 100 horas em gestão escolar, ofertado pelo INEP. Sua meta inicial era formar 400 gestores já em exercício em escolas públicas, baseando-se, inicialmente, na ação integrada de diversos atores, tais como: o INEP; o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); as secretarias nacionais de Educação Básica (SEB) e de Educação a Distância (Seed) do MEC; além dos órgãos que implementariam a política nos estados, ou seja, as secretarias estaduais e municipais de educação e universidades. A formulação do programa é iniciada pelas entidades envolvidas e consolidada por especialistas de notório saber em gestão escolar e educação a distância, além da participação de gestores escolares. Segundo o INEP

---

<sup>27</sup> Segundo a portaria 145, art. 4º, de 2009, que atualiza o programa Escola de Gestores: “Para aderir ao Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública os Estados e os Municípios deverão ter aderido formalmente ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, de que trata o Decreto no 6.094, de 24 de abril de 2007 e seguir as orientações e diretrizes estabelecidas em Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.”.

(2004), houve um encontro em Brasília que contou com 54 diretores da rede estadual e municipal (dois de cada estado), em conjunto com especialistas para pensar o curso.

Após essa fase de testes, o programa passa a ser coordenado pela Secretaria Nacional de Educação Básica (SEB) e foi reestruturado, ampliando objetivos e incorporando novas tendências educativas, a partir da análise de outros quatro programas de formação de gestores escolares<sup>28</sup> (MEC, 2009). As definições das diretrizes do referido Programa resultam do trabalho coletivo de todas as organizações citadas anteriormente, além de entidades educacionais da área, do Consed e da Undime (idem, 2009).

Então, em 2006, ele dá início a uma pós-graduação *lato sensu* em Gestão Escolar destinada a diretores e vice-diretores de escolas públicas do país, incluindo aqueles de educação de jovens e adultos, de educação especial e de educação profissional. A carga horária passa a ser de 400 horas. A meta estabelecida para a segunda etapa deste programa foi a formação de 4.000 cursistas nos 10 estados pilotos<sup>29</sup> do mesmo. A partir de 2007, o projeto foi ampliado para os demais estados da federação, com uma meta inicial de formar 174.800 gestores escolares de 2007 a 2010.

Pode-se perceber no processo de formulação do programa Escola de Gestores uma dinâmica lógica e muito alinhada, por exemplo, ao modelo teórico de Kingdon (2006). Há um problema social claramente identificado, a gestão escolar pouco qualificada na perspectiva da gestão democrática, não focada na qualidade social da educação e na aprendizagem dos alunos. Esse problema, em um quadro favorável do fluxo da política, com comunidades epistêmicas integradas sobre a importância do tema e uma comunidade política receptiva, sobe ao nível de agenda governamental. E, então, a partir da análise de modelos de soluções existentes, como o PROGESTÃO, os diferentes atores participam da construção conjunta de um desenho inicial de política, que é testado e melhorado. O modelo de múltiplos fluxos parece funcionar bem nessa explicação e, como veremos, se deu de maneira muito diversa ao processo do PNFCd, criado em um contexto de instabilidade política e econômica.

---

<sup>28</sup> Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares/PROGESTÃO, Programa de Formação Continuada de Gestores da Educação Infantil e Fundamental/PROGED, Centro Interdisciplinar de Formação Continuada de Professores/CINPOP e Programa de Formação de Gestores da Educação Pública – UDJF.

<sup>29</sup> Santa Catarina, Ceará, Pernambuco, Bahia, Piauí, Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Tocantins.



Em fevereiro de 2009 é instituída a Portaria Ministerial nº 145, que complementa o programa. Nela, são apresentados os três objetivos principais do Escola de Gestores:

- I - Aprimorar a formação do gestor escolar das escolas públicas da educação básica [incluindo aqueles de educação de jovens e adultos, de educação especial e profissional];
- II - Contribuir com a qualificação do gestor escolar [em nível de especialização *lato sensu*], na perspectiva da gestão democrática e da efetivação do direito à educação escolar com qualidade social.
- III - Estimular o desenvolvimento de práticas de gestão democrática e de organização do trabalho pedagógico que contribuam para uma aprendizagem efetiva dos alunos, de modo a incidir, progressivamente, na melhoria do desempenho escolar. (BRASIL, 2009).

A portaria também habilita o programa a oferecer dois novos cursos: i) a pós-graduação *lato sensu* em Coordenação Pedagógica, com carga horária de 405 horas, incluindo coordenadores pedagógicos e profissionais com função equivalente da equipe gestora de educação básica; e ii) um curso de Atualização em Gestão Escolar (180h), ambas a distância.

Em seu art. 4º, parágrafo 1º, também ficam normalizadas e explícitas as formas de organização e execução do programa, vinculando-o diretamente ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que regula o atendimento da demanda de vagas com base em metas, critérios e pré-requisitos próprios. Da mesma forma, também se define que as Secretarias de Educação seriam as responsáveis por coordenar as atividades no seu âmbito de atuação e por oferecer espaço físico e infraestrutura para que fossem realizadas as formações presenciais. E, ainda, fica estabelecido o papel das instituições de Ensino Superior, Escolas de Aplicação e Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia, responsáveis por ministrar os cursos de formação, selecionar e cadastrar os bolsistas, bem como encaminhar mensalmente ao gestor nacional o lote de bolsistas a serem pagos pelo FNDE.

Um outro fator do programa, presente no parágrafo único do art. 2º, é que ele deveria envolver não só os dirigentes educacionais, mas também entidades de classe e instituições vinculadas à educação na organização e gerenciamento do curso. Esse diálogo com entidades de classe é algo que não constará no PNFCd, apontando

novamente para diferenças de cenário e atores envolvidos na criação de ambas políticas estudadas.

### *3.2.1 Tipos de formação*

Conforme a seção anterior, o programa Escola de Gestores integra um conjunto de estratégias, voltadas à formação de gestores escolares, todas elas na modalidade de educação a distância. Esta é vista a partir do início do século XXI como um instrumento para democratizar o acesso ao ensino superior, constituindo uma alternativa em larga escala para a formação dos profissionais da educação. No entanto, tal adoção não é realizada sem importantes críticas, ao ser compreendida como uma solução menos efetiva do que a formação presencial e também em serviço, que envolveriam maiores custos de deslocamento, gerenciamento de tempo e efetiva formação continuada na escola (GOMES; FIALHO, 2014).

Apesar das críticas, para muitos educadores a EaD constituía a única forma de acesso ao Ensino Superior ou a uma especialização. Gomes e Fialho (2014) apontam uma série de características da educação a distância, que se entende aqui fazerem sentido como possíveis variáveis consideradas pelo MEC para a adoção dessa estratégia para a formação de profissionais da educação:

A democratização do saber; a flexibilidade de horário; a inexistência de distância física e enfrentamento do trânsito, cada vez mais caótico das metrópoles; a grande oferta de cursos nessa modalidade; a diversidade de mídias e recursos tecnológicos utilizados; a oportunidade de integração com diferentes classes sociais, culturas e experiências diversas; o incentivo dos governos municipais e estaduais (2014).

Partindo para uma análise do conteúdo lecionado no âmbito do programa escola de gestores, encontram-se abaixo dois quadros especificando as salas ambiente (disciplinas) que constituem as formações em nível de atualização e também de especialização em gestão escolar. Essas formações serão comparadas posteriormente àquelas presentes no PNFCd para entendermos quais as mudanças e continuidades estariam presentes nessa nova política de formação.

No curso de atualização, pode-se observar que, no mesmo eixo do que foi apresentado na literatura de gestão escolar, tenta-se trabalhar três aspectos do diretor de maneira clara: a gestão pedagógica, a administrativa e a política ou relacional. A

disciplina de “Escola pública e desafios atuais” trata questões de gestão política e democrática, como se sugere pelos temas presentes na ementa<sup>30</sup>, o que também é discutido na terceira disciplina. Já a sala ambiente de “Planejamento e Organização da Escola” foca mais diretamente a gestão pedagógica da escola e seu funcionamento e a gestão administrativa e financeira fica a cargo da quarta disciplina.

Quadro 7 — Estrutura curricular do curso de aperfeiçoamento/atualização em gestão escolar

Salas ambiente	Carga horária
I – Escola pública e desafios atuais	(30h)
II – Planejamento e Organização da escola	(45h)
III – Gestão democrática colegiada e qualidade da educação	(45h)
IV – Gestão financeira nas instituições educacionais	(40h)

Fonte: Elaboração própria com base em material da MEC (2010)

O curso de especialização em gestão escolar, foco do programa Escola de Gestores e que é implementado ao longo de uma década, possui uma estrutura diferente baseada em **três eixos** vinculados entre si: i) o direito à educação e a função social da escola básica; ii) políticas de educação e a gestão democrática da escola; iii) Projeto Político Pedagógico e Práticas Democráticas na Gestão Escolar (MEC, 2007). Esses eixos, traduzidos em seis salas ambiente, se baseiam em temas relacionados ao âmbito da gestão política e relacional da escola e também trabalham questões de gestão pedagógica diretamente. Contudo, segundo a descrição das disciplinas e suas próprias nomenclaturas, há menor foco voltado à gestão administrativa e financeira da escola. Esse aspecto aparece apenas como um dos três subtópicos da disciplina “Política e Gestão na Educação”, chamado de “financiamento da educação e a gestão escolar”. Outra especificidade do curso é sua carga voltada à questão da tecnologia: existe uma sala ambiente para introdução ao ambiente virtual e ao curso, além de uma outra para oficinas tecnológicas.

Na visão da autora Márcia Aguiar (2011), essa proposta pedagógica do curso de especialização foi construída buscando romper a lógica de modulação das especializações em geral na área educacional, tendo na disciplina transversal “Projeto

<sup>30</sup> Alguns temas da ementa são: “políticas de gestão democrática nas instituições públicas de educação básica; as relações de poder entre os diferentes sujeitos da instituição educacional assim como entre a instituição e a comunidade local” (SEB, 2010).

Vivencial” um papel articulador e central de todo o curso. Essa lógica se consolidaria no desenvolvimento de um projeto de intervenção escolar construído ao longo da especialização e vinculado ao projeto político-pedagógico da unidade escolar do gestor, servindo de mecanismo para de fato levar à cabo a gestão democrática.

Quadro 8 — Estrutura curricular da especialização em gestão escolar (PNEGEB)

<b>Salas ambiente</b>	<b>Carga horária</b>
Introdução ao Ambiente Virtual (Plataforma Moodle) e ao curso	(40h)
I - Fundamentos do Direito à Educação	(60h)
II - Políticas e Gestão na Educação	(60h)
III - Planejamento e Práticas da Gestão Escolar	(60h)
IV - Tópicos Especiais	(30h)
V - Oficinas Tecnológicas	(30h)
VI - Projeto Vivencial	(120h)
Carga horária total = 400 h	

Fonte: Elaboração própria com base em material da MEC (2007)

O processo seletivo para o curso de Gestão Escolar (e para o de Coordenação Pedagógica) também priorizava os municípios e escolas com baixo IDEB, considerando a visão do curso como de fato uma iniciativa para melhorar a aprendizagem os alunos e tendo em vista uma preocupação com equidade. Tal processo é muito interessante e demonstra uma questão ligada aos valores da comunidade epistêmica e política envolvida na criação do programa, segundo os termos de Kingdon (2006), não estando a busca por equidade relacionada a uma característica técnica. Além das questões tratadas acima, outras características estão resumidas no quadro abaixo.

Quadro 9 — Descrição dos cursos ofertados pelo programa Escola de Gestores

<b>Curso: Carga horária e objetivos</b>	<b>Curso de Aperfeiçoamento</b> De 160 a 200 horas, a serem cumpridas entre 16 e 32 semanas. Pretende democratizar ainda mais o acesso a novos espaços e ações formativas com vistas ao fortalecimento da escola pública como direito social básico, uma vez que essa modalidade de educação possibilita, dentre outros: maior flexibilidade na organização e desenvolvimento dos estudos; fortalecimento da autonomia intelectual no processo formativo; acesso às novas tecnologias da informação e comunicação.	<b>Especialização em Gestão Escolar</b> Carga horária de 400 horas. O curso de especialização em gestão escolar é voltado para a formação continuada de dirigentes da educação básica, em nível de pós-graduação lato sensu, na modalidade de educação a distância. A formação tem três eixos vinculados entre si: o direito à educação e a função social da escola básica; políticas de educação e gestão democrática da escola; e projeto político-pedagógico e práticas democráticas da gestão.	<b>Especialização em Coordenação Pedagógica</b> Carga horária de 405 horas, a ser cumprida no mínimo de 12 meses e máximo de 18 meses. É voltado para a formação continuada e pós-graduada de profissionais que atuam em equipes de gestão pedagógica em escolas públicas de educação básica. O currículo do curso é estruturado em torno do eixo Organização do Trabalho Pedagógico, que sintetiza a dupla abrangência da função de Coordenação Pedagógica numa instituição educacional: i) o âmbito da escola e ii) o âmbito da sala de aula.
<b>Público alvo inicial</b>	O curso destina-se aos profissionais em exercício de instituições públicas de Educação Básica que integram a equipe gestora: diretor e vice-diretor, ou o equivalente, totalizando no máximo dois participantes por escola pública da educação básica (do sistema de ensino estadual e municipal).		O curso destina-se a Coordenadores Pedagógicos e/ou profissionais em função equivalente e integram a equipe gestora da escola de educação básica.
<b>Crítérios de seleção dos candidatos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Ser gestor, em exercício, de instituição pública municipal e/ou estadual de Educação Básica, incluído aqueles de Educação de Jovens e Adultos, de Educação Especial e de Educação Profissional; Ter disponibilidade para dedicar, no mínimo, 5 horas/semanais para o curso;</li><li>▪ Ter acesso à internet e habilidade para lidar com ela.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Ter concluído curso de graduação plena.</li><li>▪ Ser gestor, efetivo e estar em exercício, de escola pública municipal e/ou estadual de educação básica.</li><li>▪ Ter disponibilidade para dedicar-se ao curso.</li><li>▪ Estar disposto a compartilhar o curso com o coletivo da escola.</li><li>▪ Evidenciar disposição para construir, com a comunidade escolar e local, o PPP no estabelecimento de ensino onde atua.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Ser graduado em Pedagogia ou outra licenciatura plena.</li><li>▪ Pertencer à rede pública municipal e/ou estadual de educação básica, incluindo a Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial e Educação Profissional.</li><li>▪ Ter disponibilidade para dedicar, no mínimo, 10 horas/semanais ao curso.</li><li>▪ Ter disponibilidade para participar dos encontros presenciais nos locais previstos.</li></ul>
<b>Certificação</b>	A certificação obedecerá às normas da universidade sede do curso.	A avaliação do cursista dará ênfase ao processo de aprendizagem, envolvendo procedimentos de autoavaliação, avaliação à distância e presencial, participação no projeto vivencial e elaboração de trabalho de conclusão de curso. A certificação obedecerá às normas da universidade sede do curso, com a observação ao que já está definido na Resolução CNE/CES nº 1, de 08/06/ 2007.	
<b>Instituições</b>	De modo geral, os cursos são operados numa estrutura descentralizada, sob responsabilidade de Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) que integram os estados federados do país, sob a coordenação da SEB/MEC e em colaboração com a Secretaria de Educação a Distância (SEED) e do Fundo de Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).		

Fonte: Elaboração própria com base em MEC (2007; 2009; 2010).

### 3.2.2 Avaliação do programa

Há diversos meios pelos quais se pode avaliar um programa ou política pública. Nessa seção, busca-se apresentar as possíveis avaliações e opiniões do MEC, do CONSED e da UNDIME sobre o programa Escola de Gestores, além das análises realizadas por trabalhos acadêmicos em relação ao mesmo, jogando luz sobre resultados e consequências das formações ofertadas.

Um primeiro ponto relevante é que o programa Escola de Gestores não foi objeto de nenhuma avaliação nacional de impacto ao longo de seus onze anos de existência e nem mesmo uma avaliação nacional de seus processos e resultados. Esse fato é atestado pelas buscas realizadas pelo autor e também o levantamento realizado por Vieira e Vidal (2014) e Fernandes (2015), além de ser confirmado pela entrevista realizada junto aos gestores do Ministério da Educação.

Em consonância com a literatura, os gestores do MEC indicaram que a razão para não terem sido realizadas avaliações institucionais e de caráter nacional foi a falta de prioridade e capacidade do Ministério de analisar políticas implementadas pelo próprio órgão. Dessa forma, o que se desvela é um problema maior de falta de dados sobre os impactos das ações federais relacionadas à educação e falta de capacidade institucional do órgão de conseguir realizar auto avaliações.

Não só o Programa Escola de Gestores [não foi avaliado], como quase todos os programas do Ministério da Educação, e isso tem sido colocado em diversas situações pelos gestores, o próprio ministro, a própria Secretaria de Educação Básica, por vários anos, não houve uma preocupação do MEC, naquele momento, de realizar avaliações. A gente nota isso não só com os programas de formação de gestores e técnicos, como em todos os programas do MEC. (Grupo entrevistado do MEC).

Tendo esse problema em vista, uma outra possibilidade de avaliar o programa é por meio da análise de bibliografia de trabalhos acadêmicos que ao longo do tempo tenham realizado pesquisas quali e/ou quantitativas sobre o programa. Em geral, o que se pode observar é a existência de vários estudos que ponderam o funcionamento do programa Escola de Gestores em estados específicos do país, por meio principalmente de metodologias qualitativas, buscando inferir em grande parte a qualidade do processo de ensino-aprendizagem para os gestores escolares. No que se refere à literatura de trabalhos sobre o Escola de Gestores, Fernandes (2015) traz um bom levantamento com diferentes estudos acadêmicos sobre o tema:

“[...] foram identificados estudos tendo por objeto a experiência do PNEGEB em diferentes estados: Paraíba (GOMES, 2012; NASCIMENTO, 2014), Pernambuco (GOMES; SANTOS; MELO, 2009), Espírito Santo (SCHWARTZ; ARAÚJO; RODRIGUES (Org.), 2010), Paraná (SOUZA; GOUVEIA, 2010; SOUZA, 2011; TEIXEIRA, M. A., 2011), Rondônia (COLARES; PACÍFICO; ESTRELA (Org.), 2009), Rio de Janeiro (BRAZIL, 2010). Em Minas Gerais não foi localizado nenhum estudo sobre o PNEGEB. Uma análise nacional sobre a formulação do Programa pode ser encontrada em Aguiar (2010). Nesses estudos, mesmo com o apontamento de limitações, predomina uma análise positiva do curso de especialização em Gestão Escolar.” (FERNANDES, 2015, p. 93).

Nos quadros abaixo, são listadas as principais obras acadêmicas que discorrem sobre o programa Escola de Gestores, encontradas por meio de pesquisa pelos termos “Programa Escola de Gestores” e “PNEGEB”, “Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores” “PNFCD” no banco de teses e dissertações da CAPES, além de pesquisa bibliográfica com esses termos no Google Scholar e análise das bibliografias das obras encontradas. Nos quadros especificam-se títulos, anos de publicação, autores(as) e também qual o estado do país em que cada estudo se focou. Conforme é apontado por Fernandes (2015) e verificado pelo autor dessa dissertação, a posição geral dos estudos acadêmicos sobre o programa Escola de Gestores apresentam análises positivas sobre a implementação e os resultados estaduais/locais das formações.

Quadro 10 — Obras acadêmicas sobre o programa Escola de Gestores

Nome da obra	Ano	Autoria	Estado federal em foco
<b>LIVROS</b>			
Escola de gestores da educação básica: democracia, formação e gestão escolar: Reflexões e experiências do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica no Estado do Espírito Santo.	2010	Cleonara Maria Schwartz; Gilda Cardoso de Araujo; Paulo da Silva Rodrigues (Org.)	Espírito Santo
Gestão Escolar: enfrentando os desafios cotidianos em escolas públicas.	2009	Maria Lília Imbiriba Sousa Colares; Juracy Machado Pacífico George Queiroga Estrela (Org.)	Rondônia
<b>TESES DE DOUTORADO</b>			
Formação de Professores/Coordenadores Pedagógicos a Partir do Programa Nacional Escola De Gestores: A Experiência no Tocantins	2016	Raquel Aparecida Souza	Tocantins
O Programa Escola De Gestores Da Educação Básica E Seus Efeitos Para A Formação De Gestores Escolares Em Minas Gerais	2015	Cássia do Carmo Pires Fernandes	Minas Gerais
Formação Do Gestor Escolar Em Curso De Pós-graduação: Análise Da Experiência Da Escola De Gestores Da Educação Básica Em Pernambuco	2013	Darci Barbosa Lira de Melo	Pernambuco

DISSERTAÇÕES DE MESTRADO			
Políticas Públicas De Formação De Diretores De Escolas Públicas No Brasil: Uma Análise Do Programa Nacional Escola De Gestores Da Educação Básica	2018	Natália Bazoti Brito Sottani	Rio de Janeiro (e Nacional)
Programa Nacional Escola de Gestores para a Educação Básica: um olhar sobre a proposta e execução na Paraíba (2010-2012)	2017	Edinalva Alves Aguiar Carvalho de Melo	Paraíba
O Programa Escola de Gestores na UFPB: olhares e propostas dos gestores egressos.	2012	Alba Lúcia Nunes Gomes Costa	Paraíba
Formação para diretor escolar da educação básica: O Programa Nacional Escola de Gestores no Estado do Paraná.	2011	Marilza Aparecida Pereira Teixeira	Paraná
Formação Para Diretor Escolar da Educação Básica: O Programa Nacional Escola De Gestores No Estado Do Paraná	2011	Marilza Aparecida Pereira Teixeira	Paraná
O programa nacional escola de gestores em foco: um estudo de caso sobre culturas, políticas e práticas de inclusão em educação.	2010	Christina Holmes Brazil	Rio de Janeiro
A interatividade no ambiente virtual de aprendizagem MOODLE: a escola de gestores de educação básica da Paraíba	2010	Elizenda Sobreira Carvalho de Sousa	Paraíba
Concepções sobre Gestão Escolar entre os egressos do Curso de Especialização em Gestão Escolar do Polo De Joaçaba	2009	Marco André Serighelli	Santa Catarina (Joaçaba)

Fonte: Elaboração própria com base em Melo (2013), Fernandes (2015) e pesquisa própria.

Quadro 11 — Principais artigos sobre o programa Escola de Gestores

Nome da obra	Ano	Autoria	Estado federal em foco
ARTIGOS			
Avaliação do Curso de Especialização em Gestão Escolar (MEC) a partir da abordagem do ciclo de políticas: o que pensam os agentes políticos?	2017	Cássia do Carmo Pires Fernandes; Beatriz de Basto Teixeira	-
Curso de especialização em gestão escolar: Uma experiência brasileira de formação continuada de diretores de escola	2015	Celso Conti e Emília Freitas-de-Lima	São Paulo
A prática discursiva das contribuições da Escola de Gestores para a gestão democrática.	2014	Lindalva Gouveia Nascimento	Paraíba
Os Desafios da Formação Continuada dos Gestores Escolares: Uma Reflexão sobre o Programa Nacional Escola de Gestores/UFRN	2012	Gercina Dalva	Rio Grande do Norte
Formação Continuada: reflexões sobre a implementação da ENEG na Paraíba	2012*	Wilson Honorato Aragão	Paraíba
Gestão Democrática na Escola de Gestores da Educação Básica da Paraíba	2011	Elizandra Sobreira Carvalho de Sousa	Paraíba
Política de Educação a Distância: Repensando a Gestão Escolar	2011	Alba Luana Nunes Gomes e Maria de Salette Barboza de Farias	Paraíba
Programa Escola de Gestores MEC/UFSCAR: Uma análise do provimento de cargos de diretores e as práticas patrimonialistas nos polos de Campo Limpo Paulista e Ourinhos	2011	Renata Serafim Bernardi	São Paulo
Diretores de escolas públicas: aspectos do trabalho docente.	2010	Ângelo Ricardo de Souza e Andréa Barbosa Gouveia	Paraná



A política nacional de formação docente, o Programa Escola de Gestores e o trabalho docente	2010	Márcia Ângela da S. Aguiar	-
O Programa Escola de Gestores: Análise da Experiência no Estado do Paraná	2010	Ângelo Ricardo de Souza e Marilza Aparecida Pereira Teixeira	Paraná
Programa Escola de Gestores: A formação à distância dos gestores das escolas públicas no Estado do Rio de Janeiro	2009	Daniela Patti do Amaral; Samara Reis de Souza	Rio de Janeiro
Escola de Gestores: política de formação em gestão escolar.	2009	Alfredo Macedo Gomes; Ana Lúcia Felix Dos Santos e Darci Barbosa Lira De Melo	Pernambuco

Fonte: Elaboração própria com base em Melo (2013), Fernandes (2015) e pesquisa bibliográfica.

Dentre os trabalhos acima, o único realizado após o término do Escola de Gestores e que de fato tinha um objetivo de avaliar de maneira nacional o programa, por meio do ciclo de políticas públicas, é a dissertação de mestrado de Natália Sottani (2018). A obra, em conformidade com os resultados obtidos nessa pesquisa, também indica a descontinuidade da política a partir de 2016, não havendo avaliações de impacto ou de processo realizadas pelo MEC, segundo coleta de dados pela autora.<sup>31</sup>

A escassez de dados abertos, de avaliações oficiais e pesquisas que analisam o programa em escala nacional ou de forma quantitativa parece apontar para um problema estrutural do Ministério de Educação: a falta de prioridade e capacidade de avaliar suas ações, o que dificulta a tomada de decisão sobre elas com base em evidências. Esse ponto será discutido mais adiante, entretanto, considerando esse cenário, um terceiro caminho para analisar o Escola de Gestores é conversar com os atores envolvidos em sua implementação e manutenção, além de fazer pedidos de dados para o Ministério. No primeiro aspecto, o autor desta dissertação incluiu nas perguntas aos entrevistados do MEC, Undime e Consed sua visão sobre o Escola de Gestores, que de forma geral o entendiam como muito positivo e bem-sucedido.

No segundo caminho, de acesso à informação via MEC, conseguiu-se por meio de contato direto com gestores da Diretoria de Formação e Desenvolvimento dos Profissionais da Educação Básica obter uma planilha com dados sobre o programa entre 2005 e 2016, quando de fato o MEC parou de investir recursos no mesmo<sup>32</sup>. Inclusive, somente por meio dessa planilha e da entrevista à equipe do Ministério foi possível averiguar que o programa foi descontinuado em 2016. Essa checagem não

<sup>31</sup> Apesar das tentativas de entrar em contato com a autora e com o grupo de pesquisa da UFF no qual ela participa, não foi possível obter junto a eles acesso aos dados que foram enviados pelo MEC. Contudo, os dados estão em consonância com as tabelas obtidas pelo autor.

<sup>32</sup> Ressalta-se aqui que não foi realizado pedido via Lei de Acesso à Informação (LAI) para obtenção da planilha de dados referentes ao Programa Escola de Gestores.

havia sido possível no início da pesquisa, por meio de análise documental, posto que não foram encontradas portarias, notícias ou dados abertos apontando para a finalização do programa.

A partir das obras supracitadas, das entrevistas e de análise documental, foram observados pontos de melhoria e dificuldades de implementação do programa, alguns dos quais serão discutidos a seguir.

### *3.2.2.1 Relações entre os distintos atores envolvidos no programa*

Um dos desafios formativos do programa Escola de Gestores é a ausência de discussões sobre aspectos técnico-administrativos fundamentais e intrínsecos à formação do diretor (SOUZA; GOUVEIA, 2010). Além disso, o material não prioriza o trabalho mais voltado à discussão de elementos pedagógicos e a questões práticas relacionadas aos processos de ensino-aprendizagem dos alunos em si:

O enfoque do material do curso, realizado na modalidade a distância, recai nas questões do direito à educação, da política educacional e do planejamento escolar. Tal ênfase é importante porque demonstra uma concepção de gestão e gestor escolar que precisa mesmo ser destacada. Todavia, a ausência de discussões sobre aspectos técnico-administrativos inerentes à função precisa ser enfrentada. De maneira equivalente, o material também não prioriza a face pedagógica da função, ainda que a discussão sobre projeto político-pedagógico, em especial, busque, de alguma maneira, reforçar a essência pedagógica da função social da escola. [...] (SOUZA; GOUVEIA, 2010, p. 179)

Outra questão importante analisada por diversos autores nos âmbitos locais, são as relações entre MEC, secretarias de educação do estado, do município e também as universidades. Conforme o artigo de Conti e Lima (2015), que analisa as relações entre os diversos atores envolvidos no Escola de Gestores, a partir do estudo notadamente do programa junto à UFSCAR (São Carlos/SP), é possível observar que, apesar da avaliação positiva em geral do programa e de sua longa existência em comparação a outras políticas nacionais, ainda há dificuldades relevantes na sua implementação. Entre elas, pode-se citar, no âmbito da relação entre o MEC e as IFES, a inconstância da equipe central responsável pelo MEC, em decorrência de indicação política, que dificulta a articulação com as universidades.

Outra questão refere-se à parceria entre as IFES e estados, municípios, Consed e Undime. Os autores apontam que em geral a relação com os diversos municípios e diretamente com estados pode ser muito facilitada pela atuação das organizações que congregam os dirigentes municipais, mas que ainda assim

permanecem alguns problemas de comunicação e que há menor apoio de coordenação do MEC do que o necessário para o ótimo funcionamento das formações (CONTI; LIMA, 2015). A pesquisa de Sottani (2018) corrobora esse argumento com dados do Rio de Janeiro, sendo que tanto representantes da universidade quanto das Secretarias de Educação assumem haver problemas de integração das atividades e os apontam como um dos principais desafios do programa.

Por outro lado, a relação intergovernamental e interinstitucional realizada pela Escola de Gestores também é vista com um caso de sucesso, por ser uma estrutura nova de disseminação de política e que, se bem tem problemas, permitiu o funcionamento do programa, com avaliação positiva por mais de dez anos. Logo, apesar dos desafios, a maior parte dos autores que discutem a Escola de Gestores aponta grande contribuição advinda das relações criadas entre os atores envolvidos.

Conti e Lima (2015) observam que o programa Escola de Gestores colocou a universidade em diálogo direto e frequente com o MEC possibilitando, por um lado, maior participação nas ações e políticas públicas envolvendo gestão educacional e, por outro, maior proximidade das universidades com as secretarias de educação e com gestores escolares que vivem diariamente a realidade escolar, gerando contato mais direto entre a ponta dos desafios educacionais e a academia. Assim, gerou-se uma relação positiva para todos:

“à medida em que a universidade leva conhecimentos, por meio dos seus professores, e traz conhecimentos, aportados especialmente pelos diretores e diretoras de escola, que nos revelam realidades concretas, muito importantes para a reflexão e a produção do conhecimento acadêmico.” (CONTI; LIMA, p.59).

A estratégia que o Ministério utilizou, e que na minha opinião teve bastante ganhos [...] começa a atender a demanda de Estados e Municípios e utilizando a Universidade para fazer isso. Esse acho que foi um divisor de águas também, a gente deixa de utilizar a visão com base nas instituições privadas e passa a utilizar a Universidade Pública para realizar essas formações. Para pensar essas formações, para elaborar esses cursos e para efetivamente aplicar. Com isso a gente tem um ganho bem interessante, porque naturalmente a gente acaba aproximando a Universidade que está lá no Estado dos sistemas de ensino, sejam eles sistemas Estaduais ou sistemas Municipais. E isso certamente gerou outras ações para além da simples formação inicial que se pretendia com a Escolas de Gestores. Além disso, isso contribuiu também para aproximar a Universidade da realidade, do sistema de ensino, né, inclusive para repensar algumas questões com relação a formação inicial de professores. Afinal, esse contato da Universidade com a realidade das escolas é sempre um grande ganho. (Grupo entrevistado do MEC).

Além disso, a relação entre os diferentes atores elevou a produção científica e bibliográfica das universidades envolvidas nesse processo, tornando as pesquisas mais relacionadas aos problemas reais dos gestores. Essa visão é evidenciada também pelas próprias organizações representantes de dirigentes municipais, que entendiam a importância das universidades para qualificar o curso e oferecer a titulação e, em contrapartida, “aproximar a Universidade da vida real das redes [é muito positivo]. Porque você tem vários projetos de extensão que falam com a prática. Nesse caso, era muito grande, e coisas muito diversificadas” (Entrevistada Cleuza Repulho).

### *3.2.2.2 Desafios e oportunidades relacionados à formação*

Ademais dos pontos citados até aqui, há algumas consequências importantes a se considerar relacionadas ao formato do curso Escola de Gestores. Um ponto positivo levantado por autores como Souza e Gouveia (2010), e também presente nas entrevistas, é o fato do modelo de formação continuada como pós-graduação dialogar com a necessidade de se pensar incentivos para os gestores escolares e, nesse modelo, o programa potencializa progressões na carreira docente. Segundo os autores, “a formação ofertada pela Escola de Gestores pode contribuir tanto para a ampliação de conhecimentos pelos diretores escolares quanto para auxiliar no crescimento de suas carreiras docentes.” (SOUZA; GOUVEIA, 2010, p. 179).

Já um ponto negativo, relacionado a esse formato do curso e que aparece frequentemente na literatura é o alto índice de evasão de alunos. De acordo com os dados obtidos junto ao Ministério de Educação, a média percentual de evasão considerando todos os cursos oferecidos pelo programa é de 31,2% dos matriculados. Quando se analisa apenas a especialização em gestão escolar, esse número vai para aproximadamente 32,1%. Estes números impressionam pelo fato de os cursistas já apresentarem formações iniciais e um cargo importante de gestão e, principalmente, pela avaliação em geral positiva do curso, o que indica que há outros elementos motivadores, para além da qualidade da formação, que expliquem a evasão.

Um fator observável em pesquisas como o Censo Escolar de 2015 é que os gestores escolares têm problemas de tempo para realizar a formação continuada. Nesse sentido, 59% dos gestores respondentes do Censo não realizaram atividades formativas nos últimos anos por conflito de horário com seu trabalho. Assim, pode-se

observar que, para gestores em exercício, realizar uma especialização longa e a distância é desafiador e muitos não conseguem conciliá-la com suas demandas de trabalho. Segundo a entrevistada Cleuza Repulho, a Undime tinha consciência dessa questão e discutia formas de amenizá-la junto aos secretários municipais, entendendo que seria um agente importante para explicar a desistência:

“Os problemas de conectividade e de tempo para dedicação sempre permeavam a desistência ou o resultado mais baixo para alguns alunos. [...] Então [a Undime] ajudava a conversar com os secretários para liberar o pessoal para participar, para ter tempo de estudo. Isso sempre foi uma negociação muito difícil, mas necessária, porque em qualquer programa de formação as pessoas precisam de um tempo dedicado ao estudo. Não só a participação nas aulas, mas estudar, se aperfeiçoar, focar mais profundamente os temas. Ainda mais porque ele [o Programa] tratava, e o que era muito legal, que muitas vezes os exemplos viessem das próprias redes.” (Entrevistada Cleuza Repulho).

Uma outra motivação que aparece na literatura menciona que a evasão pode estar relacionada ao fato de o programa não possuir instrumentos ou processos claros de responsabilização dos cursistas que desistem do curso. Além disso, outro fator seria a falta de contrapartidas claras para realizar a formação.

Ao mesmo tempo, compreende-se aqui que a formação continuada, como direito do gestor e ferramenta para melhorar a gestão escolar, deve ser vista de maneira positiva e priorizar incentivos que proporcionem o aumento da participação e que os mecanismos de responsabilização e de contrapartidas devem ser bem pensados para não perder ganhos importantes do programa Escola de Gestores, como por exemplo a grande disseminação do curso.

Partindo destes princípios, seria importante encontrar práticas como as apontadas nas entrevistas de Sottani (2018) com responsáveis pelos cursos de especialização de escola de gestores de diversas universidades do Rio de Janeiro, que apontam que uma saída em comum encontrada por diversas IFES para diminuir a evasão de alunos foi a organização de encontros presenciais.

### **3.3 Descontinuidade do Programa Escola de Gestores**

A partir da avaliação dos dados coletados nessa pesquisa e das categorias teóricas mobilizadas, foi possível observar um conjunto de variáveis comuns que, em conjunto, explicam a razão pela qual o MEC parou de priorizar a pauta de formação continuada de diretores. Essa não priorização será mais desenvolvida no capítulo 5, possibilitando compreender por que o programa Escola

de Gestores foi descontinuado e, ainda, houve a criação e não implementação do PNFCd.

Contudo, apesar de ambos os programas terem sido descontinuados, em grande parte pelas mesmas razões — que serão analisadas no capítulo 5 —, há questões particulares do Programa Escola de Gestores que corroboram sua descontinuidade. Essas questões serão analisadas a seguir e incluem, notadamente, os custos da formação, problemas de coordenação e a alta evasão comentada anteriormente. Afinal, o programa teve onze anos de implementação e tinha ações próprias de formação não presentes no PNFCd, como um curso de especialização.<sup>33</sup>

### *3.3.1 Custos da Formação*

Uma das justificativas mais frequentes e relevantes para explicar a saída dos programas de formação da agenda governamental foi a crise financeira, junto à mudança de governo, que passou a focar novas prioridades e estratégias para atingi-las. Essas variáveis são consonantes com o esquema teórico construído para análise da descontinuidade, posto que fatores financeiros e de mudança das lideranças são muito presentes nos casos de interrupção de projetos. Além disso, Kingdon (2006) aponta diretamente a mudança de governo como um fator central, no fluxo da política, para explicar a entrada de problemas em uma agenda governamental.

Considerando as variáveis acima, o custo da formação do Programa Escola de Gestores e a eficiência desse gasto tornam-se questões importantes a se avaliar. Considerando o curso de especialização em gestão escolar, há por exemplo um preço médio por aluno formado de 3.154,14 reais<sup>34</sup>, que apesar de não ser considerado muito alto pelo MEC, é mais elevado do que o planejado. Isso principalmente pelo fato de que o número de alunos formados no programa ficou bem abaixo do esperado: dos 36.443 previsto pelos convênios assinados entre o MEC e as universidades, houve 20.530 alunos que de fato concluíram a formação. Esse fator não se deve a uma falta de demanda, já que o número de matriculados atenderia às vagas pactuadas e municípios e estados afirmam haver mais demanda para o curso; o que ocorre é a

---

<sup>33</sup> Além disso, também serão apresentadas mais adiante /questões específicas do PNFCd que corroboraram especificamente para sua não implementação, notadamente o processo de certificação novo que ele propõe.

<sup>34</sup> Do total de 84 oferecimentos distintos realizados ao longo da existência do programa em todos os estados do país e com distintas universidades, foi executado um total aproximado de 65 milhões de reais (MEC).

alta taxa de evasão, de aproximadamente 32% de alunos que se inscrevem no curso e não o terminam.

Segundo as pessoas entrevistadas no MEC, um dos principais objetivos do Ministério na área de formação continuada de diretores, devido às questões orçamentárias, é passar a desenvolver cursos autoinstrucionais. Esse tipo de curso seria muito mais barato, uma vez que após a criação de determinado recurso educacional digital, o uso pelos gestores não recai em quase mais nenhum gasto: não há intermediação de tutores, correção de provas por docentes e/ou similares. Além disso, esse tipo de curso estaria apresentando boas avaliações iniciais pelo que o MEC tem avaliado e seria uma maneira de apoiar formações continuadas no âmbito local de forma mais perene, sem depender muito de questões orçamentárias e administrativas do Ministério:

“Então o Brasil teve uma época que tinha bastante recursos, outra época com menos recursos, então eu acho que muitos desses programas, não só recursos para os gestores, mas outros tantos programas no âmbito do Ministério sofreram esse impacto com relação a essa queda no orçamento. E, a partir daí, né, dessa necessidade que a gente viu que a gente tinha que manter algo que era menos oneroso, vamos dizer assim, apesar que a gente considera, né, óbvio, a educação como investimento e não como um gasto, mas algo que fosse um pouco menos oneroso para manter essas formações e foi quando a gente optou então pela criação dessa Plataforma de Formação que vai além de tentar promover a formação dos moldes que já eram, mas especialmente vai tentar formação com ofertas de cursos de autoformação. Ou seja, vai facilitar, em termos orçamentários, se a gente tiver algum problema e isso perca a atividade.” Entrevistado do MEC.

A ideia atual do Ministério da Educação sobre esse assunto é a criação de uma área ou subplataforma de Formação Continuada dentro da já existente Plataforma de Recursos Digitais Educacionais do MEC (MECRED).

A visão dessa plataforma não seria resolver apenas questões financeiras, apesar de ser o que teria ensejado sua criação. Ela traria consigo também, segundo os entrevistados do Ministério, maior liberdade para que cada gestor pudesse montar suas próprias trilhas e itinerários formativos, facilitaria com que essas formações chegassem em ainda mais municípios no Brasil — sem a necessidade de intermediação da estrutura exigida pelo Escola de Gestores — e também permitiria maior flexibilidade de tempo para gestores, o que teria impacto em uma das maiores dificuldades do programa, que é seu elevado nível de evasão:

“Essa Plataforma de Formação Continuada ela está dentro da Plataforma Integrada do MEC que é a Plataforma MECRED. E o que que a gente quer

nessa Plataforma? Fazer os nossos conteúdos, mais voltados para a prática de forma que os gestores possam acessar por trilhas formativas e eles possam montar os seus itinerários informativos também. [...] A gente tem essa oferta no país inteiro, mas ainda a gente sabe que é um desafio chegar em todos os Municípios. [...] Então o desafio ainda é enorme e com isso a gente está desenvolvendo essa plataforma de forma autoinstrucional, né, para que ninguém fique fechado sem ter a formação, né, porque quando é uma formação mediada a gente tem datas de encerramento, enfim, e às vezes os gestores não conseguem naquele momento.” Grupo entrevistado do MEC.

Neste trabalho, apresentou-se algumas concepções sobre o papel do diretor, da gestão escolar e da formação continuada que apontam para a necessidade de iniciativas cada vez mais voltadas à prática e conectadas com o dia-a-dia do gestor. Nesse sentido, uma característica de qualidade da formação seria estar ligada às atividades do gestor, trazendo formas de acompanhá-lo *in loco* e mesmo processos relacionados à mentoria por gestores mais experientes, visitas à outras escolas, troca de experiências, *coaching*, entre outros. Inicialmente, um processo inteiramente instrucional parece ir na contramão dessas novas tendências. Nos termos de Kingdon<sup>35</sup> (2006), a solução adotada poderia estar atendendo mais a critérios orçamentários e a uma viabilidade técnica do que a uma melhoria de impacto da formação oferecida.

Contudo, para analisar de fato o desenho da formação é preciso entender que o MEC trabalha com um desafio duplo: i) ter cada vez mais abrangência ao mesmo tempo que ii) gera mais impacto e qualidade de suas ações. Assim, para analisar mais profundamente a nova modalidade instrucional, é necessário testar e avaliar tanto o curso EaD do programa Escola de Gestores quanto o novo formato autoinstrucional, a fim de entender o impacto na continuidade e na qualidade do processo de ensino-aprendizagem. Afinal, não é possível determinar *a priori* os efeitos da formação. Um exemplo é que a maior flexibilidade de tempo para a realização de cursos e atividades trazida pelo curso autoinstrucional pode gerar incentivos à continuidade do curso para os participantes, mas ao mesmo tempo esse efeito talvez seja cancelado ou ultrapassado pela falta de suporte de tutores nos cursos, que poderia levar a um menor apoio e incentivo à permanência

---

<sup>35</sup> Segundo Kingdon (2006), há uma série de critérios que são considerados no momento de escolher quais políticas serão priorizadas ou implementadas, que “incluem viabilidade técnica, a congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área, e a antecipação de possíveis restrições, incluindo restrições orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos.” (idem, ibidem, p. 232).



dos cursistas.

### *3.3.2. A transição do Escola de Gestores para o PNFC*

Uma justificativa teórica que poderia explicar a descontinuidade do programa é a burocracia: o Escola de Gestores seria substituído pelo PNFC e, devido a problemas na implantação desse novo programa, o país estaria temporariamente sem uma política nacional de formação. Essa explicação se basearia na justificativa da descontinuidade baseada em fatores técnicos ou, mais especificamente, um problema relacionado a recursos técnico-administrativos para gerenciamento de políticas públicas. Contudo, essa hipótese não se sustenta.

Uma primeira razão para essa questão ser pouco explicativa é que apesar de o programa Escola de Gestores ter sua última iniciativa iniciada em março de 2016 e seus últimos projetos terem sido pactuados em 2014, ele não interrompeu as formações que já estavam em andamento. Ou seja, apesar do programa ter sido descontinuado, não houve de fato um ato formal (e.g. portaria) que o extinguiu burocraticamente, até para que suas obrigações fossem mantidas<sup>36</sup>. O que aconteceu foi a decisão de não investir mais no programa. Nesse sentido, ele não teria sido descontinuado por uma questão burocrática de substituição pelo PNFC.

Além disso, como será discutido melhor no próximo capítulo, o PNFC não substitui completamente o Escola de Gestores. Há de fato uma decisão de se conectar as formações de gestores no âmbito federal a processos de certificação inicial e continuada de candidatos ou gestores escolares em exercício e a novos padrões nacionais criados para diretores. Contudo, o novo programa possui um modelo de formação diverso àqueles em nível de pós-graduação do Escola de Gestores e não abarca, portanto, as especializações de gestão escolar ou coordenação pedagógica. Nesse sentido, a escolha de terminar com o programa prescinde a regulamentação do PNFC, sendo tomada devido tanto por questões relacionadas ao investimento em novos tipos de formação, mais curtas e em formato autoinstrucional, discutida anteriormente, quanto por questões de priorização política, tratadas mais profundamente no capítulo 5.

---

<sup>36</sup> A última especialização, em coordenação pedagógica, terminou apenas em janeiro de 2018 junto à UFRJ.

### 3.3.3. *O papel dos estados, municípios, das universidades e das escolas*

Segundo as variáveis desenvolvidas no segundo capítulo dessa dissertação, uma das questões centrais que pode ter influência central sobre a continuidade de uma política pública são parcerias estabelecidas.

Nesse contexto, uma diferença entre o programa Escola de Gestores já vigente e o PNFCd, que ainda seria implementado, são alguns atores envolvidos no processo de implementação do primeiro e não do segundo. Nesse sentido, gestores escolares, universidades e Secretarias Municipais e Estaduais de Educação poderiam se sentir direta ou indiretamente impactadas pela descontinuidade do Escola de Gestores.

Quanto aos gestores escolares, o MEC resolveu manter as formações em andamento ou já planejadas dos cursos de especialização em gestão escolar e coordenação pedagógica do programa, cumprindo seu acordo com as universidades e com os alunos matriculados. Nesse sentido, não há de fato perdas sentidas individualmente por diretores escolares que justificassem uma maior organização dos mesmos contra o término da política — ficando o custo, desta forma, a cargo dos gestores que não conseguiram realizar a formação em oferecimentos anteriores e dos novos gestores que não terão acesso a essa formação continuada.

Quanto às universidades e as Secretarias de Educação, entende-se aqui a necessidade de um estudo mais aprofundado em cada uma das unidades federais para entender de fato o posicionamento dessas instituições. Todavia, pode-se tecer algumas considerações gerais.

Quanto às IFES, é possível inferir que apesar de elas avaliarem em geral de forma positiva o programa Escola de Gestores, os problemas de coordenação existentes junto às esferas governamentais podem ter dificultado e até mesmo desincentivado essas instituições a questionarem ou resistirem ao término do programa Escola de Gestores. Outra explicação plausível é que as universidades tenham compreendido que o programa seria melhorado e substituído em breve por outras iniciativas, como o PNFCd e a Plataforma de Formação Continuada, não entendendo o término do programa Escola de Gestores como uma grande perda.

Há, ainda, um terceiro fator que é — na mesma circunstância de finalização do programa Escola de Gestores — o fato de que diversas outras políticas passaram por um processo de descontinuidade e o orçamento de diversas universidades sofreu perdas. Nesse sentido, havia uma série de outras pautas a serem priorizadas pelas

universidades junto ao MEC e instituições de fomento para além do Escola de Gestores e, ao mesmo tempo, um argumento financeiro e um contexto favorável a que elas aceitassem tal descontinuidade como algo esperado.

Além disso, a demanda pelos cursos também pode afetar secretarias municipais e estaduais de educação, conforme explicitado na fala de entrevistado do MEC abaixo. Contudo, esse impacto é diferente do âmbito tão próximo e perceptível da universidade — principalmente no caso das secretarias estaduais.

Até hoje a gente tem aí mais de 13 anos a oferta da Escola de Gestores e as pessoas buscam o Ministério da Educação por essa formação. Os Municípios... a gente recebe diariamente a solicitação de demanda no sentido de “vai ter novas ofertas ou não?”. Grupo entrevistado do MEC.

Supõe-se que, caso as Secretarias fossem de fato fazer algum questionamento ou iniciativa referente aos cursos, isso ocorreria de maneira privada diretamente ao MEC, como os telefonemas citados acima. E, se fossem realizá-lo de maneira institucional, o fariam via Consed e Undime, o que também não ocorreu e será melhor explicado no capítulo 5.

De qualquer forma, é válido ainda ressaltar que, devido às complexidades das relações intergovernamentais, foi possível que apenas o município e não o estado tivessem aderido ao programa, como foi o caso de São Paulo durante anos (CONTI; LIMA, 2015). Em conformidade ao que apontam os autores, essa relação se deu por questões político-partidárias entre o estado e o governo federal (oposição entre PSDB no nível local e PT no nível federal), sendo que a relação da UFSCAR<sup>37</sup> e de São Carlos se dava diretamente com o MEC<sup>38</sup>. Assim, diferentes coalizões políticas no nível local poderiam gerar diferentes adesões ao programa e, nesse sentido, havia menos forças interessadas em trabalhar pela manutenção da política do que aparenta o fato do programa estar presente em todos os estados. Apesar de haver oferecimento

---

<sup>37</sup> As formações ofertadas junto à UFSCAR para gestores escolares, entre o período de 2007 a 2017, somaram um total aproximado de 4.032 matriculados e 1.972 formados, segundo dados do MEC.

<sup>38</sup> É interessante observar como esse acordo da IFES diretamente com o nível municipal e o MEC aponta para a atuação de coalizões políticas no programa: a prefeitura de São Carlos era gerida por um prefeito do Partido dos Trabalhadores de 2009 a 2012, quando ocorreram os primeiros dois oferecimentos do Escola de Gestores, somente para escolas municipais. Contudo, o terceiro oferecimento do curso, entre 2014 e 2015, incluiu as escolas estaduais, ao mesmo tempo em que a prefeitura passou a ser gerida por um prefeito do PSDB, também presente no governo estadual.

em ao menos uma cidade de todos os estados do país, não necessariamente todos os estados eram envolvidos da mesma maneira nesse Programa — e as formações não chegavam a todas as 5.570 cidades do país.

Como foi possível observar por meio dos dados coletados sobre o estado de São Paulo nessa pesquisa, de fato o Escola de Gestores não aparece como fonte de formação em nenhuma plataforma oficial. Além disso, não foi possível obter informações sobre o seu oferecimento na Secretaria Estadual de Educação e mesmo pessoas chave da área não estavam familiarizadas com a existência do programa ou seu status atual, o que corrobora o argumento anterior sobre os incentivos para secretarias municipais e estaduais se pronunciarem sobre a descontinuidade do Programa. Finalmente, as outras explicações relacionadas às universidades também fazem sentido para as secretarias: elas podem simplesmente terem imaginado que o programa seria substituído em breve ou entendido que questionar essa decisão não valeria a pena dentro do maior de cortes e crise financeira.

## **CAPÍTULO 4: O PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO E CERTIFICAÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES**

### **4.1 Objetivos do PNFC**

O Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores foi instituído em dezembro de 2015 com o objetivo de “promover o desenvolvimento profissional, a certificação e o apoio à seleção qualificada de diretores escolares e/ou candidatos à direção escolar em consonância com a meta 19, estratégia 19.8 do PNE” (BRASIL, 2014). Nesse sentido, ele tinha como objetivo promover i) formação continuada para gestores escolares, até então abarcada pelo Escola de Gestores e ii) apoio ao desenvolvimento de processos de certificação e seleção qualificada de diretores escolares.

Aparentemente, o PNFC não avançou tanto no primeiro ponto, o de formação, em um sentido de complementá-lo ou de melhorar desafios identificados no programa Escola de Gestores. Isso porque, por um lado, o curso de atualização existente no PNFC foi gestado internamente ao Escola de Gestores; e, por outro, a formação avançada, que seria uma novidade do PNFC, seria cocriada junto às universidades e não houve de desenhá-la de fato. O grande ponto de evolução na política, então, parece ser a integração da formação com a certificação dos gestores, de forma a trabalhar o âmbito da seleção de diretores junto à formação continuada, avançando na coerência do sistema educacional. Tal fato fica claro nas conversas realizadas com representantes do Comitê Gestor, que apontam haver pouca preocupação em rever o eixo formativo, e com o grupo do MEC, que indica ter buscado adaptar o trabalho realizado no Escola de Gestores para o PNFC.

Essa descoberta sobre a semelhança entre ambas as políticas não é óbvia e considera-se um dos grandes achados da presente pesquisa. A partir da análise documental, foi necessário um grande esforço de comparação para comprovar as semelhanças de ambos os programas em meio às mudanças de nomenclatura e a inovação trazida pelos padrões nacionais de formação, temas tratados mais adiante. Além disso, a decisão política de incorporar as formações do Programa Escola de Gestores de forma quase intacta não está explícita em nenhum documento do PNFC nem em falas ou notícias sobre o programa. Logo, esse fator só foi possível confirmado a partir das falas de técnicos do MEC envolvidos nos dois programas.

O segundo pilar da política em questão, o de certificação de diretores, é uma questão social importante, uma vez que apresenta impacto direto sobre a gestão das escolas públicas. Contudo, essa pauta é politicamente muito mais complexa do que a formação continuada de diretores, pois, considerando que em 2015 aproximadamente 46% dos diretores escolares estariam em seus cargos por indicação política (INEP, 2015) e 22% por eleições, há interesses claros por trás da resistência aos processos seletivos estruturados para diretores.

Isso ocorre porque esses métodos de seleção puramente políticos podem se traduzir em influência e poder para os políticos no âmbito municipal e governamental, que indicam nomes discricionariamente para os cargos de direção ou podem interferir no processo de indicação e nas campanhas — para os casos de eleição.

Afora tais interesses mais diretos, outra dificuldade apresentada neste capítulo é o fato de não haver um modelo de seleção reconhecido como superior pela literatura. Apesar de o PNE prever a via de seleção do diretor usando-se de critérios técnicos e também consulta à comunidade escolar, não há unanimidade sobre ser esse o melhor método e nem de como operacionalizá-la, o que gera dificuldades para se desenhar uma política de formação e certificação cujas soluções respondam às distintas realidades dos 27 estados e 5.570 municípios da federação.

#### *4.1.1 A entrada na agenda*

A criação do Programa de Formação e Certificação de Diretores pode ser melhor avaliada utilizando a lente sobre formação de agenda na perspectiva de John Kingdon. O autor entende esse conceito como os processos pelos quais um determinado tema entra na agenda governamental e, então, como se decide quais as soluções ou alternativas viáveis a serem consideradas pelos tomadores de decisão (Kingdon, 2006). Essa divisão entre agenda e alternativas de políticas públicas foi considerada interessante para esse caso, permitindo separar a entrada do PNFCd na agenda do seu desenho.

Na visão de Kingdon, pode-se explicar a formação da agenda estatal por meio da análise de três variáveis principais, que serão pensadas para o caso do PNFCd a seguir: i) se o assunto ou tema em questão é visto como um problema; ii) se a dinâmica política favorece ou não tratar do assunto; e iii) quais os atores a favor ou contra determinada agenda (Kingdon, 2006, p. 222).

#### 4.1.1.1 Fluxo do Problema

Um primeiro passo é entender a qual questão o PNFCd visava a responder, para analisar porque ele era ou não visto como um problema de ordem social e política. A partir do estudo dos dados coletados nesta pesquisa, foi possível observar que o programa tratava de maneira integrada os *eixos de formação e certificação*, mas que de fato sua prioridade era a certificação (e seleção) de diretores.

Percebe-se essa distinção nas conversas realizadas com representantes do Comitê Gestor que participaram ativamente de discussões sobre certificação e seleção, mas pouco trabalharam sobre as formações; mesmo havendo ênfase, na legislação do programa, sobre a importância da coerência entre os dois eixos, parece que essa visão conjunta estava mais presente na equipe técnica dentro do MEC e não tanto nos demais órgãos.

Outro fato observável é a presença do tema de formação continuada já ser parte do Escola de Gestores, o que diminuía a pressão sobre o MEC e demais organizações para a construção de um novo desenho de política formativa dentro do PNFCd, enquanto o processo de seleção de diretores constituía uma pauta cada vez mais relevante e não possuía nenhuma política no âmbito nacional.

Dessa forma, a criação do PNFCd só parece se justificar quando se agrega o processo de certificação e seleção de diretores ao programa, em virtude do Escola de Gestores ser bem avaliado e já possuir uma estrutura de implementação. Logo, criar um novo programa para fazer apenas modificações pontuais no eixo de formação parece pouco plausível. Dentro desta lógica, a própria formação desenvolvida em nível de aperfeiçoamento no PNFCd foi incubada no programa Escola de Gestores e já estava pronta para oferecimento para as redes de ensino no início de 2016.

Da mesma maneira, seguindo o fundamento da continuidade de políticas públicas e dependência da trajetória, os cursos previstos no PNFCd seguem o modelo de implementação de seu antecessor, sendo disseminado desde o Ministério da Educação para secretarias municipais e estaduais, por meio das IFES e com apoio do Consed e da Undime, de tal forma que ele não marca um rompimento na estrutura de implementação do programa anterior.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> A descoberta da semelhança entre ambas as políticas não é óbvia e considera-se um dos grandes achados dessa pesquisa. Apenas a partir da análise documental e de entrevistas foi possível entender esse processo, considerando que a decisão política de incorporar as formações do Programa Escola de Gestores de forma quase intacta não está explícita em nenhum documento do PNFCd nem em declarações públicas ou notícias sobre o programa.

Analisando esse eixo de certificação de diretores sob o prisma do fluxo de problemas de Kingdon, pode-se entender que ele é uma questão social importante, pois apresenta impacto direto sobre a gestão das escolas públicas. Ademais, também se encaixa em uma temática maior de integridade no setor público e de valorização da profissionalização na administração pública, em detrimento de requisitos estritamente políticos, devido a uma forte desconfiança da população brasileira nas instituições políticas do país.

O principal fator que demonstra a importância desse tema na pauta, e mais especificamente na comunidade que influi diretamente sobre políticas educacionais, foi a entrada do mesmo no Plano Nacional de Educação (2014); neste trabalho não se discutirá o processo de entrada de temas na Conferência Educacional de Educação de 2014, que deu origem ao PNE, em razão de constituir material para uma dissertação à parte. Entretanto, entende-se que o fato de ter sido criada a meta 19 e a estratégia 19.8 no PNE deixa clara a importância do tema de seleção qualificada de diretores como um problema público e, naquele momento, parte da agenda governamental. Afinal, a meta e a estratégia estabelecem claramente a necessidade de se criar políticas no âmbito federal que associem habilidades e conhecimentos técnicos de gestores escolares aos fatores políticos, como a consulta pública:

Meta 19: Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) 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.

[...]

19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.” (BRASIL, 2014).

Consequentemente, o tema passa a ser entendido como problema e entra, legalmente, dentro do escopo do MEC de construção de uma política que integrasse a formação e a seleção, de forma a subsidiar os processos de provimento ao cargo nos níveis subnacionais.

#### *4.1.1.2 Fluxo da política*

O processo de seleção de diretores constitui um problema público e com impacto direto sobre a gestão das escolas públicas, como foi mostrado. Contudo, a existência de um problema não basta para que ele entre na agenda governamental



ou para que seja realizada alguma ação para resolvê-lo. Outro ponto a ser considerado é se a dinâmica política favorecia a discussão do assunto.

Como foi apresentado anteriormente, a pauta de seleção de gestores escolares é complexa, pois envolve muitos interesses políticos. Ao observar-se a existência de indicação política e de eleição para a ocupação desse cargo em diversos municípios e estados, encontrou-se que a dificuldade de seleção estruturada de diretores de escolas públicas está associada a um desafio maior no Brasil de se avançar nas temáticas de gestão de pessoas no setor público e de reforma do Estado (PACHECO, 2013; ALESSIO, 2013). A inexistência de critérios de seleção claros para gestores escolares no país e o fato deste tema ser tratado pelo MEC apenas em 2016 está em consonância com a falta de processos estruturados para cargos em provimento e de confiança na administração pública em geral.

Tais cargos, mesmo atendendo tanto a questões técnicas quanto de confiança política, geralmente são escolhidos visando-se apenas o caráter político, com total discricionariedade por prefeitos, governadores e pela presidência, sem avaliação ou seleção baseada em conhecimento ou competências. Um exemplo dessa relação entre seleção de lideranças na administração pública e lideranças pública é vista no caso chileno, em que existe um Sistema de Alta Direção Pública (SADP) responsável pela atração e seleção de dirigentes públicos de alto nível em diversos órgãos governamentais (CORTÁZAR; FUENZALINDA; LAFUENTE, 2016) e que, ao mesmo tempo, apoia a seleção de aproximadamente 3000 diretores de escolas públicas de todo o país<sup>40</sup>.

Se, por um lado, existe uma oposição política à seleção baseada em conhecimentos e habilidades, por outro existia uma obrigação jurídica para que o governo atendesse ao menos parcialmente o que estava previsto no PNE. Deste modo, havia pressão no governo para cumprimento da meta 19, já para 2016, com a construção de condições para a efetivação da gestão democrática, na qual a criação do PNFCd seria uma das estratégias.

No esquema teórico, optou-se por fazer uma distinção clara entre a escolha de um desenho de política pelo poder Executivo Federal, podendo incluir promulgação de portaria ou lei, e de fato sua entrada no processo de implementação. Considerando a lógica do federalismo brasileiro, e principalmente no caso de políticas lançadas pelo

---

<sup>40</sup> Conforme a lei nacional chilena 20.501, de 2011.

MEC por adesão<sup>41</sup>, há grande discricionariedade dos estados sobre adotar ou não um Programa criado pelo Ministério e, portanto, menos incentivos para que eles reajam a políticas ainda no processo de desenvolvimento ou mesmo promulgação. Nesse processo, o papel mais central se dá às organizações que representam os secretários estaduais (Consed) e municipais (Undime), principalmente se houver pouco tempo para discussão e participação social na criação da política.

O processo acelerado e pouco dialogado com municípios e estados, marcante na formulação do PNFCd, parece ter sido diretamente influenciado pela conjuntura política, em que a então presidente Dilma Rousseff (PT) enfrentava, durante o início da discussão do PNFCd, o risco da abertura de um processo de impeachment contra ela na Câmara de Deputados, então liderada por Eduardo Cunha (MDB)<sup>42</sup>.

Um primeiro indicador dessa influência é que momentos de início ou término de gestão, segundo aponta Kingdon (2006), são propícios para mudança de políticas públicas; no caso brasileiro essa realidade também é comum e se observa a aprovação de muitas políticas no fim de mandato para orientar a atuação de um próximo governo — e/ou dificultar mudanças de rota.

Esse momento político propício para criação de políticas fica ainda mais claro quando se observa que a publicação da portaria que institui o PNFCd, 03 de dezembro de 2015, ocorre no dia seguinte à aceitação da denúncia de crime de responsabilidade e consequente abertura de processo de impeachment contra a então presidente Dilma, pelo então presidente da Câmara. O ministro da educação à época era Aloizio Mercadante (02/10/2015-12/05/2016), do mesmo partido da então presidente da república (PT), fortalecendo a hipótese de que a portaria que estabelece o PNFCd teve influência direta do calendário político.

A portaria não estabelece, naquele momento, nenhum documento de fato referentes às formações, às certificações ou aos padrões nacionais que serviriam de base para ambos os eixos. O que ela faz é institucionalizar as raízes para a construção da política, por meio da criação do Comitê Gestor do Programa Nacional de Formação

---

<sup>41</sup> “Esta constatação é confirmada por Arretche (2004), que afirma que o governo federal (MEC) conta com recursos institucionais bem mais limitados do que as demais políticas sociais para coordenar a consecução de objetivos nacionais e isto inclui recursos financeiros” (SUMIYA, 2005, p. 64).

<sup>42</sup> O ex-presidente da Câmara de Deputados teve seu mandato cassado em 2016, pelo plenário da Câmara, e está preso atualmente por envolvimento em casos de corrupção.

e Certificação de Diretores Escolares; devido à sua generalidade, ela poderia ter sido escrita dias antes da publicação.

De fato, segundo indicam os depoimentos dos entrevistados, no período de criação da política o processo estava centrado no MEC, que decidiu individualmente criar a portaria. Segundo o ex-Secretário Manuel Palácios, esse processo foi liderado por Laura Rossi, que era diretora de Formulação de Conteúdos Educacionais do MEC e membra do Comitê Gestor, que trabalhou com apoio de alguns consultores principalmente na criação dos Padrões Nacionais de formação.

É a partir da criação do Comitê Gestor, composto pelo Consed e pela Undime, que essas organizações entram na discussão com o MEC sobre o tema. O Comitê estava previsto para ter reuniões ao menos a cada quatro meses, ou seja, i) criava vinculação para o caso de haver a troca de governo e de ministro à época e ii) colocava prazos de trabalho e deliberação dentro da qual possivelmente a presidente ainda não teria sofrido o julgamento final de impeachment.

Para Kingdon (2006), um ponto que influencia diretamente o contexto político e entrada de temas na agenda governamental é a posição de atores a favor ou contra tal agenda. A instituição formal do PNFCED foi uma iniciativa específica do MEC que, como não possuía efeitos diretos para além da criação do Comitê Gestor e respondia a uma demanda do PNE, também não apresentava ações contrárias ou de reação à política diretamente por prefeitos, governadores, secretários estaduais ou municipais de educação.

Além disso, as organizações no âmbito nacional, Consed e Undime, eram favoráveis à discussão do programa e foram engajadas, por meio do Comitê Gestor, na discussão mais central sobre os processos de certificação e seleção (tema aprofundado no próximo capítulo). Quanto às associações e organizações educacionais, não pareceram exercer um papel relevante ao longo desse processo político<sup>43</sup>.

Se por um lado não havia grande resistência organizada contra a política, outro fator importante de se levar em consideração, levantado pelas entrevistas, é a existência de apoiadores e de um tipo de empreendedor da política dentro do MEC: o Secretário de Educação Básica, Manuel Palácios (02/2015-05/2016).

---

<sup>43</sup> Parte do cenário descrito muda quando de fato se regulamenta a política, conforme discussão sobre a descontinuidade do PNFCED realizada no próximo capítulo.

Para Kingdon (2014), os empreendedores de políticas são indivíduos (ou pequenos grupos) que defendem uma ideia e percebem os momentos oportunos para trazê-las à mesa e propor soluções que produzam transformações em políticas públicas, podendo assumir papel fundamental na entrada de temas na agenda governamental. Tais agentes podem estar presentes em distintas instituições, tanto dentro quanto fora do governo, e investem seus recursos (financeiros ou não) na defesa de uma proposta.

Os ganhos ou benefícios esperados pelo empreendedor podem ter diferentes origens. Eles se baseiam principalmente em: ganhos materiais, como orçamento para burocratas ou benefícios eleitorais para políticos; ganhos advindos da promoção dos próprios valores do empreendedor para a sociedade, ou seja, que o desenho de uma política pública esteja eficiente de acordo com a visão do empreendedor; e também há ganhos mais ligados à vontade de participar em si, de um ator se sentir próximo do poder ou envolver-se na tomada de ação (KINGDON, 2014, p.123).

No caso de Manuel Palácios, parece ser possível afirmar que o Secretário acreditava de fato na importância de se construir o PNFCd e na possibilidade de fazer um bom desenho para o programa em seu tempo de gestão.<sup>44</sup> Por isso ele teria investido tempo e capital político nessa empreitada, não apenas tendo criado a portaria do programa, mas investido recursos para organizar reuniões do Comitê Gestor e participado ativamente de reuniões de trabalho com Consed e Undime.

Um dos papéis fundamentais apontados por Kingdon para o empreendedor de políticas é o de apresentar ideias e identificar possíveis soluções para as comunidades envolvidas no problema. Esse papel de disseminação é fundamental para ampliar a chance de que novas políticas surjam ou sejam construídas. Dessa forma, conforme indica o autor, um empreendedor interno ao governo, como um político ou liderança técnica, pode propor uma lei, mesmo que com pouco apoio ou chance de ser aprovada, para testar a receptividade dos envolvidos, gerar debate de ideias e preparar terreno para uma nova proposta no futuro.

Esse raciocínio também parece aplicável ao caso em questão: a criação da portaria e o processo de criação do PNFCd serviram claramente para arregimentar

---

<sup>44</sup> Como Palácios afirma em sua entrevista para essa pesquisa, a pauta de certificação de educadores é antiga na Educação brasileira, apesar de marginalizada, e ele já havia participado de um projeto de certificação de professores em 2003, na gestão do então Ministro Cristovam Buarque, que não fora implementado.

atores envolvidos na pauta de seleção de gestores e organizar propostas ativas para regulamentar a portaria criada. Já em abril de 2016, não apenas foram lançados os padrões nacionais de formação de diretores, que serviriam de base para as políticas públicas voltadas a gestores no âmbito federal, mas também os editais para cadastramento de universidades interessadas em participar dos eixos de formação e certificação do programa.

A participação de Palácios como empreendedor da política é apontado não apenas pela sua posição institucional, mas pela fala dos entrevistados, por exemplo da então Secretária de Educação de Rondônia Fátima Gavioli, que considera a pauta de seleção de gestores como prioritária para o Secretário e que “o nível de envolvimento do Palácios na SEB em relação a esse documento (eixos de formação e certificação) da gestão era fantástico!”. Ele acreditava ser fundamental qualificar o processo de seleção de diretores e que esse movimento não só ia ao encontro das necessidades e interesses dos estados e municípios, como defendia que esse processo não contrastaria com os modelos locais de indicação política ou seleção de professores. Segundo entrevista de Secretário para o jornal Folha de São Paulo (MAZZITELLI, 2015):

"A maior parte dos Estados e muitos municípios vêm introduzindo critérios de qualificação no processo de seleção de diretores, sejam eles indicados por afinidade política ou sejam indicados por processo seletivo eleitoral. É para contribuir com este processo de qualificação do diretor que estamos discutindo a proposta de certificação federal de diretores".

A entrevista de Manuel Palácios indica uma visão, mais explícita em seu depoimento para esta pesquisa, de que não existiria razão para o surgimento de oposição política ao processo de certificação de diretores. Principalmente no início da implementação do PNFCd, ele acreditava que políticos e secretários no nível municipal e estadual não ofereceriam resistência à certificação, posto que i) poderiam aderir voluntariamente a ela e ii) esse processo apoiaria o desenvolvimento de seleções estruturadas de certificação que governos precisariam desenvolver no futuro. Essa visão contrasta com a posição do próprio Consed e da Undime e, como será trabalhado no capítulo 5, também com a nova gestão do MEC diante esse assunto.

A partir da análise de documentos, notícias, entrevistas e da lente teórica de Kingdon, é possível sustentar a hipótese de que a certificação e seleção de diretores baseada em processos estruturados de avaliação de competências surgiu em contexto específico em que o segundo PNE (2014-2024) passou a prever a atuação do MEC nessa área. Deve-se observar que o governo da presidente Dilma naquele momento estava ameaçado, que havia atores passíveis de mobilização para a pauta e pouca organização contrária a ela, e existia ainda um empreendedor da política, ou seja, um ator importante dentro do governo defendendo-a.

Figura 4 — Resumo dos fluxos de entrada envolvidos na PNFCd na agenda governamental



Fonte: Elaboração própria.

## 4.2 Análise do PNFCd

### 4.2.1 O fluxo de soluções

Segundo Kingdon, além da existência de uma questão que seja entendida como problema público e de um fluxo da política que privilegie a formação de uma agenda governamental, é importante que haja possíveis soluções identificadas a esse problema a fim de que se crie uma política pública. É importante ressaltar que isso não significa que esse processo seja sequenciado e ocorra de maneira simples e organizada, sendo uma maneira de representar variáveis importantes para a formulação de políticas públicas, mas que não pretende negar sua complexidade e muitas vezes aleatoriedade:

As idéias desenvolvidas neste livro são bastante diferentes de muitas outras teorias que poderiam ter chamado a nossa atenção. Por exemplo, os eventos não ocorrem organizadamente em estágios, passos ou fases. Em vez disso, dinâmicas independentes que fluem pelo sistema ao mesmo tempo, cada uma com vida própria e similar às outras, se unem quando se abre uma janela de oportunidade. Dessa forma, os participantes não identificam primeiro o

problema para depois buscarem soluções para eles; na verdade, a defesa de soluções freqüentemente precede a atenção aos problemas aos quais são associados. [...] Os eventos não necessariamente procedem na mesma ordem nos diferentes estudos de casos; pelo contrário, muitas coisas acontecem separadamente em cada caso, para depois se unirem em momentos críticos. (KINGDON, 2006, p. 240)

Deste modo, aqui não se pretende definir uma ordem exata em que cada fator ocorreu e influenciou a criação do PNFCd, mas sim demonstrar quais as variáveis envolvidas e os fluxos em que elas se relacionam. Mais especificamente quanto ao desenho do PNFCd, percebe-se sua semelhança ao programa Escola de Gestores, tendo de fato adotado essa política a fim de integrá-la a um novo eixo de certificação. Essa estratégia se deu notadamente pela burocracia do próprio MEC junto ao Secretário de Educação Básica, havendo pouco envolvimento da equipe da Undime e do próprio Consed ao longo do processo. Este é resumido por Kingdon ao descrever a participação de atores invisíveis no processo da política, os especialistas: “Este grupo relativamente invisível de participantes inclui acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para grupos de interesses.” (idem, *ibidem*, p. 231).

No caso do PNFCd, essa mudança ocorreria de maneira incremental. A estrutura do desenho do eixo de formação parte do modelo advindo diretamente do programa Escola de Gestores, enquanto os padrões nacionais de formação e o modelo de certificação teriam sido preparados diretamente por uma burocracia especializada do MEC e validado por membros do Consed e da Undime rapidamente, sem muita discussão sobre tais assuntos, considerando o momento político. Isso vai ao encontro da visão de Kingdon sobre o processo de criação de políticas como gradual e mais baseado na reelaboração e conexão de iniciativas já existentes do que grandes inovações:

No processo de desenvolvimento de políticas públicas, a reelaboração (a junção de elementos já familiares) é mais importante do que a transformação (o aparecimento de formas totalmente novas). Dessa maneira, *entrepreneurs* que investem em pessoas e idéias são mais importantes que aqueles que formulam as políticas. Uma vez que a recombinação é mais importante que a invenção, pode ocorrer que não se crie nada de novo, e ao mesmo tempo pode haver mudanças e inovações radicais. Há mudanças, mas elas envolvem a recombinação de elementos já familiares. (KINGDON, 2006, 233)

Especificamente sobre os padrões nacionais para formação e certificação de diretores escolares, seria interessante em uma próxima pesquisa entender

exatamente como seu deu sua formação dentro da burocracia do Ministério da Educação e quais os especialistas envolvidos. Tais pontos parecem dialogar diretamente com a literatura internacional especializada sobre o tema, como o marco para a boa direção e liderança escolar chileno (CHILE, 2015). Sua estrutura também possui 5 domínios ou grandes dimensões, como no caso chileno, que se dividem em um grupo de práticas ou competências e então em habilidades ou conhecimentos relacionados a essas práticas.<sup>45</sup>

Já sobre o eixo de certificação, o desenho da política também teria sido desenhado pelo MEC, mas parece ter buscado mais ativamente consensos e diálogo sobre sua estrutura junto ao Consed e à Undime para validação da política. Entretanto, devido ao tempo fixado para a finalização da política, esta não conseguiu incorporar discussões mais profundas ocorridas no GT do Consed sobre Gestão Escolar e Carreira Docente, cuja discussão era intencionalmente a criação de leis para regular a seleção de gestores e como pensar a certificação a partir dessa legislação.

[O PNFCDD] saiu mais de gabinete de um grupo do MEC, vamos dizer assim. [...] O documento ele já chegou praticamente pronto. O que nós fizemos só foi analisar e... e foi um grupo pequeno também, não me recordo acho que 2 ou 3 pessoas que leram [...]. Nós fizemos a leitura, aí eu li mais alguns pontos e falei agora “isso aqui não cabe, isso aqui não cabe, vamos reordenar isso, tal”. Só que foi acho que 1 dia antes ou 2 dias antes e aí já saiu a publicação. Foi muito rápida a situação. Eu li, eu tive acesso ao documento, mas efetivamente na elaboração desse documento nós não tivemos... eu particularmente não tive ação inteira [Entrevistado CONSED].

#### **4.2.2 O funcionamento do PNFCDD**

O PNFCDD foi instituído em 03 de dezembro de 2015, pela portaria 1.118 do Ministério da Educação, com o objetivo geral de “promover o desenvolvimento profissional, a certificação e o apoio à seleção qualificada de diretores escolares e/ou candidatos à direção escolar em consonância com a meta 19, estratégia 19.8 do PNE”. O Programa é criado com 5 objetivos específicos, descritos em seu art. 2º, sendo que dois estão diretamente conectados ao impacto na formação continuada de diretores em todo o país (incisos, II e V) e dois à seleção (III e IV):

Art. 2º As ações do Programa têm por objetivo:  
I - disseminar padrões nacionais para diretores escolares;

---

<sup>45</sup> Vale apontar aqui que para construir e validar padrões nacionais para diretores escolares, parece ser fundamental envolver um processo próprio e intenso de pactuação social, a fim de gerar legitimidade, conforme mostra a literatura específica sobre padrões para diretores (INGVARSON et al., 2006).



II - capacitar diretores escolares em exercício e candidatos ao cargo, por meio de processos de formação continuada com base em padrões nacionais;  
 III - certificar diretores escolares e candidatos ao cargo qualificados para o exercício profissional da gestão escolar com base em padrões nacionais;  
 IV - colaborar para a qualificação dos processos de seleção de diretores escolares pelos sistemas públicos de ensino dos Estados, Distrito Federal e Municípios; e  
 V - estimular o desenvolvimento de práticas de gestão democrática e de organização do trabalho pedagógico que contribuam para uma aprendizagem efetiva dos alunos [...].

O inciso I propõe a construção e disseminação de padrões nacionais para diretores escolares, algo importante e inexistente até então no contexto brasileiro. Essa matriz de padrões ou competências deveria ser fomentada nos gestores escolares do país e serviria de base, segundo escrito no programa, para a “elaboração do currículo dos cursos de formação continuada e dos procedimentos de avaliação nos processos de certificação”, em conformidade com a determinação dos incisos II, III e IV. A formação e a certificação/seleção em conjunto estimulariam o desenvolvimento de práticas de gestão democrática e de trabalho pedagógico que melhorariam o processo de ensino-aprendizagem (inciso V).

A partir desses objetivos gerais, o Programa Nacional estabelece dois eixos: i) a formação continuada de diretores e ii) a certificação de diretores escolares:

Figura 5 — Estrutura do Programa Nacional de Formação e Certificação



Fonte: Ministério da Educação (2016)

A figura 5 resume os dois eixos do PNFCd. Ela traz alguns pontos importantes que serão tratados mais especificamente ao longo desse capítulo: i) o público-alvo da Programa, que além dos diretores escolares (público focado pelo programa Escola de Gestores anteriormente), também passou a abarcar candidatos à direção escolar; ii) o objetivo duplo do programa, de desenvolvimento profissional por meio de formação continuada e também de promoção de seleções qualificadas de diretores, o que responde diretamente à estratégia 19.8 do PNE; iii) a divisão do programa em dois eixos de formação e suas respectivas ações: o eixo de formação com os cursos de aperfeiçoamento e atualização, e o eixo de certificação com o oferecimento de certificação inicial e avançada, integrados às formações.

A imagem também introduz o Comitê Gestor do programa — composto por membros do MEC, Consed e Undime —, responsável principal por desenvolver a política e os padrões nacionais de formação, coordenar os comitês técnicos e trabalhar pela adesão do programa pelos entes federados. Ademais, foi prevista a criação de um Comitê Técnico de Formação e um de Certificação, que seria composto pelas IES selecionadas pelos primeiros editais do programa, para desenvolverem os dois eixos do PNFCd. O Comitê Gestor do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares foi criado como um órgão consultivo e deliberativo, instituído com a função de desenhar os Padrões Nacionais para Diretores Escolares e as regulações para oferecimento de formações e certificações nos estados e municípios. Além disso, conforme o art. 12, esse órgão deve acompanhar e fiscalizar o trabalho desempenhado por quaisquer outras instituições na implementação da política, como as instituições credenciadas para dar as formações ou emitir os certificados. Por fim, o Comitê Gestor deve apoiar no processo de adesão dos estados e municípios, trabalhando ativamente para que queiram ingressar no Programa.

Cria-se também uma periodicidade de reuniões ordinárias do Comitê Gestor, devendo ocorrer a cada quatro meses e podendo haver outros encontros em caso de demandas extraordinárias ou de chamado da presidência do mesmo. É determinada ainda a seguinte composição: três representantes do MEC (dentre os quais um é indicado para a presidência do PNFCd); três representantes do Consed; e três representantes da Undime. Como explicado na seção metodológica, o critério de seleção dos entrevistados esteve ligado à participação ou proximidade dos mesmos

com Comitê Gestor do PNFCd — além de conhecimento sobre o processo de descontinuidade do Escola de Gestores.

As portarias que regulamentam o PNFCd foram formalmente criadas pelo Comitê, por meio da promulgação dos eixos de formação e certificação do programa, além da criação dos Padrões Nacionais para Formação e Certificação de Diretores em 13 de abril de 2016. Na próxima seção, serão analisados detidamente esses padrões nacionais que servem de base para os dois eixos do programa.

#### *4.2.3. Os Padrões Nacionais para Formação*

Existe uma literatura recente, porém ampla e crescente que disserta sobre a importância e o funcionamento de marcos e padrões para diretores escolares. Segundo Invargson (2006), um dos grandes autores da área e que realizou uma extensa revisão de literatura sobre o campo, as “razões centrais para estabelecer padrões para diretores escolares (*schools leadership standards*) são aumentar a efetividade da formação profissional e do desenvolvimento de lideranças escolares [gestores]” (idem, *ibidem*, p. 10, tradução nossa).

Ainda de acordo com o autor, haveria dois tipos principais de desenvolvimento de padrões profissionais: um mais relacionado com formação e certificação e outro com um propósito mais específico para gestão do desempenho dos gestores, com o objetivo de avaliação dos mesmos (idem, *ibidem*). Como se vê aqui, os padrões nacionais para diretores brasileiros foram criados a partir da primeira lógica, a fim de apoiar processos de formação e certificação, produzindo um norte e visando à maior coerência nas políticas educacionais do sistema federal.

Os Padrões Nacionais para Formação e Certificação de Diretores Escolares constituem uma referência, uma matriz de práticas e competências essenciais ao exercício profissional do diretor escolar, podendo subsidiar não só as formações e a certificação nacional prevista no programa nacional, mas também as diretrizes dos demais entes federativos. Pelo seu efeito subsidiário, esses padrões são entendidos aqui como um ponto central do PNFCd, com potencial de gerar efeitos práticos nas formações em todo o país, ainda que municípios e estados não aderissem formalmente ao programa.

A criação de padrões e de uma matriz de competências do diretor visa a responder à meta 19 do PNE, assegurando as condições para a efetivação da gestão

democrática da educação junto aos critérios técnicos de mérito e desempenho. Ao instituir essas bases, a União pode influenciar a formulação de políticas de formação, trazendo maior intencionalidade e coerência às políticas existentes.

O edital que institui os padrões nacionais define que pode haver vários fatores determinantes do sucesso do diretor escolar, mas que um deles se sobrepõe aos demais: sua capacidade de “saber liderar – mobilizar recursos estratégicos e articular pensamentos e ações em torno do ideal educacional, conduzindo sua equipe para a oferta de uma educação com elevados padrões de qualidade” (2016, p. 44). É a partir dessa definição que se entende a organização dos padrões a partir de cinco domínios específicos de gestão e liderança:

Domínio 1: Administração Pública e Gestão Democrática

Domínio 2: Planejamento Estratégico

Domínio 3: Promoção da Qualidade do Ensino

Domínio 4: Cultura Profissional

Domínio 5: Relações com a Família, a Comunidade e outras Instituições da Sociedade.

Cada domínio é composto por diversas competências ou práticas esperadas do diretor que, para serem efetivadas, demandam certas habilidades e conhecimentos. O primeiro domínio dos padrões nacionais para diretores brasileiros, referente à administração pública e à gestão democrática, é o mais amplo e extenso, composto por 7 competências e 30 habilidades distintas. Nele fica estabelecido que o diretor deve zelar pelos fundamentos relativos ao direito à educação, conhecer a legislação e os procedimentos para administrar uma instituição pública e deve envolver toda a comunidade escolar na gestão da escola, havendo processos transparentes e participativos de tomada de decisão.

O segundo domínio tem caráter mais específico e discute as funções do diretor em relação à criação do planejamento estratégico e às propostas pedagógicas da escola, envolvendo o conselho escolar e com foco na qualidade de ensino e aprendizagem escolar.

O terceiro refere-se à promoção da qualidade do ensino e aprofunda a importância do papel pedagógico da direção, cuja centralidade não deve estar questões administrativas e sim focada na atividade fim da educação, a aprendizagem

efetiva dos estudantes, garantindo que coordenadores pedagógicos e educadores desenvolvam práticas pedagógicas que atendam a todos.

O quarto domínio, cultura profissional, visa a promover e estimular a cultura de desenvolvimento profissional contínuo entre os educadores e demais profissionais da escola, o que permite maior intencionalidade nos processos decisórios e na autonomia na gestão escolar. Esse pilar está muito relacionado à gestão da equipe escolar e seus processos de formação, responsabilidades, desenvolvimento e engajamento.

Já o último pilar, menos extenso — mas não menos complexo —, refere-se às relações externas à escola: a família, a comunidade e outras instituições sociais. Esse estabelece a responsabilidade do diretor trabalhar de forma ativa e colaborativa com as organizações da sociedade próximas à escola ou que, de alguma maneira, possam potencializar a aprendizagem e o bem-estar dos estudantes.

De acordo com os padrões nacionais, todos os domínios anteriores em conjunto deveriam agregar as diversas competências necessárias para que o diretor possa exercer gestão escolar de qualidade. Segundo Boterf (2003), competência é a combinação de alguns recursos, geralmente entendidos por conhecimentos, saber-fazer (habilidades) e saber ser (atitudes). Em vista disso, a competência apresenta uma questão contextual: “envolve a habilidade de resolver demandas complexas, aproveitando e mobilizando recursos psicossociais (incluindo habilidades e atitudes) em um contexto particular”. (OCDE, 2015, p. 04, tradução nossa). Nos padrões nacionais, elas são compostas por conhecimentos e habilidades, sem detalhamento em atitudes e nem discussão específica sobre princípios ou valores.

Essa lógica de construção em 5 domínios, que se desdobram em competências e finalmente em conhecimento, habilidades, atitudes e mesmo questões mais elementares, como princípios, está de acordo com a literatura internacional na área e com casos entendidos como bem-sucedidos, tais como o chileno e o de Ontário (Canadá). Isso demonstra que, além da conclusão de que os Padrões não foram criados com participação ativa da sociedade e de associações e organizações educacionais, pode-se observar que os padrões foram de fato construídos por especialistas do MEC e, possivelmente, externos<sup>46</sup> ao órgão — constituindo o elemento que envolveu maior criação de conteúdo dentro do PNFCd.

---

<sup>46</sup> Notadamente a então diretora Formulação de Conteúdos Educacionais do MEC, Laura Rossi, e alguns consultores externos, segundo o entrevistado Manuel Palácios.

Essa similaridade com casos internacionais pode ser observada na figura abaixo: o marco para a boa direção e liderança escolar do Chile. Esse marco, referência de qualidade na América Latina, segue uma lógica semelhante ao dos Padrões Nacionais – inclusive trazendo em si cinco domínios (ou dimensões de práticas) e posteriormente práticas construídas a partir de verbos no infinitivo que indicam ações esperadas do diretor.<sup>47</sup>

Além disso, as habilidades, conhecimentos profissionais e princípios não estão diretamente ligados a cada prática estabelecida no caso chileno; elas encontram-se separadas e cada uma possui descrição própria, servindo como uma base transversal todas as práticas esperadas.

Figura 6 — Marco para a boa direção e liderança escolar do Chile



Fonte: Reprodução (CHILE, 2015, p. 19).

No quadro 12 abaixo, apresenta-se a síntese das distintas relações estabelecidas para a criação da matriz de competências do diretor escolar, explicitando os domínios, as competências que os define e o número correspondente de conhecimentos e habilidades (representado por \*) que possibilitam exercer uma

<sup>47</sup> O marco chileno traz uma discussão relevante, mas muito específica, sobre a diferença entre práticas e competências que não será aprofundada aqui. Segundo o marco chileno, baseado em Spillane (2005), “la práctica se constituye a partir de una interacción entre las personas que trabajan en una organización, por ello su definición también está influida por el entorno, lo que la distingue de la simple descripción de un saber o un hacer descontextualizado” (CHILE, 2005, p. 10).

prática ou competência. Uma visão geral do quadro permite observar que foram definidas 21 competências e um conjunto de 74 conhecimentos e habilidades nos padrões nacionais.

Quadro 12 — Domínios e competências dos Padrões Nacionais para a Formação e Certificação de Diretores Escolares

DOMÍNIO 1: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO DEMOCRÁTICA		DOMÍNIO 2: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO		DOMÍNIO 3: PROMOÇÃO DA QUALIDADE DO ENSINO		DOMÍNIO 4: CULTURA PROFISSIONAL		DOMÍNIO 5: RELAÇÕES COM A FAMÍLIA, A COMUNIDADE E OUTRAS INSTITUIÇÕES DA SOCIEDADE	
Competências	*	Competências	*	Competências	*	Competências	*	Competências	*
1.1. Promover ações integradas, cooperativas e participativas com vistas à garantia do direito e à construção da democracia e do trabalho coletivo desde a escola.	3	2.1. Formular o diagnóstico da escola a partir da coleta e análise de dados e dos cenários que podem impactar a escola.	2	3.1. Estabelecer e acompanhar objetivos e metas para a aprendizagem dos estudantes.	3	4.1. Estimular o desenvolvimento e a formação continuada dos profissionais da equipe.	5	5.1. Envolver os pais e/ou responsáveis no processo decisório da escola, sobretudo os relacionados com o desempenho dos estudantes.	3
1.2. Aplicar a legislação e as normas referentes às questões da gestão escolar e de pessoal, à educação, ao ensino e aos direitos e deveres do seu público alvo.	4	2.2. Elaborar o Planejamento da Escola articulado com o diagnóstico e os objetivos educacionais, utilizando ferramentas e recursos destinados a esse fim.	3	3.2. Garantir a implementação efetiva do currículo escolar pelo corpo docente.	4	4.2. Fomentar o intercâmbio de experiências e a participação nos planos, programas e projetos da escola.	3	5.2. Estabelecer relações de cooperação e parceria com instituições da comunidade e da sociedade, buscando apoios e ajuda para a superação dos problemas.	4
1.3. Garantir a operacionalidade de Conselhos Escolares e Grêmios Estudantis.	3	2.3. Liderar a elaboração e/ou revisão e implementação do Projeto Político Pedagógico - PPP, compreendendo a escola como parte integrante de um sistema social, econômico, cultural e político, tendo a gestão democrática como premissa em todas as etapas do processo.	4	3.3. Assegurar a aplicação dos diversos métodos avaliativos para aferir o desempenho dos estudantes.	3	4.3. Orientar a equipe em suas relações interpessoais e na administração dos conflitos.	3	5.3. Reconhecer e valorizar a riqueza cultural e a diversidade da comunidade local.	2
1.4. Promover a comunicação interpessoal e o estreitamento das relações entre os membros da comunidade escolar.	6		2	3.4. Garantir o exercício de práticas pedagógicas inclusivas, equânimes e de educação especial na escola.	3				
1.5. Garantir a administração dos recursos financeiros e a prestação de contas assegurando a transparência e a participação dos conselhos escolares.	4								
1.6. Administrar a escola, garantindo a regularidade do seu funcionamento e instalações que potencializem a eficiência das ações.	6	2.4. Assegurar o alcance das metas pactuadas, monitorando indicadores de desempenho e avaliações internas e externas.							
1.7. Liderar a comunidade escolar e fomentar visão compartilhada acerca dos desafios da instituição.	4								

Fonte: Elaboração própria com base no PNFC (2016)



### 4.3 O Eixo de Formação de Diretores

A formação continuada de diretores escolares é um fator de grande importância para que haja gestão escolar de qualidade. A discussão da formação continuada para educadores é ainda mais relevante no contexto da América Latina e Caribe, em que muitos países possuem formação inicial docente de baixa qualidade — pouco focada na prática para a aprendizagem dos alunos —, os quais ocupam, posteriormente, cargos de gestão (MORICONI, 2017).

Nesse sentido, Davis *et al.* (2011) constata, analisando a formação continuada de professores em uma série de estados e municípios brasileiros, que quanto mais frágil é a formação inicial de professores, mais esforço será necessário à formação continuada dos mesmos, pois é necessário ensinar uma série de conteúdos específicos, para além da didática.

O eixo de formação de diretores do PNFCd é regulamentado por meio de um edital<sup>48</sup>, que apresenta a seguinte divisão:

- 1) Do Objeto;
- 2) Do Credenciamento;
- 3) Cronograma e Divulgação dos Resultados
- 4) Da Seleção para a Oferta
- 5) Dos Projetos;
- 6) Das Disposições Gerais;

Padrões Nacionais para Formação e Certificação de Diretores

Ficha para inscrição no processo de Credenciamento

Ementa do Curso de Gestão Escolas

Os itens de 1 a 6 discutem questões procedimentais, especificando que apenas Instituições Públicas Federais de Ensino Superior (IFES) podem oferecer cursos de aperfeiçoamento e atualização a distância no âmbito do PNFCd. Essas organizações poderiam, assim, concorrer e ser selecionadas como responsáveis por coordenar e executar os processos de formação continuada do âmbito federal para diretores de escolas públicas da educação básica.

---

<sup>48</sup> Edital de chamada pública nº 39/2016, de 13 de abril de 2016. Esse edital tem como objetivo regular o processo de seleção de instituições executoras do PNFCd quanto ao eixo de formação.

No tópico Credenciamento, é estabelecido o que significa ser uma Instituição Pública Federal de Ensino Superior hábil. Conforme o item 2.2. do edital, tais instituições precisam possuir experiência acumulada na formação continuada de gestores escolares, possuir capacidade institucional para ofertar o mínimo de 1000 vagas dos cursos de aperfeiçoamento e atualização, assumirem o compromisso com os Padrões Nacionais para Formação e se comprometerem a não participar da Chamada Pública para o credenciamento de instituições para a certificação profissional de diretores.

Há alguns pontos interessantes a se destacar nesse documento. O edital i) restringe a participação no PNFCd não apenas a instituições públicas, mas somente às federais, ii) dá ampla margem para o entendimento sobre o que significa ser instituição com experiência acumulada na coordenação e execução de cursos de formação continuada e iii) impede que IFES participem simultaneamente do eixo de formação e certificação, visando a evitar que haja conflito de interesse ou vieses em ambos os processos.

Após a seleção, as IFES devem constituir um Comitê Técnico de Formação representativo, com a participação da Secretaria de Educação Básica (SEB), responsabilizando-se por discutir e definir o curso de atualização<sup>49</sup> e por assessorar a avaliação dos cursos e dos resultados obtidos. Assim, o MEC prevê que os próprios implementadores iniciais do PNFCd se corresponsabilizem por melhorar sua atuação, o que é interessante para fins da implementação e avaliação da política pública.

Essa descrição geral do PNFCd deixa clara a influência recebida do programa Escola de Gestores e de seu histórico de implementação. Conforme demonstrou-se anteriormente, um dos grandes pontos percebidos como positivos e inovadores advindos do Escola de Gestores foi sua implementação, disseminada para estados e municípios de maneira colaborativa com Undime e Consed e por meio da implementação de IFES que apoiaram diretamente na construção e na melhoria das formações continuadas. Aqui, em uma lógica de dependência da trajetória, mesmo sem haver avaliação de impacto ou de processo que comprove as vantagens desse modelo, replica-se a estrutura de formação para o PNFCd.

---

<sup>49</sup> O curso de aperfeiçoamento já existia e deveria apenas ser revisado pelas IFES, a fim de garantir seu alinhamento com os padrões nacionais de formação e certificação de diretores.

A similaridade entre os programas não é óbvia e considera-se um achado importante desta pesquisa. Ela só pode ser observada por meio de análise mais detida dos documentos e da entrevista realizada com a equipe do MEC. Um dos problemas dessa implementação é não considerar, ao menos explicitamente, estratégias para melhorar os problemas de articulação e os desafios já observados ao longo do programa Escola de Gestores. Discute-se a seguir especificamente os padrões nacionais de formação e o curso de aperfeiçoamento previstos nesse eixo.

#### *4.3.1. Os cursos de Aperfeiçoamento e Atualização*

Como se viu, o PNFCd já define algumas características para os cursos de formação continuada. As seguintes características presentes no edital de formação podem facilitar a análise das formações:

- I. Público-alvo;
- II. Instituição executora do processo de formação;
- III. Carga horária total do curso;
- IV. Oferecimento presencial, semipresencial ou a distância;
- V. Tempo de duração;
- VI. Temas das disciplinas;
- VII. Número de disciplinas;
- VIII. Número total de alunos por turma;

As primeiras cinco variáveis são mais estruturantes e podem já ser definidas em ambas as formações para diretores. Quanto ao público-alvo das formações, há diferenças importantes que demarcam uma diferença com o Escola de Gestores e a conectam ao processo de seleção de diretores. O curso de aperfeiçoamento pode ser feito não apenas por diretores em exercício, mas também por candidatos à direção escolar de escolas públicas (de redes de ensino que adiram ao PNFCd). Desse modo, ele poderia servir para as redes como uma formação inicial e também um patamar básico de conhecimentos e habilidades ao qual todos os diretores deveriam atender.

Já o curso de atualização seria voltado para diretores com mais experiência e que já tenham realizado o curso de aperfeiçoamento, servindo para todos como uma formação continuada e mais voltado à prática na escola em que atuam. A carga horária do curso de aperfeiçoamento, até por seu caráter de formação inicial, é de 180h, enquanto o de atualização compreende 100h de formação. Ambos também seguem a lógica já existente no programa Escola de Gestores de educação a distância, sendo que o curso de aperfeiçoamento já prevê a possibilidade de algum

encontro presencial. Segue abaixo um quadro resumo comparando as características referentes aos pontos I a V supracitados.

Quadro 13 — Descrição dos cursos ofertados pelo PNFC

	<b>Curso de Aperfeiçoamento</b>	<b>Curso de Atualização</b>
<b>Público-alvo detalhado</b>	Diretores em exercício e/ou candidatos à direção escolar de escolas públicas da educação básica vinculados às redes de ensino aderentes ao PNFC.	Diretores escolares em exercício, aprovados em exame de certificação inicial no âmbito do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares.
<b>Carga horária total do curso:</b>	Aproximadamente 180 horas e duração de seis meses Tem o objetivo de promover o desenvolvimento profissional, assegurando ao diretor escolar e/ou ao candidato à função de direção escolar as competências e conhecimentos necessários ao exercício da função, bem como a elaboração de um plano de gestão escolar.	Aproximadamente 100 horas e duração de quatro meses, na modalidade a distância, O objetivo do curso é orientar a elaboração de portfólio evidenciando as práticas de implementação de planejamento e os resultados obtidos no aprimoramento da vida escolar, pelo diretor, com vistas à certificação avançada.
<b>Oferecimento (presencial, semipresencial ou a distância)</b>	Modalidade a distância (até 8 horas presencial de todo o curso). Previsão: 30.000 vagas em 2016.	Modalidade a distância.
<b>Duração</b>	Aproximadamente 6 meses	Aproximadamente 4 meses.
<b>Número mínimo de alunos</b>	40	Não definido.
<b>Instituição executora: processo de formação</b>	Instituições Públicas Federais de Ensino Superior credenciadas e selecionadas pelo MEC (sendo que a mesma instituição não pode ser responsável por dar formação e certificação).	

Elaborado pelo autor, com base no PNFC (2016)

Mais especificamente quanto ao curso de aperfeiçoamento a ser ofertado, o MEC já institui o seu conteúdo e ementa no edital de formação. Os conteúdos do curso compreendem *cinco dimensões da gestão*: ambiente educativo escolar; trabalho da equipe; participação colegiada; acompanhamento aos processos de aprendizagem; e avaliação. Para trabalhar essas áreas, o curso está organizado em sete salas ambientes, com ênfase em atividades do cotidiano do gestor. Em cada uma delas são propostas atividades destinadas à realização de um diagnóstico seguido de proposição de atividades, considerando as contribuições da sala para a elaboração de um Plano de Gestão Escolar. A última sala propicia a construção desse plano — resultado final do curso —, subsidiado por reflexões e tarefas desenvolvidas no decorrer da formação.

A fim de desenvolver uma rotina de reflexão, aprendizagem e aplicação prática das formações, cada sala ambiente ou disciplina é dividida em quatro unidades, havendo atividades coletivas e individuais para promover a troca de saberes entre os cursistas e a equipe formadora, de tal forma que:

A primeira unidade solicita ao cursista uma reflexão sobre determinado aspecto da escola em que atua a partir dos referenciais teóricos estudados. Na segunda e terceira unidades, aprofunda-se o tema, por meio de estudo de textos e vídeos, culminando com uma atividade específica da função gestora. Na última unidade, o cursista realiza uma atividade de planejamento de ações, considerando os subsídios da temática estudada (BRASIL, 2016b).

#### *4.3.2. O curso de aperfeiçoamento e o programa Escola de Gestores*

A partir da entrevista com técnicos do MEC e da chamada pública para instituições interessadas em oferecer formações do PNFCd, é possível analisar mais profundamente o curso de aperfeiçoamento (180h), cujo objetivo é muito similar ao curso de atualização proposto anteriormente pelo programa Escola de Gestores.

Inicialmente, a impressão é de que apesar de haver similaridades de ementa com o curso de atualização do programa Escola de Gestores, eles seriam bem diferentes. Isso porque há uma grande diferença no número, no conteúdo e na carga horária das disciplinas ofertadas, apontando inicialmente para a criação de algo completamente novo no âmbito do PNFCd, o que apontaria no sentido contrário à incorporação do curso do programa Escola de Gestores. Outrossim, o fato do programa não ser citado ao longo do PNFCd também poderia indicar a ausência de uma observação das conquistas do Escola de Gestores quando da elaboração de uma nova formação de 180h para gestores escolares.

Entretanto, por meio das entrevistas e dos dados obtidos junto ao MEC, foi possível analisar que o curso de atualização previsto para 2010 pelo programa Escola de Gestores nunca foi ofertado e também não foi alvo de nenhuma análise acadêmica ou do próprio Ministério. Logo, a estrutura proposta pelo curso de curta duração de 2010 do programa Escola de Gestores nunca foi de fato implementado. O que de fato é criado no âmbito do programa Escola de Gestores com 180h é um curso, construído pelo MEC junto à UFSC em 2016, segundo dados do Ministério da Educação. Esse curso é ofertado em uma turma única de março de 2016 até outubro de 2016. E é este modelo de curso que está previsto no PNFCd, em abril de 2016 como formação inicial para gestores escolares.

Isso significa que, na prática, a formação criada no MEC pode ter surgido também por incentivo do lançamento do PNFCd, mas que de fato ela é testada e faz parte do programa Escola de Gestores, o que demonstra mais claramente a conexão entre essas iniciativas e uma mudança apenas em 2016 de estratégia do Ministério para o oferecimento de cursos menores do que a especialização (de 380h-400h).

No quadro abaixo, é possível observar a formação planejada para o curso de atualização do programa Escola de Gestores em 2010, o curso de especialização em gestão escolar e também o curso de atualização de 2016, construído pelo Programa Escola de Gestores e que seria ofertado também pelo PNFCd.

Quadro 14 — Cursos de Gestão Escolar dos programas Escola de Gestores e PNFCd

<b>Curso de Atualização PNFCd e PNEGEB (2016)</b>		<b>Formações do programa Escola de Gestores (em 2009)</b>			
<b>Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar</b>		<b>Curso de Atualização em Gestão Escolar</b>		<b>Curso de Especialização em Gestão Escolar</b>	
Salas ambiente	Carga horária (180h)	Salas ambiente	Carga horária (180h)	Salas ambiente	Carga horária (400h)
Introdução ao curso e ao Ambiente Virtual de Aprendizagem	(21h)	I – Escola pública e desafios atuais	(30h)	Introdução ao Ambiente Virtual (Plataforma Moodle) e ao curso	(40h)
Ambiente Educativo – 28 horas	(28h)	II – Planejamento e Organização da escola	(45h)	I - Fundamentos do Direito à Educação	(60h)
Trabalho em Equipe - 28 horas	(28h)	III – Gestão democrática colegiada e qualidade da educação	(45h)	II - Políticas e Gestão na Educação	(60h)
Participação Colegiada – 28 horas	(28h)	IV – Gestão financeira nas instituições educacionais	(40h)	III - Planejamento e Práticas da Gestão Escolar	(60h)
Processo de Aprendizagem - 28 horas	(28h)	-	-	IV - Tópicos Especiais	(30h)
Avaliação Inclusiva - 28 horas	(28h)	-	-	V - Oficinas Tecnológicas	(30h)
Avaliação Final – Elaboração de Plano de Gestão Escolar - 19 horas	(19h)	-	-	VI - Projeto Vivencial	(120h)

Fontes: Elaboração própria com base nos documentos de criação dos programas.

A criação do curso de 180h dentro do âmbito do Escola de Gestores, que seria então oferecido pelo PNFCd, explica o fato de o MEC já possuir um recurso educacional aberto (REA) para que as universidades pudessem oferecer o curso em “Gestão Escolar” assim que o programa é lançado. Esse fator era fundamental para o PNFCd, pois as instituições que quisessem se inscrever para oferecer as formações tinham que se comprometer, segundo o edital, a “utilizar o Curso de Extensão em Gestão Escolar disponibilizado pelo MEC como recurso educacional aberto e realizar possíveis adequações em atendimento aos Padrões Nacionais para Formação e Certificação de Diretores Escolares” (PNFCd, 2016b). Tal aspecto aponta novamente para a relevância de analisar fatores técnicos na implementação de políticas públicas, como é o curso (REA), o que indica, conforme o esquema teórico dessa pesquisa, elementos de continuidade para além de disponibilidade política e financeira.

A criação desse curso indica que o PNFCd poderia estar relacionado a uma inovação diretamente no conteúdo das formações ofertadas no âmbito nacional e também no formato, ao apostar em novo caminho de cursos mais curtos do que a era a especialização em Gestão Escolar. Contudo, essa inovação ocorre ainda no âmbito do programa Escola de Gestores — tanto em termos de recursos quanto dos processos administrativos e de relacionamento com a UFSC. Assim, não há nada no PNFCd que não pudesse ter sido abarcado pelo Escola de Gestores. Até mesmo as formações ainda precisariam ser revisadas de acordo com os padrões nacionais para diretores criados. A única exceção, e que parece explicar a criação do programa e ser o seu ponto fundamental, é a integração com o eixo de certificação — e, portanto, seleção — de diretores.

Vale ainda ressaltar aqui a questão financeira para a discussão a ser realizada no capítulo 5. O PNFCd prevê a criação de cursos e a melhoria da formação já existente pelas universidades que fossem escolhidas pelo Programa, posto que elas ficariam responsáveis por realizar adequações ao material já existente e também desenvolver o curso de atualização (100h). Nesse sentido, a criação do PNFCd não incorreria diretamente em altos custos de desenho da política. Além disso, as formações previstas são mais curtas que a especialização em gestão escolar até então ofertada pelo programa Escola de Gestores, o que deveria abaixar seus custos para o MEC.

Há também uma importante mudança de público-alvo nessa política. Idealmente, todos os diretores deveriam realizá-la, mesmo os que já fizeram a especialização do programa Escola de Gestores e, mais especificamente, ela deveria ser ofertada também para candidatos ou interessados em se tornarem diretores escolares, a fim de que servisse para melhorar os processos técnicos de seleção de diretores no nível local. Assim, seguindo o mesmo modelo do programa Escola de Gestores, com tutoria, trabalhos supervisionados entre outros, é possível que o eixo de formação se tornasse mais caro que seu predecessor e não o contrário, como uma leitura rápida pode sugerir.

#### **4.4 O Eixo de Certificação de Diretores**

O eixo de certificação de diretores é fundamental para que se entenda a criação do PNFCd. Visando a responder a estratégia 19.8 do PNE, o Ministério da Educação deveria criar e implementar ações que subsidiassem critérios objetivos para o provimento de cargos de gestão escolar, baseados em mérito e desempenho. Essas ações são especificadas como formação de diretores e gestores escolares, além de uma prova nacional específica, cujos resultados — e no PNFCd a própria realização — dependeriam de adesão ao Programa.

A escolha de aderir ou não a essa prova e à certificação ficaria, assim, a cargo das redes. No entanto, o próprio desenho da política traz em si incentivos para essa adesão, posto que o MEC proveria formação para os gestores e também para os candidatos das redes que aderisse ao PNFCd. Dessa forma, a certificação inicial do programa é pensada claramente como uma etapa no processo de seleção de municípios e estados, a fim de efetivar a determinação legal no PNE de que os processos de seleção das redes deveriam contar com uma etapa de análise técnica bem como a participação da comunidade escolar.

Algumas dificuldades para o desenho da formação e da certificação iniciais para gestores escolares foram encontradas, sendo duas principais a definição i) do conteúdo a ser avaliado e ii) da forma pela qual avaliá-lo. Nesse sentido, a criação dos padrões nacionais tem por objetivo definir e padronizar o que se espera do diretor escolar em relação à sua formação inicial e continuada, podendo assim estabelecer como avaliá-los e selecionados.



A partir dessa definição, pode-se pensar em como avaliar os gestores para certificá-los: considerando os conhecimentos, habilidades e atitudes esperados do gestor, através de uma prova escrita, uma análise curricular, uma prova situacional e/ou outras estratégias precisam ser adotadas para realizar uma seleção.

Uma grande dificuldade encontrada nesse processo é a falta de consenso sobre justamente as formas de selecionar os gestores escolares e de interpretar o que significa ter em conta “para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar” (estratégia 19.1). Há diversos interesses em torno da seleção de diretores escolares, principalmente para que ela se mantenha baseada apenas em indicação política nos lugares onde ainda funciona dessa forma (conforme análise no próximo capítulo).

Por isso, nos espaços de discussão dentro do Comitê Gestor e principalmente do Consed, levou-se em consideração as disputas quanto à interpretação do que significam os critérios técnicos e a participação da comunidade escolar. Isso porque, segundo as entrevistas, não há consensos sobre essas definições e há lados divergentes sobre o fato de, por exemplo, a indicação política dever sobrepor-se à participação direta da comunidade escolar, considerando uma maior representatividade do político eleito; ou ainda se a análise de currículo poderia ou não contar como critério técnico de seleção.

“Havia um consenso dentro do GT (sobre o modelo de seleção de gestores), mas entre os secretários, não era um assunto que era prioridade naquele momento, não.”

“Uma coisa que também alguns secretários do CONSED discordaram na época: eles diziam que o documento não deveria ser engessado. O documento deveria trazer 3 modelos. Essa era uma sugestão de alguns secretários. Eles falavam “olha, a gente quer que tenha 3 modelos: modelo A, modelo B, modelo C”. E aí o prefeito e o governador se adequam ao modelo que ele entender que vai ajudar a realizar um trabalho melhor.”  
Entrevistada Fátima Gavioli.

Sem definir o que se acha um bom processo de seleção, restam dificuldades para definir a formação e principalmente a certificação dos gestores. Por exemplo, se o bom diretor deve passar por eleição da comunidade escolar, é possível que precise ter conhecimento e habilidades relacionadas a como funciona um processo eleitoral,

como se comunicar com eleitores, o que é válido ou não em uma eleição e, por consequência, isso devia constar na formação e na certificação do mesmo.

É nessa lógica de pensamento que se pode perceber, por meio dos documentos e entrevistas, que as principais discussões no Consed se centravam não nos processos de formação e certificação de diretores, mas sim sobre a melhor maneira (e lei) para instituir um processo seletivo estruturado, democrático e baseado em mérito e desempenho.

Ademais, tendo em vista as diferentes capacidades instaladas nos distintos lugares do país, a abrangência dessa certificação e as questões financeiras e políticas envolvidas, o MEC desenhou o projeto com certas características. Uma delas foi o processo de certificação inicial para diretores escolares por meio da “aplicação de exames de questões de múltipla escolha e abertas para a avaliação de competências e conhecimentos necessários ao exercício da função” (BRASIL, 2016a), não estabelecendo outros tipos de avaliações de competências e habilidades diretamente.

Outra ação foi não especificar o processo de certificação inicial — para além da definição sobre o modelo de prova — e nem da avançada — que teria como entrega final um portfólio submetido a uma IFES. Nesse contexto, as IFES selecionadas no PNFCd seriam responsáveis:

- a) pelo assessoramento na discussão, proposição e definição do processo de certificação inicial, a ser aplicado pelas instituições selecionadas;
- b) pela constituição do banco de itens e elaboração do exame de certificação inicial;
- c) pela construção dos parâmetros e procedimentos de análise e avaliação documental dos portfólios submetidos à Instituição Certificadora que caracterizarão a certificação avançada, a ser aferida aos diretores por competência no exercício profissional.

A partir dessa discussão, na próxima seção explica-se o status atual do PNFCd no âmbito federal. Uma síntese das formações e certificações do PNFCd encontra-se abaixo.

Quadro 15 — Síntese dos processos de formação e certificação previstos no PNFCd

	<b>Formação Continuada</b>	<b>Certificação</b>
<b>Primeira Etapa</b>	<p><b>Curso de Aperfeiçoamento</b></p> <p>Aproximadamente 180 horas e duração de seis meses, na modalidade a distância, com o objetivo de promover o desenvolvimento profissional, assegurando ao diretor escolar e/ou ao candidato à função de direção escolar as competências e conhecimentos necessários ao exercício da função bem como a elaboração de um plano de gestão escolar.</p>	<p><b>Certificação Inicial</b></p> <p>Obtida por meio de exame aplicado por Instituições Públicas Federais de Ensino Superior credenciadas e selecionadas pelo MEC, para avaliação das competência e conhecimentos necessários ao exercício da função com base nos Padrões Nacionais para Formação e Certificação de Diretores Escolares.</p>
<b>Segunda Etapa</b>	<p><b>Curso de Atualização</b></p> <p>Aproximadamente 100 horas e duração de quatro meses, na modalidade a distância, para diretores escolares em exercício, aprovados em exame de certificação inicial no âmbito do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares. O objetivo do curso é orientar a elaboração de portfólio evidenciando as práticas de implementação de planejamento e os resultados obtidos no aprimoramento da vida escolar, pelo diretor, com vistas à certificação avançada.</p>	<p><b>Certificação avançada em gestão escolar</b></p> <p>Auferida por meio de procedimentos de análise e avaliação de portfólios elaborados a partir de orientações nos cursos de extensão em nível de atualização no âmbito do NFCD, contemplando as evidências dos resultados alcançados na melhoria do ambiente da escola decorrente da competência do exercício profissional do diretor.</p>
<b>Público alvo inicial</b>	Diretores em exercício e/ou candidatos à direção escolar de escolas públicas da educação básica vinculados às redes de ensino que aderirem ao Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares. A previsão é de que seriam ofertadas 30.000 vagas em 2016 para o curso de aperfeiçoamento.	
<b>Instituições</b>	Instituições Públicas Federais de Ensino Superior credenciadas e selecionadas pelo MEC (sendo que a mesma instituição não pode ser responsável por dar formação e certificação).	

Fonte: Elaboração própria com base no texto do PNFCd.

#### 4.5 A não implementação do PNFC

Como já foi levantado ao longo desse estudo, o PNFC foi descontinuado ou, mais especificamente, nunca teve sua implementação de fato iniciada. Isso ocorreu por meio do cancelamento dos efeitos dos editais referentes ao eixo de formação e certificação do PNFC, de forma que nunca foram selecionadas universidades para participarem do processo de formação e certificação de diretores. Além disso, MEC, Undime e Consed não continuaram o processo inicial de convencimento de municípios e estados para que aderissem à política. Esse cancelamento ocorreu no dia 31 de agosto de 2016<sup>50</sup>, após troca de governo causada pelo impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff.

O cancelamento foi explicado, segundo portaria do MEC assinada pelo então Secretário da Educação Básica Rossieli Soares, pela necessidade de realizar maior diálogo junto ao Consed e à Undime sobre o programa:

“O Ministério da Educação, representando por sua Secretaria de Educação Básica, torna sem efeito o Edital nº 39/2016, nos termos do item 6.2, bem como o Edital nº 40/2016, nos termos do item 5.2, que tratam dos processos de credenciamento de Instituições Públicas Federais de Ensino Superior aos eixos de formação e certificação do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares, pautada na identificação da necessidade de realizar maior articulação entre os órgãos representantes das redes estaduais e municipais - Conselho Nacional de Secretários de Educação e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, para o aprimoramento da proposta de implementação do Programa. A abertura de novos editais ficará condicionada ao resultado destas análises.” (BRASIL, 2016e, p. 376).

Pelo menos até janeiro de 2019 o programa ainda não havia sido retomado pelo MEC. O processo de descontinuidade do PNFC será discutido no próximo capítulo, problematizando a explicação apresentada acima e analisando outras variáveis envolvidas nesse processo de não implementação da política, bem como as motivações comuns para sua interrupção junto ao programa Escola de Gestores.

---

<sup>50</sup> Mais especificamente, é publicada a Portaria Nº 16, publicada no DOU de 31/08/2016, assinada pelo então Secretário de Educação Básica Rossieli Soares.

## **CAPÍTULO 5: CONTINUIDADE E DESCONTINUIDADE NOS PROGRAMAS DE FORMAÇÃO DE DIRETORES NO ÂMBITO FEDERAL**

Com base na documentação coletada ao longo desta pesquisa, das entrevistas realizadas e das bibliografias mobilizadas até aqui, este capítulo visa a analisar de maneira sistematizada as principais razões para que, a partir de 2016, fossem descontinuadas as iniciativas de formação de gestores escolares no nível federal: tanto o programa Escola de Gestores, após 11 anos de sua criação, quanto o PNFCDD, criado em 2015 a fim de conectar o âmbito da formação com o da certificação e seleção de diretores.

A análise terá por base a discussão apresentada até aqui sobre os atores presentes no campo da política educacional de formação de gestores, os processos de entrada na agenda governamental das políticas de formação estudadas e as particularidades de seus desenhos e implementação.

Quanto ao arcabouço teórico mobilizado, apresenta-se novamente abaixo o esquema construído a partir da análise exploratória e de categorias teóricas advindas principalmente dos estudos de Spink (1987), Spink, Clemente e Keppke (2001) e de Nogueira (2006), sobre a continuidade e a descontinuidade de programas, e de Kingdon (2014), sobre entrada de políticas na agenda governamental. Além disso, utilizou-se da análise dos casos e de outras literaturas para pensar na melhor definição das variáveis a serem analisadas nos diferentes âmbitos político, econômico e social.

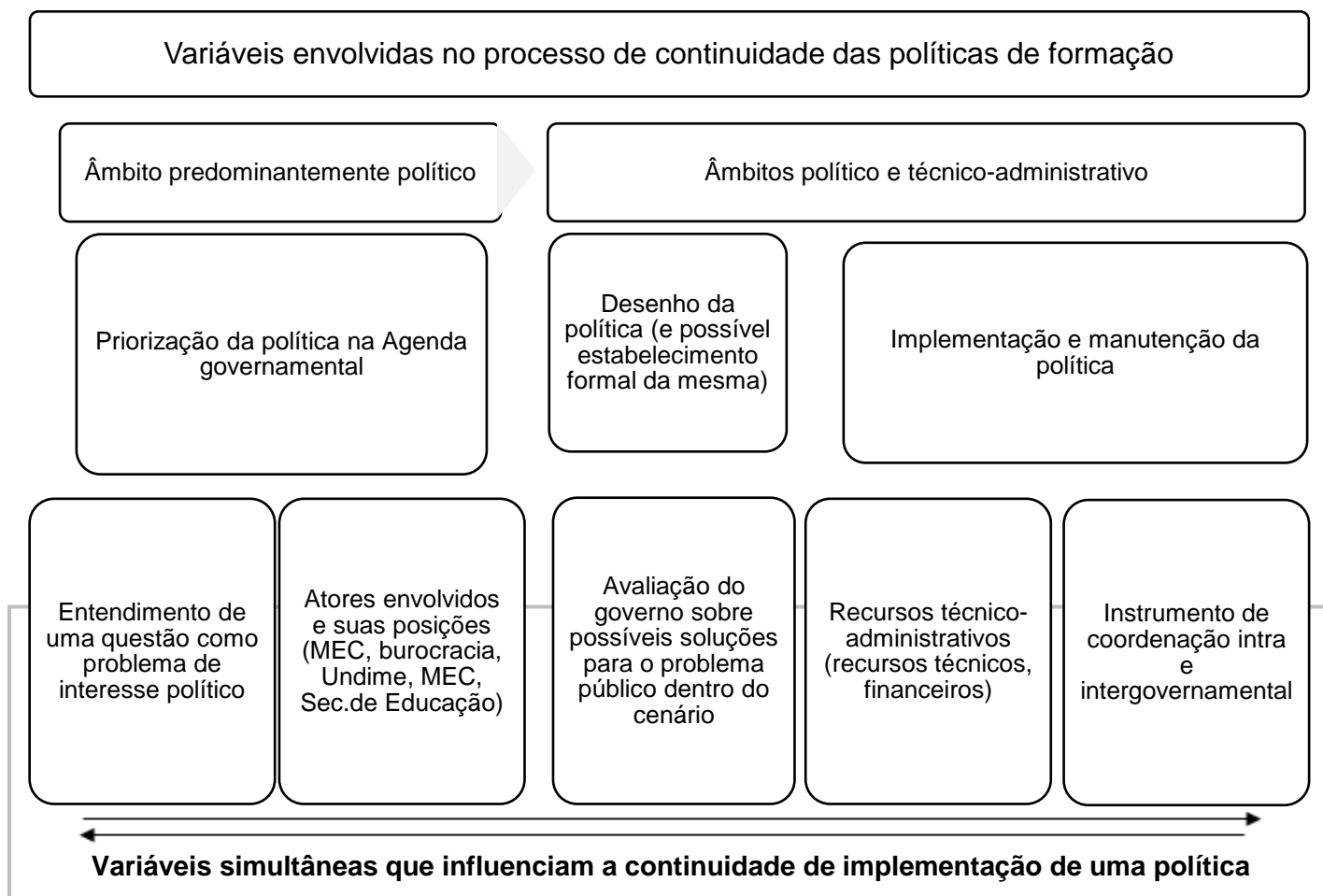
Conforme foi levantado na fundamentação teórica deste trabalho, há diversas questões que podem levar à não implementação ou descontinuidade de uma política pública. Nesse sentido, as próximas seções deste capítulo foram construídas e nomeadas a partir das categorias presentes na figura 7 (abaixo), analisando quais variáveis parecem ter mais impacto e plausibilidade para explicar a descontinuidade de ambos os programas de acordo com os dados coletados.

Para tanto, busca-se examinar se os atores continuavam priorizando a temática da gestão escolar — mais especificamente de formação (e certificação) de gestores escolares —, se constatavam que as políticas em questão eram as melhores soluções para o problema identificado e se houve mudança nas capacidades dos mesmos de implementar ambas as políticas planejadas.

Assim, analisa-se primeiro se o tema da gestão escolar continua sendo visto como um problema social e político pelo Ministério da Educação e pela comunidade

política próxima — representada por Undime e Consed —, bem como se houve modificações no quadro político que explicassem sua saída da agenda governamental. Então, observa-se os agentes envolvidos no processo de descontinuidade, entendendo seus posicionamentos com relação às políticas e, por fim, se houve alterações na capacidade do MEC e dos demais membros envolvidos em executarem-nas, de acordo com os recursos técnicos, financeiros e políticos existentes. Ou seja, se houve mudanças de impacto quanto ao orçamento ou mesmo no tamanho do Ministério (por exemplo, fusão com outra pasta), bem como alterações estruturais nas relações intergovernamentais e no diálogo com organizações implementadoras dos programas.

Figura 7 — Variáveis para entender a descontinuidade do PNEGEB e do PNFC



Fonte: Elaboração própria com base em Kingdon (2014), Spink, Clemente e Keppke (2001), Nogueira (2006)

## 5.1 Prioridades educacionais no âmbito federal

Um dos fatores importantes para analisar a criação e manutenção de uma política é se ela responde a algum problema social ou a alguma questão central para grupos de interesse fortes (fluxo do problema de Kingdon), que justificasse sua entrada posterior na agenda governamental. Como vimos nos capítulos anteriores, o tema da gestão escolar continua sendo entendido como central para a melhoria dos resultados educacionais no Brasil, sendo pautado em diversas metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) e demais legislações educacionais.

A formação continuada de gestores também se mantém valorizada por estados, municípios e pelas organizações que congregam suas pautas educacionais, notadamente Undime e Consed, conforme apontado pelas entrevistas e pelos dados que ainda apontam grandes dificuldades no oferecimento de formações para gestores escolares nos âmbitos subnacionais. Do mesmo modo, apesar do total aproximado de 34 mil gestores formados pelo Escola de Gestores ser bem expressivo — aproximadamente 60% da meta traçada pelo MEC —, estes números estão longes de abarcar a totalidade dos gestores escolares brasileiros.

Dessa forma, é possível descartar a explicação de que as políticas tenham sido descontinuadas pelo fato de que os problemas a que estavam voltados tornaram-se irrelevantes ou já foram resolvidos.

Não obstante, o fato de um problema continuar relevante não basta para que ele seja mantido ao longo do tempo, considerando a possibilidade de “repriorização” das políticas — principalmente quando há novos elementos que entram na agenda governamental, como é o caso da certificação e seleção de diretores. Abaixo busca-se entender melhor a priorização de políticas pelo Ministério da Educação no período de descontinuidade dos programas estudados.

### 5.1.1 *Priorização das políticas pelo MEC*

Como discutido, os fatores políticos são primordiais entre aqueles que explicam a entrada de uma política na agenda governamental, a definição de seu desenho, sua implementação e continuidade. No entanto, essa categoria é ampla e torna-se necessário compreender os diversos elementos e atores que a constituem. Um fator fundamental para entender o período estudado é o contexto do impeachment da então presidente Dilma Rousseff em maio de 2016. Naquele momento, houve modificação

drástica na presidência do país, por meio de um processo de *impeachment* que pode ser concebida como um “golpe branco”.

Esse tipo de golpe começou a ser implementado na América Latina em 2009, com a deposição do presidente hondurenho Manuel Zelaya (O'DONNELL, 2016) e é caracterizado por possuir uma roupagem legal e institucional, ainda que careça de legitimidade e de fundamentação jurídica consistente (SEMER, 2016). No Brasil, após a deposição de Dilma Rousseff, assistiu-se à posse do presidente interino, Michel Temer, que contava com uma taxa de aprovação de apenas 14% e de rejeição correspondente a 31% (DATAFOLHA, 2016).

Dentro desse cenário de ruptura, ocorrem transformações relevantes no fluxo da política. Um primeiro processo é a permuta dos ministros e também, no caso do MEC, de pessoas de primeiro e segundo escalão, como era o caso da liderança da Secretaria de Educação Básica (SEB). O então ministro da educação Aloizio Mercadante (Out/15 – Mai/16), do partido dos trabalhadores (PT), é deposto e substituído por José Mendonça Filho (Mai/16 – Abr/18), do partido Democratas (DEM). No segundo nível de poder, o então Secretário de Educação Básica Manuel Palácios é exonerado e entra em seu lugar Rossieli Soares da Silva, que era até então Secretário de Educação do Amazonas (2012-2016) e vice-presidente do Consed (2015-2016), onde foi Coordenador dos Grupos de Trabalho sobre o Ensino Médio.

Como sugerem as teorias apresentadas, mudanças ou permanências de gestão não significa necessariamente alteração ou descontinuidade de uma política, mas são momentos de propensão à ruptura. No caso da nova gestão do MEC pós-*impeachment*, o que se observa é uma mudança na plataforma específica do governo, que passa por i) repriorização das atividades e ii) mudança na forma de atuação do Ministério.

Nesse sentido, segundo apontam as entrevistas com o próprio MEC e com os representantes do Consed e da Undime, a nova gestão apresenta dois projetos que foram alçados ao cargo de maior prioridade do governo interino: a homologação e implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) referente ao Ensino Infantil e Fundamental, que já era uma prioridade do governo anterior; e a reforma do Ensino Médio, junto à criação de uma Base para esse nível de ensino. Esse fortalecimento de enfoque em determinadas ações veio acompanhado de uma decisão estratégica de focalizar recursos para que ambas as políticas da BNCC e da



Reforma do Ensino Médio fossem aprovadas e iniciassem sua implementação, mesmo que em detrimento de outras políticas planejadas ou já existentes, como eram os casos do programa Escola de Gestores e do PNFCd.

Nós estivemos com um foco muito direcionado para o Brasil na Base Nacional Comum Curricular. Todo o trabalho de 2016 para cá, até antes de 2016, porque já existia a primeira versão, foi centrado na questão da Base. E todos os programas estão se adequando a essa nova proposta de maior foco nas aprendizagens — e isso afeta também os gestores, os gestores tem que ter esse conhecimento. (Grupo entrevistado do MEC)

A BNCC, como é uma questão mais forte e estava mais estruturada nas discussões, acabou atraindo as atenções, sobretudo da SEB, para essa questão de focar e dar continuidade a ela. (Entrevistado Alessio Costa)

[...] eu tenho essa portaria que diz que eu e a Cecília fazemos parte do Comitê Gestor do Ministério da Educação para discutir a gestão escolar, a implantação de uma política pública de gestão escolar. Mas eu acredito que essa intenção não avançou em relação à saída do Palácios. Depois disso eu acredito que focaram a BNCC e a reforma do Ensino Médio. (Entrevista Fátima Gavioli)

Outros elementos apontados adiante ajudam a explicar o foco em poucas políticas pelo MEC e a restrição de ações realizadas pela Secretaria de Educação Básica em 2016, mas os dados apontam que, para além disso, houve uma mudança de preferência dos próprios atores políticos, norteadas desde a presidência até o MEC e seguida pela Secretaria de Educação Básica. Uma das explicações técnicas para esse fato é a visão de que as bases nacionais dariam novas diretrizes e teriam grande impacto em diversas outras políticas do MEC, de tal forma que faria sentido priorizar recursos e mesmo descontinuar outras ações até implementar essas bases.

Essa priorização teria advindo das discussões da Conferência Nacional da Educação para tais atores, posto que se colocou um prazo de dois anos para o estabelecimento de Bases Nacionais Comuns Curriculares<sup>51</sup> para o Ensino Fundamental e Médio, enquanto outras ações como a formação e seleção de gestores não teria sido priorizada. Essa interpretação, no entanto, não é consensual. Até a mudança de governo, a BNCC havia sido uma prioridade e, ao mesmo tempo se desenvolveu o PNFCd. Além disso, a meta 19 como um todo — apesar de não

---

<sup>51</sup> Além da estratégia 7.1, que trata diretamente da criação da BNCC, sua criação também aparece nas estratégias 2.1) e 3.2) do PNE, onde se institui que deveriam ser criadas até 2016. Segundo a est. 2.1: “O Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deverá, até o final do 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, elaborar e encaminhar ao Conselho Nacional de Educação, precedida de consulta pública nacional, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) do ensino fundamental”

especificamente a estratégia 19.8 — também prevê o prazo de 2016 para seu atingimento.

[A BNCC] era uma coisa que tinha vindo muito forte da CONAE e, também, aparece muito forte no Plano Nacional de Educação, com um prazo limitado, então fez com que ela tivesse mais força. Já essa política de formação e certificação de Gestores ela não constava como uma estratégia com prazo fixado no Plano Nacional de Educação. Talvez isso tenha sido outro grande diferencial, de ter contribuído para que a ABNCC tomasse destaque e a outra fosse esquecida. (Entrevistado Alessio Costa)

Essa explicação também é apoiada pela avaliação *a posteriori* de que até o fim da gestão Temer o tema da formação e seleção de gestores não foi tratado diretamente pelo MEC. Isso mesmo considerando a série de medidas apresentadas no final da gestão do MEC, sob a presidência de Michel Temer, que incluíram temas como a Base Nacional para a Formação Docente. Esses fatores em conjunto parecem suficientes, por um lado, para explicar a saída da agenda do programa Escola de Gestores, mas não do PNFCd:

A gente precisou ter que tomar algumas decisões mediante a situação econômica que havia naquele momento. [...] a gente também gostaria de dar continuidade ofertando (as formações do Escola de Gestores). E no intervalo a gente elaborando a plataforma, mas não foi possível. E aí a gente está agora com esse desafio daqui para frente que a formação vai ser necessária. Inclusive para que a base venha ter a sua relevância. (Grupo entrevistado do MEC)

A explicação técnica é, contudo, apenas uma das razões levantadas para a focalização nas Bases Nacionais Comuns Curriculares, principalmente da Base Nacional para o Ensino Médio, que até o começo da gestão do MEC em 2016 não parecia ter sido priorizada e não havia avançado no nível federal. Para alguns agentes, essas bases se justificavam por conseguirem ser finalizadas dentro do prazo da nova gestão — que iniciava com menos de três anos seu mandato —, pela necessidade de dar uma marca própria ao governo e porque seriam alvo de menor resistência política organizada nos âmbitos subnacionais. Conforme um dos entrevistados:

Aí você vai ter um momento de ruptura política em que você tem mudança de Ministro, mudança de Secretário dentro do Ministério da Educação. E aí muda-se as equipes, muda-se os técnicos, entram pessoas novas [que não participaram desde o começo das discussões sobre o PNFCd]. Pessoas que não valorizam, talvez, aquela ideia com a mesma intensidade que os seus idealizadores valorizavam... e o Brasil ele é marcado, infelizmente, por esse histórico de descontinuidade das políticas. Parece que as políticas não são de Estado, elas são feitas para serem políticas de Governo, e cada um quer deixar a sua marca, então cada um, quando entra um novo governo, cada um quer esquecer tudo que o outro já fez e quer começar do zero, como se nada

existisse. Então assim, talvez o maior prejuízo dessa política que seria, talvez, um grande ensaio na linha de certificação de âmbito nacional, foi prejudicada justamente pelo *timing* político, do *impeachment*, da mudança de governo, mudança de equipes. E aí fez com que ela fosse... não viesse a ser levada a cabo definitivamente, implementada. (Um dos entrevistados sem permissão de identificação para esse trecho)

Isso seria consonante com o fato de o novo governo chegar ao poder já com uma taxa de rejeição alta, e faria sentido com o fato de não se avançar em muitas políticas ao mesmo tempo, evitando desgastes e embates políticos que o governo não quisesse — e/ou não conseguisse — enfrentar com sua força política e legitimidade. Apesar de não ser possível afirmar categoricamente quais as motivações dos diferentes agentes, as evidências indicam a mudança de priorização dos atores conectada às diversas circunstâncias citadas.

Na chave de análise sobre os responsáveis do governo e suas preferências, é importante levantar o papel de Manuel Palácios como empreendedor interno da política de formação e certificação de diretores no MEC. Ao longo das entrevistas, fica clara a percepção de que, mesmo que a implementação do PNFCDD não ocorresse, a produção de conhecimento sobre seleção de diretores e discussões com agentes do Legislativo poderiam ter sido mantidas sem muitos custos financeiros pelo MEC, caso houvesse engajamento da liderança na pauta — como no caso de Secretário Palácios.

Além disso, o Escola de Gestores poderia ser mantido pela boa avaliação dessas organizações sobre o programa. Entretanto, em um novo contexto de priorização das ações pelo MEC e da estratégia de focar energia para um pequeno número de políticas vistas como estruturantes — com menor resistência de grupos políticos organizados —, o PNFCDD teria sido retirado da pauta.

Assim, para entender essa nova forma de atuar do MEC e também se de fato a premissa de que o PNFCDD traria (mais) custos políticos foi considerada para sua retirada da pauta, apresenta-se a seguir a posição dos demais atores do campo político quanto ao PNFCDD e posteriormente discute-se mudanças de capacidades e recursos do MEC.

## **5.2 Posição dos stakeholders**

### **5.2.1 Undime**

As três organizações centrais para apreender diversas políticas no âmbito nacional, incluindo o processo de implementação do Programa Nacional de

Formação e Certificação de Diretores, são o MEC, a Undime e o Consed. Na seção anterior, apresentou-se a lógica de transição interna realizada no MEC devido à mudança de governo ocorrida após o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff em 2016. Agora apresentar-se-á melhor os processos das outras duas organizações.

A Undime é a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e se constitui como uma associação civil sem fins lucrativos, com sede em Brasília/DF, tendo sido fundada em 1986. A organização é composta primordialmente por secretários (dirigentes) municipais da educação (DMEs) em exercício e tem entre seus principais objetivos “participar da formulação de políticas educacionais, fazendo-se representar em instâncias decisórias, acompanhando suas aplicações nos planos, programas e projetos correspondentes” (UNDIME, 2018). Esse objetivo é o mais relacionado e à sua participação no Comitê Gestor do PNFCDE e à influência direta sobre municípios para incentivá-los ou não a aderir a tal política.

Em cada estado, os DMEs se organizam regionalmente (em seccionais ou microrregionais) que permitem à Undime ter grande capilaridade, promovendo diálogo com os gestores dos 5.570 municípios brasileiros e ações de informação e formação por meio de fóruns, seminários e reuniões. A estrutura organizacional da Undime possui uma diretoria executiva, que é quem de fato possui maior interlocução com o MEC e o Consed e quem está responsável por representar toda a organização institucionalmente. Os dois membros entrevistados da Undime para esse trabalho foram Alessio Costa, presidente da Undime pelos períodos de 2015-2017 e 2017-2019, e Cleuza Repulho, presidente da Undime 2013-2015, a fim de entender a relação com o MEC e com o tema de formação de gestores escolares nesse período.

O primeiro ponto a se observar é que o número de municípios brasileiros e a abrangência da Undime levanta desafios importantes de articulação e envolvimento dos municípios. Dessa forma, a diretoria executiva da organização e mesmo seu corpo técnico precisam de tempo para articular ações que consigam ser abrangentes para representar satisfatoriamente as diversas realidades do país. Da mesma maneira, os posicionamentos oficiais da Undime podem não ser aderidos por alguns secretários municipais. Assim, pode-se dizer que há um processo de construção de políticas e negociação realizado dentro da diretoria

executiva e seus técnicos, que leva em consideração os 5.570 dirigentes municipais, e um segundo processo de convencimento direto com regionais da Undime e com os secretários locais em si.

A temática de formação de gestores escolares e dos próprios DMEs é uma pauta central para a Undime, como se pode observar pelos objetivos da organização e também pelas falas dos representantes da mesma em nível nacional. Mais especificamente, segundo os entrevistados, documentos e notícias publicadas pela Undime, percebe-se que o programa Escola de Gestores era visto como uma iniciativa positiva, cuja implementação apresentava êxito, e que se encontra, dentro da organização, apoio à execução do PNFCd.

Quanto ao processo de descontinuidade dos programas, conforme indicam as entrevistas, não houve participação do órgão nessa decisão, nem nas discussões sobre tal assunto de forma direta. Em relação ao programa Escola de Gestores, aparentemente todos os atores entrevistados entendem que o papel do gestor escolar é fundamental e que, em menor ou maior intensidade, era muito importante a continuidade de oferecimento em nível nacional das formações.

A entrevistada Cleuza Repulho comenta que esperava que o Programa, devido a seus custos, poderia ter o número de formações diminuída, mas não que fosse descontinuado, considerando a importância da pauta e o tempo de implementação da política com êxito.

Já referente ao desenho do PNFCd, havia certo consenso a partir dos resultados das discussões dentro do Comitê Gestor do Programa e dos corpos técnicos da Undime e do Consed. A Undime chegou a orientar institucionalmente em nota que os municípios aderissem a ele:

“Considerando o desafio de formação e da certificação dos diretores escolares, a UNDIME salienta a importância dos municípios aderirem ao referido programa, mesmo aqueles que já possuem processos próprios de formação e seleção.” (UNDIME, 2016)

Tivemos acesso sim [ao PNFCd]... em vários momentos. Nós tivemos reuniões técnicas internas para chegar à publicação, inclusive desses editais para selecionar agências certificadoras, que universidades teriam interesse em participar desse processo. A grande defesa da UNDIME à época é que o processo fosse o mais aberto possível, que pessoas, mesmo pessoas que não fossem vinculadas ainda às redes, que essas pessoas tivessem a oportunidade de participar desses processos de certificação. [...] Mas, a grosso modo, os pontos que eram defendidos pela Undime, na época, e pelo CONSED, eles foram atendidos. [Entrevistado Alessio Costa]

Apesar dessa participação ativa e do consenso dentro dos representantes da Undime junto ao MEC, fica claro que o segundo nível de implementação da política foi pouco preparado e ainda poderia ser amadurecido politicamente, havendo mais tempo e orçamento para organizar reuniões e formações sobre o tema com as regionais da Undime. Esse aspecto fica claro na fala do presidente e está relacionado aos fatores apontados pelo MEC para a descontinuidade da política:

[CONSED e UNDIME] indicaram técnicos para fazerem parte dos GTs. Então assim, a gente acompanhou todo o processo, a gente participou, a gente deu sugestões. Mas nós somos instâncias representativas, o ideal é que, numa política dessa natureza, ela [o PNFCd] tivesse uma consulta mais ampla, inclusive para você ter uma maior aceitação e validação dessa política pela comunidade escolar, pela comunidade acadêmica, então, se você tivesse um tempo maior de maturação, com certeza você teria tido um projeto político mais robusto. Eu acho que essa fase de formação, por exemplo, ela poderia ter sido pensada com mais calma, outras instâncias, de formações diferentes. [Entrevistado Alessio Costa]

Tal fato é ainda mais importante considerando que o processo de certificação inicial de diretores se propõe a qualificar — e muitas vezes transformar — o processo de seleção de diretores. Isso ocorre principalmente em situações cujas nomeações são realizadas, de forma exclusiva, por indicação política ou eleições, resultando em tensionamento e alteração de uma fonte importante de capital político dos DMEs e prefeitos; isso porque muitos municípios ainda não respeitam a previsão legal do PNE de que os processos devem levar em consideração critérios técnicos e também consulta à comunidade escolar.

Esse fator evidencia ainda mais um possível nível de divergência em âmbito local, entre a posição dos DMEs participantes da Undime e seus prefeitos. Por isso, a etapa de adaptação da política para que seja abrangente o suficiente para atender distintas demandas locais era muito importante. Apesar de ela poder ter sido melhor executada, conforme apontado pelos entrevistados, a sensação é de que esse processo poderia ocorrer ao longo da implementação da política e não seria necessário descontinuí-la para tanto.

De qualquer maneira, considerando o cenário dado, haverá custo político incorrido no processo de efetivar a mudança nos processos de seleção de cidades e/ou estados que ainda não estivessem cumprindo o previsto na lei. Segundo um dos entrevistados, havia uma sensação real de insegurança quanto à reação

política ao PNFCD, sendo que alguns membros do Consed e da Undime diziam que “os prefeitos vão vir para cima do presidente, os governadores vão fazer uma carta única para o presidente”.

### 5.2.2 Consed

A criação e a atuação do Conselho Nacional de Secretários de Educação são similares às da Undime em alguns aspectos. O Consed foi criado em 1986 como uma associação de direito privado (sem fins lucrativos) e reúne os Secretários(as) de Educação dos Estados e do Distrito Federal. A finalidade dessa associação é “promover a integração das redes estaduais de educação e intensificar a participação dos estados nos processos decisórios das políticas nacionais” (CONSED, 2018). A atuação do Consed ocorre em grande parte por meio de seus grupos de trabalho (GTs), formado por técnicos das secretarias, que apoiam os avanços de assuntos importantes e contribuem para a melhoria ou criação de políticas para o MEC.

A existência desses GTs é muito importante no contexto do PNFCD, uma vez que o CONSED criou, em setembro de 2015, um GT sobre “Gestão Escolar e Carreira do Magistério”, cujos grandes objetivos iniciais eram elaborar i) diretrizes nacionais para a gestão escolar, ii) um projeto de lei (PL) do Consed sobre o melhor processo seletivo para gestores escolares e iii) diretrizes nacionais para a carreira de magistério (CONSED, 2016). Tais objetivos são muito próximos à pauta levantada pelos Padrões Nacionais para a Formação e Certificação de Diretores (PNFCD) e também sobre a certificação inicial de diretores escolares, razão pela qual há certa dificuldade, entre os próprios entrevistados do Consed, em separar o escopo de cada um.

O GT era presidido<sup>52</sup> pelas Secretárias estaduais Maria Cecília Motta (MS) e Fátima Gavioli (RO) e eram coordenados por seus assessores técnicos Waldir Leonel (MS) e Elizabete Siqueira (RO). O grupo de trabalho contava ainda com assessores representando todas as secretarias estaduais do país, com a parceria técnica do Itaú Social e também com apoio técnico da embaixada

---

<sup>52</sup> Nos termos do Conselho, utiliza-se a palavra “patrocinado”.

estadunidense<sup>53</sup>. As representantes desses estados tinham proeminência na pauta por algumas razões, além do interesse próprio: por exemplo, o Mato Grosso do Sul era visto como uma experiência de sucesso em seleção de gestores, pois havia implementado um processo com prova, eleição e depois certificação que havia tido bons resultados (segundo Entrevistado do Consed).

Em março de 2016, são nomeados os representantes do MEC, Undime e Consed para o Comitê Gestor do PNFCD. Cecilia Motta (MS), Fátima Gavioli (RO) e Waldir Leonel (MS), os mesmos participantes do GT do Consed, são nomeados para o Comitê, a fim de apoiar a criação dos eixos de formação e certificação do Programa. Conforme é possível observar pelas entrevistas, as Secretárias ficariam responsáveis pela liderança política do processo junto ao MEC e à Undime, além de gerirem o processo de construção do PL dentro do Comitê do Consed, enquanto os assessores Waldir e Elizabete estavam mais focados nas discussões técnicas sobre o que constituiria um bom processo de seleção de gestores e como isso ocorria em todo o país.

Entretanto, o foco das discussões dentro dos espaços técnicos do MEC e do Consed se deu em torno da estruturação de um projeto de lei para o processo seletivo de gestores escolares, sendo que dos objetivos do GT, esse foi o único parcialmente realizado (CONSED, 2016b). Tais discussões foram capitaneadas tecnicamente tanto pelo assessor Waldir Leonel (MS) quanto pela Secretária Fátima Gavioli (RO). Dentro deste cenário, as pautas de formação de gestores e mesmo sobre o que deveria ser avaliado no processo de certificação tornaram-se secundárias nas discussões, como a entrevistada Fátima Gavioli confirmou.

Essa integração entre as discussões não parece ter ocorrido de maneira orgânica. Um exemplo disso é que o GT do Consed não cita em seus relatórios semestrais de 2016 os Padrões Nacionais para Diretores (CONSED, 2016a). Considerando que de fato o GT do órgão tivesse participado de forma integrada na construção do PNFCD e dos Padrões Nacionais, seria incoerente não considerar os avanços nesse quesito nos documentos do Grupo de Trabalho, posto que eles tinham como um dos objetivos elaborar diretrizes nacionais para a gestão escolar.

---

<sup>53</sup> Ambos os atores teriam papel de assessoria técnica nesse processo e, segundo os dados coletados, não teriam participado de nenhum processo de decisão do Programa, por isso não se procede aqui à caracterização mais aprofundada dessas organizações.



Como pôde-se observar, essa falta de coerência entre as ações do MEC e do Consed se deveu a alguns fatores, sendo um deles o tempo do processo de discussão no Conselho e o estabelecimento do PNFCd. Devido à necessidade de acelerar os processos do PNFCd para que ele fosse implementado ou ao menos iniciado ainda em sua gestão, o MEC parece ter acelerado e centralizado o processo de escrita dos editais de formação e certificação sem grande participação de Consed e Undime.

Assim, algumas partes que ainda estavam sendo discutidas pelo Consed foram estabelecidas no edital — como a aplicação de prova escrita — ou foram omitidas para definição posterior — como o tempo de validade da certificação. Além disso, o foco do GT na criação de uma lei para a seleção de gestores não estava diretamente ligada à escrita do PNFCd e compreendia uma discussão política maior que também não foi privilegiada pelo MEC:.

“saiu mais de gabinete de um grupo do MEC, vamos dizer assim. Que quando nós analisamos o documento, que chegou o documento, o documento ele já chegou praticamente pronto. O que nós fizemos só foi analisar e... e foi um grupo pequeno também, não me recordo acho que 2 ou 3 pessoas que leram que estavam no Comitê.” (Entrevistado do Consed).

Nós tínhamos o consenso do GT. Todos no GT entendiam que nós deveríamos passar pelas seguintes fases. A 1ª: abrir um edital para que as pessoas fizessem a inscrição. A 2ª: análise de currículos. A 3ª: avaliação é... uma avaliação que iria verificar o domínio que essa pessoa tinha por gestão. (Entrevistada Fátima Gavioli)

Assim, apesar de haver a presença de Palácios em reuniões do próprio Consed e diálogo ativo, além de reuniões chamadas pelo MEC no primeiro trimestre de 2016 para discutir o PNFCd, as portarias que instauram os eixos nacionais de formação e certificação e os Padrões Nacionais de Formação foram centralizadas pelo MEC.<sup>54</sup>

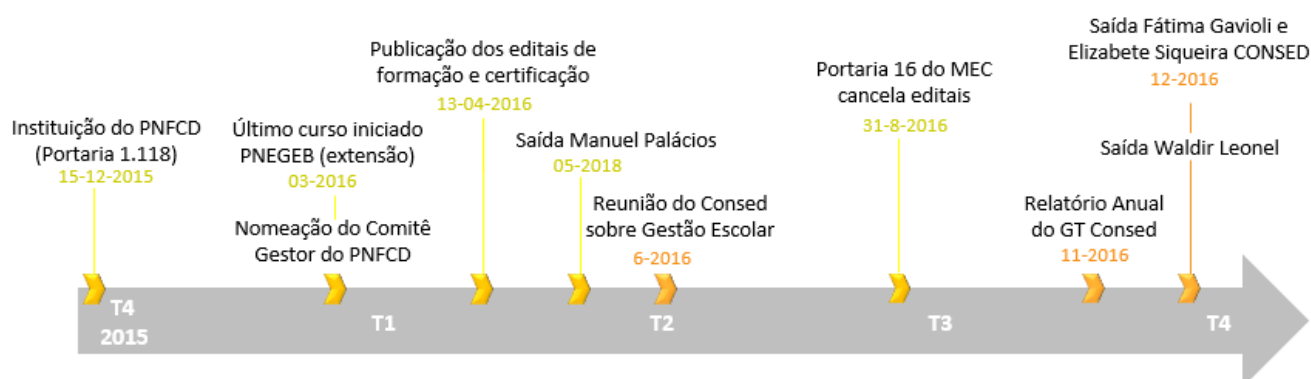
Isso significa que os representantes da Undime e do Consed tiveram poucos dias para analisar o conteúdo do PNFCd e, apesar de serem favoráveis e positivos quanto à sua implantação, acreditavam que o material poderia ser melhorado. Logo, o Consed continuou empenhado no tema dentro do “Comitê de Gestão Escolar e Carreira” mesmo depois que as portarias do PNFCd foram

---

<sup>54</sup> Esse fato aponta, de forma similar à tomada de decisão do Secretário de Educação Básica Rossieli Soares, sobre a descontinuidade do PNFCd, que o MEC possui grande poder de decisão e centralização de pautas quando julga necessário.

publicadas pelo MEC, de forma que poderia propor alterações no programa ainda no curto prazo. Isso se devia à falta de consenso interno dentro do próprio Conselho sobre qual o melhor desenho de lei para selecionar diretores e sobre quais as Diretrizes Nacionais para Gestão Escolar, que englobariam mais do que os Padrões Nacionais.

Figura 8 — Linha do tempo trimestral (T) com marcos do PNFCd e Consed (2015/16)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em documentos do Consed e MEC.

O fato de haver um processo pouco dialogado entre MEC, Consed e Undime, ao fim da gestão Dilma, é apontado por alguns entrevistados como um efeito da mudança de governo que se aproximava. Esse fato também demonstra uma capacidade do MEC atuar que, apesar de considerar Undime e Consed como órgãos auxiliares na execução e disseminação de políticas, não os considera como agentes obrigatórios para a deliberação sobre implementar ou descontinuar um programa federal.

Em resumo, o que se observa por meio da análise das relações institucionais entre Consed e Undime é que ambas as instituições viam grande importância nas pautas de formação e certificação de diretores e foram envolvidas nelas pelo MEC. Entretanto, o processo final de aprovação dos eixos de certificação e dos padrões nacionais para gestores escolares foi apressado, de forma que não houve completa apropriação de seus conteúdos pelas organizações. Isso indica um processo centralizado pelo MEC, possivelmente para que o Ministério conseguisse lançar a política completa antes do impeachment e da transição de governo.

Nessa conjuntura, MEC e Consed eram a favor de manter-se o PNFCd e dos editais após a transição governamental, visando a trabalhar junto com

municípios e estados para que a política pudesse ser aderida, ao mesmo tempo em que trabalhavam na qualificação das Diretrizes Nacionais para Gestão Escolar e do processo de criação de um PL para seleção de diretores.

A gente não teve uma reunião, uma discussão com os nossos parceiros [Undime e Consed] sobre essa questão não. A gente precisou ter que tomar algumas decisões mediante a situação econômica que havia naquele momento. Então a gente não teve discussão. Lógico que alguns parceiros gostariam, igual você falou, de dar continuidade, a gente também gostaria de dar continuidade ofertando [formações para gestores]. E no intervalo a gente ir elaborando a plataforma, mas não foi possível. (Grupo entrevistado do MEC).

Contudo, o MEC anulou o efeito das chamadas de universidades para trabalharem nos eixos de formação e certificação de diretores, com a justificativa que ainda era preciso qualificá-las junto à Undime e ao Consed. Essa anulação dos editais, diferente do que aponta a justificativa do MEC, não vem seguida de um diálogo com esses organismos para qualificar o PNFCd, mas o que ocorre de fato é a despriorização dessa política pelo Ministério; assim, ele não patrocina mais discussões nessa área e não participa mais de reuniões do GT do Consed sobre Gestão Escolar e Carreira naquele ano, que termina também com a saída da maior parte dos envolvidos.

No mês de agosto nós fomos informados de que não iria avançar [a pauta de certificação] no Ministério da Educação. Que eles iriam focar na Reforma e na BNCC. [...]

Na verdade para tudo quando Palácios sai, e aí o Rossieli assume a SEB, mas a bandeira do Rossieli no CONSED era a reforma do Ensino Médio. [...] E o Rossieli, ele fez certo. Ele foi só no GT do Ensino Médio, porque tinha um GT do EM. E ele foca no GT do Ensino Médio. (Entrevistado do Consed)

### *5.2.3 Oposição política no âmbito subnacional*

Conforme apresentado na explicação sobre a Undime e o Consed, essas associações representativas, apesar de sua estrutura e influência, não conseguem necessariamente chegar a consensos dentro do seu grupo de representantes — e ainda menos entre todos os dirigentes estaduais e municipais de educação. Tal cenário se torna mais claro quando as políticas sendo discutidas junto ao MEC influenciam diretamente no poder dos dirigentes ou de prefeitos e governadores, como podia-se interpretar ser o caso do PNFCd, devido à maneira com que esse Programa discutia a temática de seleção de diretores. De fato, é inevitável que essas iniciativas gerem resistência, pois visam a responder à meta 19 do PNE que se propõe a assegurar a efetivação da gestão democrática associada a critérios técnicos de mérito

e desempenho e, portanto, influem diretamente no poder de discricionariedade política de municípios em que o processo de seleção se dá exclusivamente por meio de indicação política ou consulta pública (eleição), por exemplo.

Efetivamente, um dos entraves para a continuidade do PNFCd e que aparece transversalmente nas entrevistas é o custo político envolvido em sua implementação. Apesar de haver consenso entre os técnicos e secretários envolvidos diretamente na gestão da Undime e do Consed sobre sua relevância e desenho geral, isso não ocorria no nível local.

Nós tínhamos o consenso do GT. Todos no GT entendiam que nós deveríamos passar pelas seguintes fases: a primeira: abrir um edital para que as pessoas fizessem a inscrição; a segunda: análise de currículos; a 3ª: avaliação, que iria verificar o domínio que essa pessoa tinha por gestão.[...] mas entre os secretários, não era um assunto que era prioridade naquele momento, não (Entrevistada Fátima Gavioli)

Conforme aponta o modelo teórico de Kingdon, i) mudanças de governo e ii) oposição política organizada são duas grandes variáveis que explicam alterações no fluxo da política e, no caso estudado, ambas estavam presentes; isso somava-se ainda ao fato de o novo governo ter pouca popularidade ou legitimidade.<sup>55</sup> Neste caso, faz sentido, de acordo com a literatura em tela, que se priorizasse a implementação de políticas seguindo alguns critérios, como seus possíveis custos políticos.

As entrevistas também reforçam essa situação. Segundo um dos entrevistados, havia resistência ao PNFCd principalmente porque os políticos “perdem uma moeda muito importante de barganha com os seus eleitos nas regiões”. Já segundo a Secretária Fátima Gavioli, o momento de *impeachment* era particularmente complicado, pois

“Havia um consenso dentro do GT, mas entre os secretários, não era um assunto que era prioridade naquele momento, não. Era um momento delicado politicamente no Brasil. [...] me parece assim que caminhava para evitar mais um conflito, porque a indicação dos gestores dá um poder político para os prefeitos [...]” (Entrevistada Fátima Gavioli)

Devido ao tempo escasso, também não fora possível criar coalizões junto aos representantes políticos e aos Secretários ou envolver outras organizações (como universidades) de maneira mais intensa nesse debate. Segundo Gavioli, não foram

---

<sup>55</sup> Cumpre notar que a mudança de governo ocorrida em 2016 não se deu por meio de eleições democráticas, e sim por processos complexos e contestáveis, sendo caracterizado por parte da literatura recente como um golpe empreendido pelo judiciário, com forte apoio dos grandes conglomerados midiáticos (LOPES, 2016).

realizadas reuniões ou seminários com todos os Secretários ou envolvendo os políticos no âmbito subnacional para discutir o PNFCd, o que poderia ter fortalecido a pauta.

#### *5.2.4 Falta de engajamento e força de defensores da política*

Undime e Consed estavam a favor do PNFCd e expressaram seu apoio tanto em reuniões com o Ministério da Educação quanto em documentos e em entrevistas. Contudo, não houve um posicionamento aberto dessas ou de outras organizações com poder no campo educacional contra a revogação dos editais e descontinuidade do PNFCd ou mesmo do programa Escola de Gestores. Isso parece ter-se dado pela soma de alguns fatores.

Um primeiro fator é que tanto Undime quanto Consed não tem um histórico — e também não se vêem no lugar — de oposição a medidas do MEC. Nesse sentido, elas teriam como objetivo apoiar a criação e implementação de políticas que acreditassem melhorar a educação, mas não de irem de encontro e se opor, formalmente, às ações governamentais das quais discordassem — o que fica explícito nas entrevistas:

O Consed é mais assim, ele é mais alinhado com o Ministério da Educação. Eu não vejo o Consed como uma instituição que está disposta a debater, discutir a política pública do Ministério da Educação. Ela é mais para execução da política. Então, eles não têm esse hábito, não, de fazer recomendações ao Ministro, de que tal atitude não é boa, essa outra opção não é recomendável, entendeu? Pelo menos não era no meu tempo. (Entrevistada da Fátima Gavioli)

Esse é um fator fundamental para entender como, ao mesmo tempo em que tais organizações apoiaram ativamente a criação do PNFCd e a divulgaram, como no caso de nota realizada pela Undime (abaixo), também não realizaram nenhuma ação prática para mantê-la após a mudança de governo e de prioridades no MEC. Isso se soma às oposições que a organização sofria de secretários e de políticos no âmbito local pela perda de poder que ocorria e pelo clima político pós-*impeachment*, tornando mais difícil defender sua manutenção junto ao MEC. Há ainda um terceiro ponto fundamental, que era a crença de que o tema seria paralisado apenas temporariamente, mas que voltaria para a agenda em breve, pela importância da pauta. Percebe-se claramente isso nas falas do Comitê Gestor do Programa:

[A decisão de descontinuar a política PNFCd] Foi unilateral. Foi muito mais uma consequência [...] de fato, a UNDIME e o CONSED poderiam também

ter feito uma pressão maior para que ela não fosse arquivada, que ela fosse levada a cabo. Também a gente acreditava que seria só uma questão de timing. O timing do momento era da ABNCC, mas a gente acreditava que essa, dada também sua relevância, fosse algo que seria retomado num outro momento, entendeu, que infelizmente não veio a acontecer. Fala de Fátima sobre Secretários terem deixado pauta cair sem oposição. (Entrevistada Alessio Costa)

Outro fator importante nesse processo é a falta de engajamento dessas duas organizações na etapa final de desenho e implementação da política, que tornava mais difícil para que elas também se articulassem entre si sem o papel coordenador do MEC (e de Manuel Palácios).

O protagonismo maior do Consed ocorria no trabalho sobre o PL para seleção de diretores, que se manteve em discussão durante todo o ano de 2016, mesmo com a despriorização da pauta pelo MEC. Essa pauta era a mais avançada e empoderada pelo Consed ao final de 2016 (conforme a tabela 1), mas perdeu fôlego ao final daquele ano por duas razões: a primeira é a despriorização do governo, que seria fundamental para a articulação política de um projeto de lei no Congresso; a segunda parece ser as mudanças internas no Consed, notadamente a troca de todos os membros do GT em dezembro — como são os casos de Fátima Gavioli, exonerada em dezembro de 2016 do cargo de Secretaria de Educação de Rondônia, e a saída de Elizabete Ferreira (RO) e Waldir Leonel (MS), responsáveis técnicos do GT. Nesse sentido, a avaliação em dezembro de 2016 da meta de construir o PL sobre seleção de diretor estava estimada internamente como 50% finalizada e, segundo relatório de 2017, ela tinha regredido ao patamar zero.

Tabela 1 — Porcentual de atividades concluídas: GT Consed Gestão Escolar e Carreira (2016-2017)

Atividades de projeto do GT	Porcentagem finalizada da ação	
	Ano	
	2016	2017
Elaboração do Plano de Trabalho	100%	100%
Levantamento dos pontos essenciais para elaboração da proposta do PL	100%	100%
Discussão e validação da Proposta de Projeto de Lei	50%	0%
Definição de propostas para a formação de gestores no processo eletivo	80%	60%
Definição diretrizes para monitoramento e avaliação de gestores	0%	0%
Elaboração das Diretrizes Nacionais para Gestores Escolares	0%	0%
Elaboração das Diretrizes Nacionais para Carreira do Magistério	0%	0%
Validação das Diretrizes Nacionais	0%	0%
Entrega das Diretrizes Nacionais	0%	0%

Fonte: Elaboração própria com base em CONSED (2016a, 2017)

Ao se falar dos potenciais apoiadores da política, ainda no contexto acima, uma figura que aparece é a do parlamentar que poderia apresentar o projeto de lei idealizado pelo Consed. Este, em seu processo de pesquisa para definir uma proposta de projeto de lei sobre o tema de gestão escolar e seleção de gestores, fez uma análise de diferentes projetos já existentes sobre o assunto no Congresso Nacional.

No Senado, foram encontrados dois projetos, já arquivados, e na Câmara dos Deputados 5 PLs,: três deles rejeitados, na etapa de relatoria, por infringirem a autonomia dos estados<sup>1</sup> (CONSED, 2016a), e os outros dois encaminhados para a Comissão de Educação da Câmara. Um desses projetos é de autoria de Luciano Ducci (PSB-Paraná) e outro da deputada Maria Auxiliadora Seabra Rezende (DEM-TO), conhecida como Dorinha e que aparece tanto nas entrevistas quanto nos documentos do Conselho. Então, no transcurso de discussão do GT do Consed, é decidido realizar-se um processo de aproximação com a parlamentar para tratar sobre o tema, isto é, discutir propostas de melhorias sobre o projeto de lei já apresentado e o apoio do Consed a essa proposta reformulada (CONSED, 2016b).

Apesar da participação da deputada, esse processo ainda estava em desenvolvimento e parece não ter seguido adiante a partir da análise das documentações avaliadas. Dessa forma, não havia de fato uma coalização na esfera política que estivesse apoiando ou dando suporte para o PNFCd, ou mesmo para o processo seletivo de gestores no fim de 2016, sendo ainda uma iniciativa muito dependente do Consed.

Quando a gente sai [do Consed em 2016], já tem uma conversa alinhada com a deputada Dorinha, a gente já conseguiu falar com 2 ou 3 deputados... tinham PLs na Câmara, eles precisavam nos ajudar a colocar esse projeto na Câmara... então assim, eu saio do CONSED e a gente acredita que vai conseguir fazer alguma coisa em nível nacional (Entrevistada Fátima Gavioli).

Além da deputada Maria Auxiliadora e demais políticos que poderiam ser mobilizados pela pauta, também há outros atores, como organizações do terceiro setor, universidades e até mesmo empresas e consultorias, que teriam potencial de influência quanto à manutenção do PNFCd.

No entanto, o que se percebe na construção da política é que não foram engajados atores ou coalizões de organizações na criação da pauta, que estivessem, portanto, articulados e motivados para defender a política. Isso parece resultar não necessariamente de uma forma de funcionamento do MEC, posto que políticas como

o próprio Escola de Gestores e a BNCC tiveram um processo de participação ampliado, mas principalmente do processo acelerado e insulado de criação da política.

Vale ressaltar que as associações educacionais, muito presentes na criação do programa Escola de Gestores, como a Anped e Anpae, não aparecem nos documentos ou nas entrevistas. Além disso, os únicos parceiros técnicos citados em 2016 nos materiais do Consed e nas entrevistas com relação ao escopo de formação e seleção de diretores são a Fundação Itaú Social e a Embaixada dos Estados Unidos. Ambas as instituições teriam um papel de assessoria técnica nas discussões e, segundo os dados coletados, não teriam participado de nenhum processo de decisão do Programa.

O GT do Consed parece ter alterado sua atuação ao longo de 2017, diminuindo seu escopo (não tendo mais como um dos objetivos trabalhar a carreira de magistério) e ampliando o número de parceiros técnicos: além do Itaú Social, se juntaram a ele Fundação Lemann, Instituto Unibanco, Instituto Natura e Instituto Sonho Grande (CONSED, 2017).

### **5.3 Crise financeira e remanejamento de recursos**

Um dos fatores apontados por todos os atores levantados como razão para a saída do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores da agenda foi a diminuição orçamentária. Um primeiro ponto a se avaliar nessa discussão é a priorização de políticas, pois ao se falar em corte ou diminuição de um programa devido a recursos, significa que outras iniciativas que continuaram sendo implementadas ou que foram criadas tiveram prioridade. Nesse sentido, já foi apresentada aqui a discussão sobre a BNCC e a reforma do Ensino Médio.

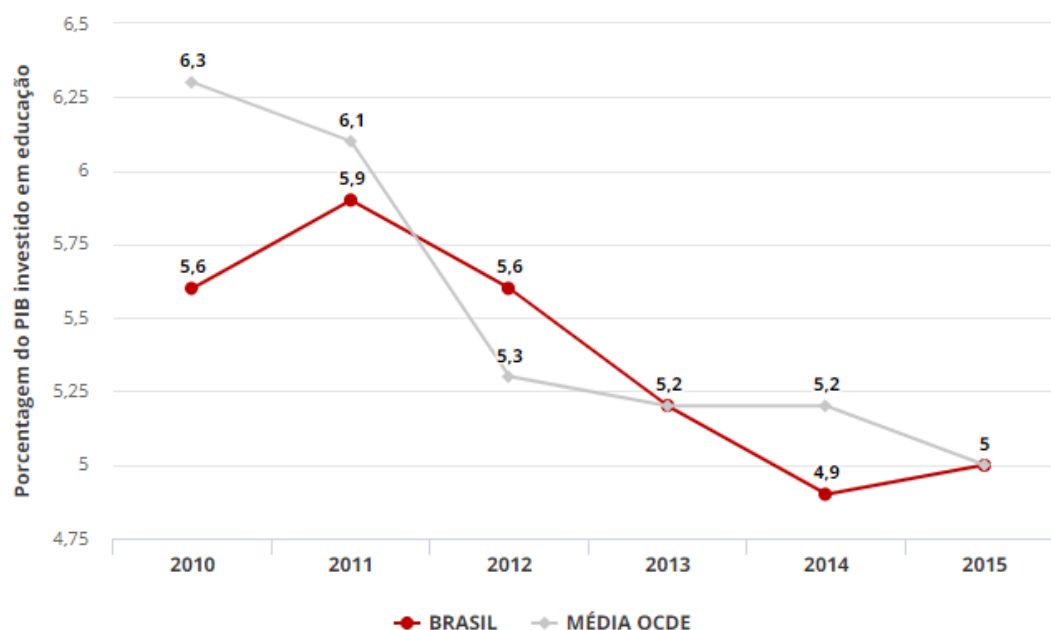
Outra face da discussão orçamentária é quanto se aumenta ou diminui os gastos com educação ao longo do tempo. O país passou nos últimos anos por uma crise financeira e viu seu PIB cair nos anos de 2015 e 2016, aproximadamente 3,5% por ano, tendo um crescimento tímido em 2017 de aproximadamente 1% (BANCO MUNDIAL, 2018).

Dessa forma, já em 2015 a educação também se viu afetada pela crise, sendo uma das áreas mais atingidas pelos cortes orçamentários realizados: o MEC viu seu orçamento aprovado para aquele ano, de 48,8 bilhões, reduzir em 9,4 bilhões — aproximadamente 19% (MAZZITELLI, 2015). Na última década, o mesmo setor



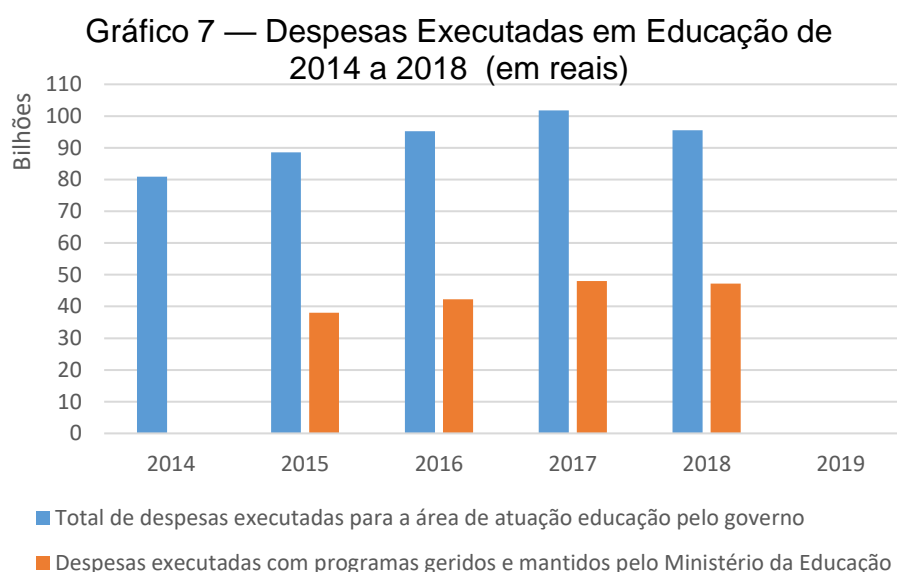
também viu seus investimentos se reduzirem em proporção ao PIB e, nesse contexto, no fim de 2016 são congeladas algumas iniciativas, como ocorreu com as bolsas do programa até então muito divulgado pelo governo: o Programa “Ciências sem Fronteiras”.

Gráfico 6 — Investimento porcentual do PIB na educação de 2010 a 2015 (%)



Fonte: Extraído de O Globo (MORENO, 2018) — com dados da OCDE/*Education at a Glance*

Contudo, como se vê no gráfico abaixo, apesar da existência de cortes na verba orçada para a Educação, os gastos de fato executados nessa área não diminuíram entre 2016 e 2017. Nesses anos, o gasto nominal com educação aumentou quase 7% ao ano e, mais especificamente quanto ao MEC, uma média de quase 12% ao ano. Isso se deve ao fato de o governo ter executado maior porcentagem do seu orçamento previsto e, portanto, ter realizado mais gastos mesmo que o montante final do orçamento tenha diminuído em 2016 e voltado ao patamar de 2015 em 2017. A exceção é o ano de 2018, quando a despesa executada apresenta uma forte retração, voltando ao patamar de 2016.



Fonte: Elaboração própria com base no orçamento disponível no Portal da Transparência (2018).

A simples avaliação dos dados não permite extrair conclusões definitivas, sendo necessário investigar melhor o orçamento. Entretanto, os dados apontam para o fato de que, a despeito de a conjuntura de crise levar à diminuição do orçamento federal, essa relação não é óbvia e autoexplicativa quanto aos gastos do MEC.

O fator orçamentário reforça, no entanto, a realidade de que para criar uma nova política, como foram as Bases Nacionais, não seria possível expandir consideravelmente os gastos, sendo necessário repriorizar os programas existentes. Ou seja, ela parece confluir com a circunstância de ter havido a priorização do governo, em vez de o orçamento explicar por si só a descontinuidade política. A partir da análise do discurso de distintos agentes, é difícil classificar qual das duas variáveis teria mais capacidade explicativa no caso do PNFCd, sendo que ambas aparecem frequentemente para explicar sua descontinuidade. No caso do Escola de Gestores, porém, a fala de entrevistados do MEC aponta para uma percepção mais relevante do efeito econômico:

O Brasil teve uma época que tinha bastante recursos, outra época com menos recursos, então eu acho que muitos desses programas, não só recursos para os gestores, mas outros tantos programas no âmbito do Ministério sofreram esse impacto com relação a essa queda no orçamento. E, a partir daí, dessa necessidade que a gente viu que a gente tinha que manter algo que era menos oneroso, vamos dizer assim — apesar que a gente considera, óbvio, a educação como investimento e não como um gasto [...] Foi quando a gente optou então pela criação dessa Plataforma de Formação que vai além de tentar promover a formação dos moldes que já eram, [...] ofertando cursos de autoformação (Grupo entrevistado do MEC).

## 5.4 Reavaliação sobre a política pública

A necessidade de aprimorar o desenho do PNFCd, por meio de maior articulação entre a Undime e ao Consed, constou como a maior razão oficial para a paralisação do programa, segundo a portaria número 16, de 30 de agosto de 2016, publicada pelo Secretário Rossieli no Diário Oficial da União:

“O Ministério da Educação, representando por sua Secretaria de Educação Básica, torna sem efeito o Edital nº 39/2016, nos termos do item 6.2, bem como o Edital nº 40/2016, nos termos do item 5.2, que tratam dos processos de credenciamento de Instituições Públicas Federais de Ensino Superior aos eixos de formação e certificação do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares, pautada na identificação da necessidade de realizar maior articulação entre os órgãos representantes das redes estaduais e municipais - Conselho Nacional de Secretários de Educação e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, para o aprimoramento da proposta de implementação do Programa. A abertura de novos editais ficará condicionada ao resultado destas análises.” (MEC, 2016, grifo nosso)

Segundo essa portaria, portanto, as questões de repriorização política do MEC ou de recursos financeiros e técnico-administrativos não seriam explicativas da descontinuidade da política — ou ao menos não seriam relevantes de citação na justificativa.

Além disso, não há descrição precisa sobre o que precisaria ser melhorado no programa para o MEC nem por que a articulação entre Consed e Undime seria responsável por resolver o desenho da política. Isto é, o Ministério da Educação comenta na portaria que existe um problema de integração entre as organizações, mas não especifica quais os desafios reais a serem enfrentados ou como atuará para facilitar que uma solução seja encontrada.

De um lado, é possível observar que a portaria, ao não se referir ao programa Escola de Gestores — que não só já estava em andamento, mas também era positivamente avaliado —, não explicita por que o programa teria sido paralisado se o problema do PNFCd fosse uma questão de desenho da política.

Por outro lado, como mostrado até aqui, há pouca sustentação empírica para explicar a não implementação do PNFCd apenas por uma questão de desenho da política ou articulação entre Undime e Consed. Segundo os representantes de ambos os órgãos, a articulação entre eles era positiva e ambos avaliavam que a política apresentava um bom desenho e que realmente acreditavam na importância de sua implementação.

Consequentemente, ainda que os representantes do Comitê Gestor do Programa estivessem realizando reuniões para pensar maneiras de avançar na pauta de seleção de diretores para além do PNFCd, não parece razoável para os atores que o programa tenha sido cancelado devido a melhorias necessárias no seu desenho. Visto que a Undime e o Consed não foram consultados para a tomada da decisão sobre a paralisação nem mesmo do Escola de Gestores, tampouco foram mantidas reuniões para discutir a melhoria do PNFCd, conforme sugere a portaria. Nesse sentido, as últimas reuniões citadas pelos entrevistados em que efetivamente é discutido o PNFCd ocorreram antes da saída de Manuel Palácios da SEB.

Tendo essas considerações em vista, discute-se agora de que forma o desenho da política poderia ser melhorado, considerando que esse fator também é importante para a continuidade da política. De fato, tanto na literatura de implementação quanto na fala de Alessio Costa, por exemplo, uma questão central relacionada ao desenho de uma política educacional no Brasil e ao trabalho da Undime e do Consed é o convencimento de estados e municípios para que eles adiram a ela. Mas esse trabalho não implicava, necessariamente, no cancelamento dos editais do PNFCd, e sim em sua melhoria:

[Indicamos] técnicos para fazerem parte dos GTs. Então assim, a gente acompanhou todo o processo, a gente participou, a gente deu sugestões. Mas nós somos instâncias representativas, o ideal é que, numa política dessa natureza, ela tivesse uma consulta mais ampla, inclusive para você ter uma maior aceitação e validação dessa política pela comunidade escolar, pela comunidade acadêmica... então, se você tivesse um tempo maior de maturação, com certeza você teria tido um projeto político mais robusto. Eu acho que essa fase de formação, por exemplo, ela poderia ter sido pensada com mais calma, outras instâncias de formações diferentes... assim, ter dividido uma formação primeiro inicial, uma que desse mais à distância, outra de formações mais presenciais, então a gente poderia ter discutido mais, talvez ter aprofundado mais e ter saído com mais ideias de implementação. (Entrevistado Alessio Costa)

Dessa forma, vê-se a necessidade de aprofundar o trabalho com os níveis locais para persuasão dos mesmos sobre a importância do PNFCd e, principalmente, sobre como melhorar o processo de certificação.

Além disso, percebe-se que para atender às necessidades e às especificidades dos diferentes modelos de processo seletivo de diretores no país, o edital de certificação não traz consigo uma determinação de quais processos de avaliação deveriam ser realizados para que diretores ingressassem ao cargo —

eleição, indicação política, provas, concursos, análise de currículo e raros casos de exames situacionais para avaliar competências e habilidades. Assim, evita-se uma questão muito relevante, considerando que a certificação se propõe a ser uma etapa qualificadora para esses diversos processos de seleção já existentes.

Nesse sentido, não houve uma decisão clara sobre como medir e avaliar as habilidades, competências e atitudes para que um diretor possa receber o certificado inicial, ou seja, como verificar que ele(a) segue os Padrões Nacionais para Diretores. Pela análise do edital para instituições certificadoras, ao menos inicialmente a proposta era desenvolver as possibilidades de certificação junto às universidades, levando esse debate junto com as redes de ensino, sendo que as instituições selecionadas deveriam “assessorar a discussão e a definição do processo de certificação inicial”. O único que se prevê até então é um exame padronizado, com banco de itens construídos conjuntamente pelas organizações de ensino que fossem certificadas.

4.2 – Da atuação: As Instituições selecionadas para a execução das certificações constituirão Comitê Técnico de Certificação representativo com a participação da Secretaria de Educação Básica do MEC - SEB e também se responsabilizarão: a) pelo assessoramento na discussão, proposição e definição do processo de certificação inicial, a ser aplicado pelas instituições selecionadas; b) pela constituição do banco de itens e elaboração do exame de certificação inicial;

Essa questão sobre o que constitui um bom processo de seleção e como instituí-lo de forma que as distintas realidades brasileiras pudessem ser atendidas não possui importância menor, pois ao longo das entrevistas, ela aparece como uma discussão central, tanto nos grupos técnicos quanto no próprio Comitê Gestor. Para além dessas discussões auxiliarem a definição da formação e da certificação do PNFCd, elas estariam de acordo com as discussões existentes no Consed e na Undime sobre a possibilidade de apoiar um decreto ou projeto de lei referente ao processo de seleção de diretores em si.

O fato de o PNFCd não aprofundar essa discussão é visto como um dos pontos de melhoria para o mesmo, incorporando discussões como a levantada pela entrevista Fátima Gavioli:

A gente não tem mais que abrir mão de que haja um documento nacional que dê todos os caminhos, de como a gente deve agir, qual o procedimento, pra que a gente possa realizar o processo de consulta pública, como que a gente

faz essa consulta. Não existe isso, em lugar nenhum. Cada Secretaria faz seu edital. Mas, por exemplo, numa Secretaria que você teve um empate, você coloca lá, é o mais velho que vai ficar. Mas onde está escrito isso? A gente não tem isso escrito. A gente precisa de um norte em relação à seleção desses gestores, certificação. Eu acho que são 5 pontos. A gente tem que ter um documento que passe pelos 5 pontos. E esse documento tem que ter validade nacional. Uma coisa que também alguns secretários do CONSED discordaram na época: eles diziam que o documento não deveria trazer engessado. O documento deveria trazer 3 modelos. Essa era uma sugestão de alguns secretários. Eles falavam “olha, a gente quer que tenha 3 modelos: modelo A, modelo B, modelo C”. E aí o Prefeito e o Governador se adequam ao modelo que ele entender que vai ajudar a realizar um trabalho melhor lá (Entrevistada Fátima Gavioli).

O que se vê, então, é a existência de uma determinação sobre os Padrões Nacionais que balizariam os exames de certificação nacional de diretores, apesar de não haver consenso sobre quais dinâmicas e exames seriam realizados para averiguá-las.

Entretanto, a previsão de se realizar um exame para avaliação de conhecimento com o apoio das universidades já era uma realidade e esse, de antemão, era entendido como de valia para qualificar os processos de seleção do país. As discussões mais específicas sobre quais as etapas constitutivas para um bom processo de seleção entravam na discussão do Consed e da Undime, mas não foram abarcados pelo PNFCd, não sendo, aparentemente, considerados de forma mais profunda como parte do escopo desse programa.

Assim, este capítulo de análise sugere que, diferentemente da explicação formal do Ministério da Educação, não foram apenas questões de integração entre os agentes envolvidos no PNFCd que levaram à sua não implementação e, da mesma forma, não foram fatores técnicos de desenho e execução que levaram à descontinuidade desse programa e do Escola de Gestores.

Na realidade, encontram-se outras variáveis importantes nesses processos, incluindo a questão financeira, o custo político, a seleção de diretores baseada em mérito e participação e, por fim, a repriorização política do MEC, dada em um contexto complexo — marcado por uma transição de governo contestável, em que se assume uma presidência (gestão Temer) com apoio social escasso e tempo de gestão reduzido.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo surgiu de um interesse genuíno do autor em entender a motivação pela qual o governo federal estaria despriorizando a formação continuada e a seleção de diretores escolares. Tal questão se tornava ainda mais intrigante considerando a crescente relevância dada pelas literaturas e por diversos atores educacionais à figura do gestor escolar, o que se somava a uma notória dificuldade de trabalhar formação e seleção qualificada de gestores no âmbito local.

A partir desse questionamento e de uma análise exploratória do campo, formou-se então um desafio duplo: estudar duas políticas nacionais de formação de diretores, analisando suas particularidades e as possíveis relações existentes entre elas; e, ainda, buscar compreender os processos de descontinuidade de cada uma dessas políticas, considerando o cenário similar em que ocorreram.

A partir dos resultados da pesquisa foi possível chegar a certas conclusões sobre esse duplo desafio. No entanto, antes de adentrá-las, é importante apresentar certas limitações desse estudo. Primeiramente, apesar de a pesquisa trazer elementos úteis para pensar processos de continuidade e descontinuidade de outras políticas educacionais em âmbito federal, o presente trabalho limita-se a explicar os casos estudados, não pretendendo construir uma abordagem teórica mais ampla, isto é, universalizá-lo.

Além disso, esta pesquisa não se propôs a ser uma avaliação de impacto ou técnica dos programas estudados, fazendo, nesse sentido, uma análise das políticas com o objetivo de explicá-las em profundidade e observar as avaliações dos atores envolvidos nas mesmas. Dessa forma, espera-se, por meio deste trabalho, estimular novos estudos que discutam diretamente o desenho das políticas em perspectiva comparada com programas de sucesso em formação e seleção de diretores, tanto em âmbito local quanto internacional.

Tendo em vista as limitações da pesquisa, pode-se traçar alguns resultados e conclusões neste estudo, como a observação de que ainda há diversas dificuldades para a obtenção de dados sobre políticas educacionais. Questões elementares, como o fato de os programas terem sido descontinuados, só foram confirmados a partir de pesquisa minuciosa no DOU e da realização de entrevistas semiestruturadas. E, uma vez que não há divulgações em fontes oficiais, a caracterização do processo de

descontinuidade também constitui um produto da pesquisa — como ele ocorreu e o que ainda permanece ou não das políticas.

Mais especificamente quanto ao programa Escola de Gestores, que conta com literatura sobre sua implementação em diversos estados e cidades, um dos resultados deste trabalho foi a compilação de estudos referentes ao programa, bem como a obtenção e análise de dados quantitativos referentes à sua implementação. Esses dados constituem um resultado porque, embora o programa tenha sido implementado por mais de onze anos, não há relatórios abertos sobre seus gastos e atividades.

Do mesmo modo, o estudo permitiu confirmar que a política não foi alvo de avaliações de impacto ou qualidade ao longo de sua existência, o que parece estar relacionado a uma dificuldade maior do MEC em avaliar políticas educacionais e, portanto, de tomar decisões baseadas em evidências — para mantê-las, aperfeiçoá-las ou descontinuí-las.

Percebe-se ainda que apesar de não haver uma avaliação formal do programa, essa pesquisa contribui para a interpretação da literatura de que sua implementação foi positiva, a partir da visão dos atores entrevistados. O programa parece ter inaugurado uma nova forma de atuação envolvendo entidades nacionais, universidades e secretarias estaduais e municipais de educação, fato muito valorizado pelos atores políticos e que teria influenciado diretamente o desenho do PNFCd. Esse resultado é relevante neste trabalho por apontar que de fato há uma dependência de trajetória entre as duas iniciativas e uma inspiração do PNFCd na estrutura do Escola de Gestores. Além disso, a avaliação positiva também aponta para a dimensão política da descontinuidade.

Apesar da avaliação positiva do programa Escola de Gestores pelos atores envolvidos, este trabalho tentou discutir, igualmente, a partir da literatura e dos dados coletados, quais os desafios recorrentes na implementação do programa, tais como as altas taxas de evasão. Acredita-se que essa é uma contribuição do trabalho que, em conjunto com a apresentação de uma nova modalidade de política de formação autoinstrucional idealizada pelo MEC, pode servir de insumo para que futuros trabalhos investiguem diferenças entre os modelos e possibilidades de melhorá-los.

Há também algumas conclusões específicas quanto ao PNFCd. A análise dos dados permitiu observar que houve pouco diálogo para a construção desse programa e pouco reconhecimento de seus termos pela comunidade epistêmica da educação,



como as universidades, e até mesmo pela Undime e pelo Consed — ambos diretamente envolvidos em sua criação. Isso demonstrou que, apesar de haver uma atuação conjunta entre Undime, Consed e MEC para a construção dessa política, o diálogo existente foi acelerado e as iniciativas que tinham objetivos similares e deveriam estar trabalhando juntas, notadamente o Comitê Gestor e o GT de Gestão Escolar e Plano de Carreira do Consed, estavam descompassados.

Tal análise aponta uma questão maior de desequilíbrio de poder entre as organizações, mostrando que o MEC pode atuar centralizando decisões e com ampla discricionariedade, como ocorrido na regulamentação acelerada do PNFCd e também em sua descontinuidade. Uma conclusão desse processo é que se pode melhorar a comunicação entre os três atores nacionais, de forma a somar esforços de maneira mais eficiente, economizar recursos e garantir o apoio perene de todas as políticas construídas conjuntamente.

Um outro resultado da pesquisa aponta para o fato de que a principal motivação para criação do PNFCd não era reformar ou avançar nos processos de formação continuada de gestores, mas sim abordar a temática da certificação e seleção de diretores escolares no país, considerando a responsabilidade do MEC de assegurar critérios técnicos de mérito e consulta pública à comunidade escolar para a seleção de diretores a partir da meta 19 do PNE. Assim, observa-se que no âmbito de formação, o programa aproveita muito de estruturas e conteúdos já produzidos pelo programa Escola de Gestores.

Outra conclusão relacionada ao PNFCd é que tanto sua entrada na agenda governamental quanto sua descontinuidade foram fortemente influenciadas pelo momento de transição política no país. Nesse sentido, apesar da justificativa para sua criação estar pautada no PNE, o momento e os processos de sua implementação foram acelerados e marcados pelo calendário político do *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, por meio da atuação central do Secretário de Educação Básica Manuel Palácios, entendido como empreendedor da política (Kingdon, 2006). Já a descontinuidade do programa ocorre logo após o *impeachment* e a mudança de Ministro de Educação e Secretário de Educação Básica.

De maneira mais ampla, uma das principais conclusões do trabalho é que a justificativa oficial do MEC para a descontinuidade do PNFCd, que seria a necessidade de realizar maior articulação entre Consed e Undime, não parece ser

condizente com os dados coletados. Isso porque ambas as organizações não foram envolvidas na decisão de descontinuar o PNFCd, como seria esperado pela justificativa, e elas eram favoráveis à implementação da política.

Há uma série de outras justificativas confluentes para essa descontinuidade tanto do PNFCd quanto do programa Escola de Gestores. A que pareceu apresentar maior capacidade explicativa foi a repriorização de políticas a partir da nova gestão do MEC iniciada em maio de 2016. Essa repriorização teria focado recursos em grande escala para a aprovação e implementação das Bases Nacionais Comuns Curriculares do Ensino Infantil, Fundamental e Médio, levando à descontinuidade de algumas outras políticas, incluindo o Escola de Gestores e o PNFCd.

Ademais, observou-se que a segunda justificativa mais enfatizada pelos entrevistados para retirada dos programas da agenda foi a crise financeira enfrentada pelo Brasil no biênio 2016-2017. Contudo, esse argumento mostrou-se ambíguo e requer outros estudos, pois os dados do orçamento executado em educação — em geral e também especificamente do MEC — cresceu acima da inflação em ambos os anos. Ou seja, a crise econômica não se apresentou como uma explicação direta ou óbvia como o discurso dos entrevistados parecera apontar inicialmente.

Além dessas variáveis que explicam a descontinuidade dos dois programas estudados, há outras que estariam relacionadas diretamente ao PNFCd. A mais relevante parece ser o receio do governo federal de sofrer oposição de prefeitos e governadores contra o processo de certificação, posto que a seleção de diretores no Brasil gera importante capital político para muitos atores no nível local.

Isso decorre do fato de que ainda é comum o processo de indicação política ou de eleição para o cargo de direção escolar, sem critérios técnicos atrelados, isto é, há forte dualidade entre o âmbito da confiança política e o do mérito na gestão pública. Assim, parece haver um desafio fundamental de convencimento dos políticos, em âmbito estadual e municipal, sobre a importância de unir os critérios políticos aos técnicos no processo de seleção, conforme orientado pelo PNE, além de fazer-se necessária a disposição do próprio Ministério da Educação de regular esses processos mesmo contrariando alguns interesses locais. Essa análise para o fato fundamental de engajar os atores em níveis subnacionais e de criar uma coalizão de apoio, na sociedade civil, que pressione e fortaleça os governos para efetivarem o

previsto no PNE e tenham gestores escolares capacitados e preocupados com a aprendizagem de todos os alunos.

Observou-se, ainda, que o Consed e a Undime, apesar de apoiarem a implementação do PNFCd, não fizeram pressão nem se pronunciaram abertamente sobre sua retirada da agenda governamental. As conclusões apontam três características dessas organizações que explicariam tal comportamento: i) uma postura de se limitarem a apoiar em maior ou menor grau o MEC na implementação de políticas, mas não opor-se a ele; ii) a crença que seus representantes possuíam de que o tema de formação e certificação voltaria à agenda governamental em 2017, após momento de aprovação das pautas prioritárias do MEC; iii) mudanças de equipe interna, principalmente no Consed, que levaram a retrocessos na discussão sobre seleção de diretores. Nesse sentido, considerando a relevância e o tamanho desses atores, o trabalho aponta ser fundamental que eles consigam ter clareza sobre quais suas prioridades e, a partir delas, apoiem o MEC em políticas estratégicas, o questionem quando o Ministério aja de maneira controversa e também atuem de forma independente quando necessário. Além disso, devem construir melhor gestão de conhecimento para que mudanças de equipe não resultem em descontinuidade.

A realização desse trabalho e suas contribuições buscaram se somar aos estudos sobre a criação e continuidade de políticas educacionais no âmbito federal, analisando-se desde os processos de entrada de temas na agenda até sua implementação. Além disso, espera-se que a discussão realizada estimule mais estudos sobre esse tema, gerando diálogo que contribua com especialistas em educação, políticos, administradores públicos e as organizações da sociedade civil a compreenderem certos fluxos políticos envolvidos no processo de continuidade e descontinuidade de programas nacionais de educação. Esses fluxos incluem, por exemplo, as relações entre Consed, Undime e MEC, a importância das prioridades políticas — e como elas se impõem ou não sobre a crença da burocracia —, e o peso de variáveis tais como legitimidade política e crise financeira nesse cenário. Tal conhecimento sobre como estruturar e operacionalizar ações públicas que permitam melhorar os resultados da educação brasileira torna-se ainda mais relevante em contextos de crise econômica e política e em um cenário em que estamos muito distantes dos objetivos traçados para o país até 2024 pelo PNE, por exemplo.

Pretende-se, por fim, concluir esse estudo com uma mensagem de esperança. A análise da descontinuidade de políticas costuma ser densa e em geral negativa, principalmente ao pensar nos desafios, que parecem cada vez maiores, para que o país garanta os direitos de aprendizagem de todos os alunos. Afinal, problemas inexistentes — “ideologia de gênero”, “socialismo nas escolas”, entre outros — ganham mais foco do que os desafios notórios da educação, baseados, esses, em evidências, como a baixa qualidade da formação de docentes e gestores discutida neste trabalho.

Todavia, algumas conclusões daqui também podem ser vistas de forma positiva. A Base Nacional Comum Curricular e suas etapas do Ensino Infantil e Fundamental, que foram priorizadas pelo governo e tiveram diálogo com a sociedade civil, foram criadas e estão em processo de implementação. O governo e as entidades estudadas em âmbito nacional demonstram entender como é de grande importância trazer novamente para a pauta os temas de formação inicial e continuada de educadores, incluindo aí os gestores escolares. A experiência e continuidade do programa Escola de Gestores por onze anos, com resultados positivos e importantes aprendizados de implementação, pode servir de base para avançar nas formações de gestores escolares no país, caso sejam apropriadas pela sociedade e pelo governo. Também constituem avanços o aumento do número de organizações discutindo junto ao Consed, à Undime e ao MEC a importância de definir parâmetros para a gestão escolar e para a seleção de diretores, além da maior produção de conhecimento sobre as dificuldades de implementar essas pautas. Ademais, a própria manutenção jurídica dos programas, apesar de sua descontinuidade na prática, aponta caminhos para trabalhar em prol de que eles sejam implementados no futuro ou sirvam de contraponto a retrocessos que possam emergir na pauta de gestão escolar.

Em suma, apesar da descontinuidade ser associada geralmente a aspectos negativos no senso comum, seus ensinamentos podem ser usados a favor do avanço. Para que aqueles que acreditam em uma educação cidadã, universal, justa e de qualidade social compreendam melhor o cenário político e possam trabalhar para que as lideranças escolares sejam cada vez mais capazes de gerir pedagogicamente as escolas, de maneira eficiente e democrática, catalisando os processos educacionais e sendo referência para toda a comunidade escolar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Gestão escolar e qualidade da Educação: um estudo sobre dez escolas paulistas. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, n. 1, p. 150-280, 2010.

ABRUCIO, Fernando; SEGATTO, Catarina. A Disseminação das Mudanças Educacionais nos Estados Brasileiros: principais fatores explicativos. In: XXXV Encontro da ANPAD. Rio **Anais**. Rio de Janeiro. 2011.

AGUIAR, Márcia Ângela da S. A política nacional de formação docente, o Programa Escola de Gestores e o trabalho docente. **Educar em Revista**, v. 1, p. 161-172, 2010.

\_\_\_\_\_. Formação em gestão escolar no Brasil nos anos 2000: políticas e práticas. **RBPAE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 67-82, 2011.

ALESSIO, Maria Fernanda. **Dirigentes públicos, política e gestão: o Sistema de Alta Direção Pública chileno**. 2013. Tese de Doutorado.

AROSEMENA, Anahide Aracelli Batista. **Descontinuidade Administrativa e Cultura Organizacional**: o Caso da Autoridade Portuária Nacional do Panamá. 1990. Dissertação de Mestrado.

AZANHA, José Mario Pires. Proposta pedagógica e autonomia da escola. **Cadernos de História e Filosofia da Educação**, São Paulo, v.2, n.4, p. 11-21, 1998.

BANCO MUNDIAL. Dados por País. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/country/brazil>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BENNETT, Andrew; ELMAN, Colin. Complex causal relations and case study methods: The example of path dependence. **Political analysis**, v. 14, n. 3, p. 250-267, 2006.

BLOOM, Nicholas; VAN REENEN, John. Measuring and explaining management practices across firms and countries. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 122, n. 4, p. 1351-1408, 2007.

BLOOM, Nicholas et al. Does management matter in schools?. **The Economic Journal**, v. 125, n. 584, p. 647-674, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular: Documento preliminar. MEC. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <[http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_publicacao.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_publicacao.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Edital de Chamada Pública nº 40/2016, de 13 de abr. de 2016. Estabelece o eixo de certificação do PNFCd. MEC. Brasília, DF, 2016a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Edital de Chamada Pública nº 39/2016, de 13 de abr. de 2016. Estabelece o eixo de formação do PNFCd e os Padrões Nacionais para Formação e Certificação de Diretores. MEC. Brasília, DF, 2016b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 146, de 18 de mar. de 2016. Nomeia os membros Comitê do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares - PNFCd. MEC. Brasília, DF, 2016c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Resumo explicativo sobre o Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares - PNFCd. MEC. Brasília, DF, 2016d.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 16, de 31 de ago. de 2016. Torna sem efeito os editais nº 39/2016 e nº 40/2016. MEC. Brasília, DF, 2016e.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 1118, de 3 de dez. de 2015. Institui Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares e o Comitê do Programa. MEC. Brasília, DF, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei número 13.005, de 25 de jun. de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação PNE. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei número 9.394, de 20 de dez. de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei número 9.131, de 24 de nov. de 1995. Cria o Conselho Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9131.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 61, p. 25-52, 2006.

CHILE. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. **Marco para la buena dirección y el liderazgo escolar**. 2015. Disponível em: <[http://liderazgoescolar.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/55/2016/04/MBDLE\\_2015.pdf](http://liderazgoescolar.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/55/2016/04/MBDLE_2015.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO — CONSED. **Gestão Escolar e Carreira: Devolutiva de Junho de 2016**. 2016a.. Disponível em: <<https://slideplayer.com.br/slide/10989150/>>. Acesso em: 23 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Gestão Escolar e Carreira: Devolutiva Novembro 2016**. 2016b. Disponível em: <<http://www.consed.org.br/media/meeting/583c38ea711fd.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Produto 1: Diagnóstico do Modelo de Estrutura Organizacional das Secretarias de Educação e seu impacto na melhoria da Gestão Escolar**. 2018. Disponível em: <<http://www.consed.org.br/media/download/5bb3801fd08d3.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Produto 2: Considerações e recomendações para a Gestão Escolar**. 2018b. Disponível em: <<http://www.consed.org.br/media/download/5bb380dbca2b2.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Devolutiva do GT de Gestão Escolar**. 2017. Disponível em: <<http://www.consed.org.br/media/meeting/591b654f37c59.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Missão e Objetivos do Consed**. Disponível em: <<http://www.consed.org.br/consed/consed/missao-e-objetivos>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

CONTI, Celso; FREITAS-DE-LIMA, Emília. Curso de especialização em gestão escolar: Uma experiência brasileira de formação continuada de diretores de escola. **Revista Ibero-americana de Educação**, v. 69, p. 47-68, 2015.

CORTÁZAR, Juan Carlos; FUENZALIDA, Javier; LAFUENTE, Mariano. **Merit-based Selection of Public Managers: Better Public Sector Performance?: An Exploratory Study**. Inter-American Development Bank, 2016.

DATAFOLHA. **Avaliação do presidente Michel Temer**. São Paulo: Instituto de Pesquisa Datafolha, ago. 2016. Disponível em: <  
<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/07/20/av-presidente-michel-temer-completa.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

DAVIS, Claudia LF. Formação continuada de professores: uma análise das modalidades e das práticas em estados e municípios brasileiros. **Estudos e Pesquisas Educacionais**, São Paulo, v. 2, 2011.

DOBBIE, Will; FRYER JR, Roland G. Getting beneath the veil of effective schools: Evidence from New York City. **American Economic Journal: Applied Economics**, p. 28-60, 2013.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Avaliação do Programa Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2004.

FARIA, Ernesto M.; GUIMARÃES, Raquel. **Excelência com equidade**. 2014.

FERNANDES, Cássia do Carmo Pires et al. **O programa escola de gestores da educação básica e seus efeitos para a formação de gestores escolares em Minas Gerais**. Tese de Doutorado. 2015.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. **Práticas de Gestão em Escolas Públicas e Privadas no Brasil**. São Paulo, 2015.

GATTI, Bernardete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá (Org.). **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009.

GATTI, Bernardete Angelina; BARRETTO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo de Afonso. Políticas docentes no Brasil: um estado da arte. In: \_\_\_\_\_. **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte**. 2011.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1987.

GOMES, Luciana Kellen de Souza; FIALHO, Lia Machado Fiuza Fialho. **Programa Escola de Gestores da Educação Básica no Ceará: As Possibilidades De Formação à Distância**. XI Congresso Brasileiro De Ensino Superior A Distância – ESUD. Florianópolis, 2014.



GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael Amorim. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. 2018. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Elias de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. 2018.

GREENER, Ian. The potential of path dependence in political studies. **Politics**, v. 25, n. 1, p. 62-72, 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. INEP. **Dados do IDEB (Prova Brasil) de 2015**. Disponível em: <<https://www.qedu.org.br/brasil/ideb>>. Acesso em: 31 jul. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC). 2014.

\_\_\_\_\_. INEP define projeto para escola de gestores. INEP, Brasília, 19 ago. 2004. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/inep-define-projeto-para-escola-de-gestores/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/inep-define-projeto-para-escola-de-gestores/21206). Acesso em 31 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **PISA no Brasil**. 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/pisa-no-brasil>>. Acesso em: 31 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Dados do Censo Escolar de 2017**. 2017. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/centso\\_escolar/caderno\\_de\\_instrucoes/caderno\\_de\\_instrucoes\\_censo\\_escolar\\_2017\\_v.2.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/centso_escolar/caderno_de_instrucoes/caderno_de_instrucoes_censo_escolar_2017_v.2.pdf)>. Acesso em: 31 jul. 2018.

INGHAM, Adrian; DIAS, Maria Carolina Nogueira. **O Sistema de formação de lideranças escolares da Inglaterra: possíveis alternativas para o Brasil**. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2015.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). Políticas públicas: coletânea. **Brasília: ENAP**, v. 1, 2006a.

\_\_\_\_\_. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). Políticas públicas: coletânea. **Brasília: ENAP**, v. 1, 2006b.

\_\_\_\_\_. (1984). **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. Pearson Education Limited, 2014.

KLÉBIS, Augusta Boa Sorte Oliveira. **Concepção de gestão escolar**: a perspectiva dos documentos oficiais e dos programas de formação continuada de diretores de escola no Estado de São Paulo - 1990/2009. Tese de Doutorado. 2010.

KRAWCZYK, Nora et al. A gestão escolar: um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**, 1999.

LANGLEY, Ann. Strategies for theorizing from process data. **Academy of Management review**, v. 24, n. 4, p. 691-710, 1999.

LE BOTERF, Guy. **Desenvolvendo a competência dos profissionais**. Artmed, 2003.

LEITHWOOD, Kenneth. ¿Cómo liderar nuestras escuelas?: Aportes desde la investigación. **Fundación Chile**. Área de Educación, 2009.

LOPES, Mauro. As quatro famílias que decidiram derrubar um governo democrático. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo. **Por que gritamos Golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, p. 119-125, 2016.

LÜCK, Heloísa. Gestão escolar e formação de gestores. **Em Aberto**, v. 17, n.72, p. 1-195, fev./jun. 2000.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. São Paulo: Fundação Lemann/Editora Positivo, 2009.

MACHADO, Maria Aglaê de Medeiros (Org.). Progestão: construindo saberes. Brasília, DF: Consed, 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed.-São Paulo: Atlas, 2003.

MARZANO, Robert J.; WATERS, Timothy; MCNULTY, Brian A. **School leadership that works: From research to results**. ASCD, 2005.

MAZZITELLI, Fabio. Diretores de escolas públicas terão certificação federal até 2016, diz MEC. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02 set. 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2015/09/1676829-diretores-de-escolas-terao-certificacao-federal-ate-2016-diz-secretario-do-mec.shtml>>. Acesso em: 15 set. 2018.

MEC. **Projeto do Curso de Especialização em Gestão Escolar (Lato Sensu).**

Brasília, 2007. Disponível em:

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=877-projeto-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=877-projeto-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 15 de agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. **Projeto Pedagógico do Curso em Pós-Graduação Lato Sensu em Coordenação Pedagógica.** Brasília, 2009. Disponível em:

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=6975-projetodocurso-especializacao&category\\_slug=outubro-2010-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6975-projetodocurso-especializacao&category_slug=outubro-2010-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar.** Brasília, 2010. Disponível em:

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=6974-projetodocurso-aperfeicoamento-gestao&category\\_slug=outubro-2010-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6974-projetodocurso-aperfeicoamento-gestao&category_slug=outubro-2010-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 15 ago. 2018.

MELO, Darci Barbosa Lira de. **Formação do gestor escolar em cursos de pós-graduação:** Análise da experiência da Escola de Gestores da educação básica em Pernambuco. Tese de Doutorado. 2013. Disponível em:

<<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/13383/1/tese%20darci%20de%20melo.pdf>>. Acesso em 01 set. 2018.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 84-108, ago. 2001.

MILES, Mattheu B.; HUBERMAN, A. Michael. Qualitative data analysis: A sourcebook of new methods. In: **Qualitative data analysis: a sourcebook of new methods**. Sage publications, 1984.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MORENO, Ana Carolina. Gasto do PIB em educação para de cair no Brasil, mas investimento por aluno segue estagnado, diz estudo da OCDE. **O GLOBO**. São Paulo, 1 set. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2018/09/11/gasto-do-pib-em-educacao-para-de-cair-no-brasil-mas-investimento-por-aluno-segue-estagnado-diz-estudo-da-ocde.ghtml>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

MORICONI, Gabriela Miranda (org.). **Formação continuada de professores: contribuições da literatura baseada em evidências**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2017.

NADAL, Paula. Heloísa Lück fala sobre os desafios da liderança nas escolas. **Nova Escola**, São Paulo, 01 abr. 2009. Disponível em: <<https://gestaoescolar.org.br/conteudo/787/heloisa-luck-fala-sobre-os-desafios-da-lideranca-nas-escolas>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais**: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. Dissertação de Mestrado. 2006.

OCDE. **The definition and selection of key competencies**. 2015. Disponível em: <[www.oecd.org/pisa/35070367.pdf](http://www.oecd.org/pisa/35070367.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2018.

O'DONNELL, Santiago. Golpes blandos, la nueva tendencia en la región. **Página 12**, Buenos Aires, 01 set. 2016. Disponível em: <<https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-308295-2016-09-01.html>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

OLIVEIRA, Ana Cristina Prado de; WALDHELM, Andrea Paula Souza. Liderança do diretor, clima escolar e desempenho dos alunos: qual a relação?. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 24, n. 93, p. 824-844, 2016.

PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro et al. Organizando o debate: dirigentes públicos no Brasil. 2013.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American political science review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

\_\_\_\_\_. Retornos crescentes, dependência da trajetória (path dependence) e o estudo da política. 2016. Tradução de Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PORTELA DE OLIVEIRA, Romualdo. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, 2007.

POZZEBON, Marley; PETRINI, M. Critérios para condução e avaliação de pesquisas qualitativas de natureza crítico-interpretativa. **Pesquisa Qualitativa em Administração: Fundamentos, métodos e usos no Brasil**, p. 51-72, 2013.

REYNOLDS; DAVID; TEDDLIE, Charles. “Os processos da eficácia escolar”. In: Brooke, Nigel & Soares, Francisco (orgs.). **Pesquisa em eficácia escolar**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

SCHWARTZ, Maria Cleonara. Escola de gestores da educação básica: democracia, formação e gestão escolar: reflexões e experiências do Programa Nacional. **Escola de gestores da Educação Básica do Estado do Espírito Santo**. Vitória. GM, 2ª. edição, 2010.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos, práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEMER, Marcelo. Ruptura institucional e desconstrução do modelo democrático: o papel do Judiciário. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo. **Por que gritamos Golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, p. 111-112, 2016.

SEVERINO, Antonio. A nova LDB e a política de formação de professores: um passo à frente e dois atrás... In: FERREIRA e AGUIAR (orgs), Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos, 3 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Tathiana Gouvêa. Formação do Gestor Escolar: Elementos para uma Discussão. In: VIII Encontro Regional da ANPAE - Sudeste / XII Encontro Estadual da ANPAE - SP, 2012, Campinas. **Anais do VIII Encontro Regional da ANPAE - Sudeste**. Campinas: ANPAE, 2012. v. 1. p. 1-13.

SOARES, Tuífi Machado et al. A Gestão Escolar e o IDEB da Escola. **Revista Pesquisa e Debate em Educação**. Juiz de Fora, v.1, n.1, p. 47-65, jul./dez. 2011.

SOUZA, Ricardo de Ângelo; GOUVEIA, Andréa Barbosa. Diretores de escolas públicas: aspectos do trabalho docente. **Educar em Revista**, n. 1, 2010.

SPINK, Peter. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. **Cadernos Fundap**, São Paulo, v. 7, n. 13, p. 57-65, abr. 1987.

SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosane. Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. **Revista de Administração da USP**, São Paulo, v.34, n. 1, p. 61-69, jan/mar. 1999.

SUMIYA, L. A. Governo federal em contexto de descentralização: os programas de formação de professores do Ensino Fundamental (1995-2002). 2005. 135 f.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV.

STAKE, Robert E. Case Studies. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **Strategies of qualitative inquiry**. Sage, pp. 445-454, 1998.

TABACCHI, Jesus Rudney et al. **O cargo de diretor de escola**: origem e evolução no sistema escolar paulista. 1979.

TAKAHASHI, Adriana Roseli W. **Pesquisa qualitativa em administração**. São Paulo: Atlas, 2013.

UNDIME. **O que é a UNDIME**. Disponível em: <<https://undime.org.br/institucional/o-que-e-a-undime>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, n. 44, 2016.

WARDE, Mirian Jorge. “Considerações sobre a autonomia da escola”. **Revista Idéias: O diretor-articulador do projeto de escola**. São Paulo: FDE, 1992.

## ANEXOS

### ANEXO A – Objetivos do PNFC

#### Objetivos do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares - PNFC

O Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares, instituído pela Portaria 1.118 de 3 de dezembro de 2015, tem por objetivos:

**Objetivo Geral:**

Promover o desenvolvimento profissional, a certificação e o apoio à seleção qualificada de diretores escolares e/ou candidatos à direção escolar em consonância com a meta 19, estratégia 19.8 do PNE.

**Objetivos Específicos:**

I – disseminar padrões nacionais necessários ao exercício profissional da função de direção escolar;

II – capacitar diretores escolares e/ou candidatos à função de direção escolar, por meio de processos de formação continuada considerando o atendimento aos Padrões Nacionais para Formação e Certificação de Diretores Escolares;

III – certificar diretores escolares e/ou candidatos à função de direção escolar para o exercício profissional da gestão escolar com base nos Padrões Nacionais para Formação e Certificação de Diretores Escolares;

IV – colaborar para a qualificação dos processos de seleção de diretores escolares pelos sistemas públicos de ensino dos Estados, Distrito Federal e Municípios em consonância com a Meta 19, estratégia 19.8 do PNE e;

V – estimular o desenvolvimento de práticas de gestão democrática e de organização do trabalho pedagógico que contribuam para uma aprendizagem efetiva dos alunos, de modo a incidir, progressivamente, na melhoria do desempenho escolar.

**As ações do Programa compreendem dois eixos:**

I – **formação continuada** de diretores escolares e/ou candidatos à função de direção escolar em dois formatos:

a) **curso de aperfeiçoamento**, de aproximadamente 180 horas e duração estimada de seis meses, na modalidade a distância, com o objetivo de promover o desenvolvimento profissional assegurando ao diretor escolar e/ou ao candidato à função de direção escolar, as competências e conhecimentos necessários ao exercício da função bem como a elaboração de um plano de gestão escolar;

b) **curso de atualização**, de aproximadamente 100 horas e duração estimada de quatro meses, na modalidade a distância, para diretores escolares em exercício, aprovados em exame de certificação inicial no âmbito do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares, com o objetivo de orientar a elaboração de portfólio evidenciando as práticas de implementação de planejamento e os resultados obtidos no aprimoramento da vida escolar, pelo diretor, com vistas à certificação avançada.

II – Certificação de diretores escolares e/ou candidatos à função de direção escolar em duas etapas:

a) **certificação inicial** por meio de exame aplicado por Instituições Públicas Federais de Ensino Superior credenciadas e selecionadas pelo MEC, para avaliação das competência e conhecimentos necessários ao exercício da função com base nos Padrões Nacionais para Formação e Certificação de Diretores Escolares;

b) **certificação avançada** em gestão escolar aferida por Instituições Públicas Federais de Ensino Superior credenciadas e selecionadas pelo MEC, por meio de procedimentos de análise e avaliação de portfólios elaborados a partir de orientações nos cursos de

extensão em nível de atualização no âmbito do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares, contemplando as evidências dos resultados alcançados no aprimoramento da vida escolar por competência no exercício profissional do diretor.

### **Público-Alvo do Programa:**

Diretores em exercício e/ou candidatos à direção escolar de escolas públicas da educação básica vinculados às redes de ensino que aderiram ao Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares, conforme os critérios e as prioridades definidas pelo Comitê Gestor do Programa, por oferta.

Serão ofertas 30.000 vagas, em 2016 para o curso de aperfeiçoamento.



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
Secretaria de Educação Básica  
Diretoria de Formulação de Conteúdos Educacionais  
Coordenação-Geral de Redes Públicas  
Esplanada dos Ministérios, Bloco "L" – Sala 513 CEP: 70.047-900  
Fone: (61) 2022.8358/e-mail: cgrp@mec.gov.br

### **Cronograma previsto:**

<b>Ações</b>	<b>Quando</b>
Constituição do Comitê Gestor	18/03/2016
Termo de Adesão dos Entes Federados (via PAR)	18/04/2016 a 27/05/2016
Chamada Pública para Credenciamento das Instituições Federais de Ensino Superior para atuarem no eixo de Formação	13/04/2016 a 27/05/2016
Chamada Pública para Credenciamento das Instituições Federais de Ensino Superior para atuarem no eixo de Certificação	13/04/2016 a 27/05/2016
Divulgação do resultado do credenciamento	03/06/2016
Divulgação do resultado final do credenciamento	Até 24/06/2016
Levantamento da demanda por formação em todas as redes que fizeram a adesão ao programa (via PDDE Interativo)	06/06/2016 a 24/06/2016
Levantamento da demanda por certificação em todas as redes que fizeram a adesão ao programa (Via PDDE Interativo)	06/06/2016 a 24/06/2016
Seleção das Instituições Públicas Federais de Ensino Superior credenciadas para a oferta dos cursos conforme critérios estabelecidos pelo Comitê Gestor do Programa e formação do Comitê Técnico da Formação	27/06/2016 a 01/07/2016
Seleção das Instituições Públicas Federais de Ensino Superior credenciadas para a execução das certificações conforme critérios estabelecidos pelo Comitê Gestor do Programa e formação do Comitê Técnico da Certificação	27/06/2016 a 01/07/2016
Início da Oferta de 30.000 vagas para o Curso de Aperfeiçoamento de 180h	07/2016
Exame de Certificação Inicial	11 a 12/2016
Oferta do curso de atualização	1º semestre de 2017
Certificação avançada	1º semestre de 2017





**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
Secretaria de Educação Básica

**ESQUEMA DA ESTRUTURA DO PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO E CERTIFICAÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES - PNFC**



## ANEXO B – Eixo de Formação do PNFC

### REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

#### Edital de Chamada Pública nº 39/2016

O Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Educação Básica (SEB), torna pública a Chamada de Credenciamento de Instituições Públicas Federais de Ensino Superior interessadas em participar do **eixo de formação** do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares, de acordo com as orientações e diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação conforme disposto na Portaria nº 1.118, de 3 de dezembro de 2015, publicada no D.O.U em 4/12/2015.

#### 1. DO OBJETO

A presente Chamada Pública tem por objetivo o credenciamento de Instituições Públicas Federais de Ensino Superior hábeis para coordenar e executar os processos de formação continuada de diretores de escolas públicas de educação básica no âmbito do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares, que prevê a realização de cursos de aperfeiçoamento e atualização a distância, considerando o atendimento aos Padrões Nacionais para Formação e Certificação de Diretores Escolares, anexo I deste edital.

##### 1.1 – Objetivos Específicos:

- a) As Instituições Públicas Federais de Ensino Superior deverão ofertar **Cursos de Extensão a Distância**, em nível de aperfeiçoamento, com carga horária de 180 a 200 (cento e oitenta a duzentas) horas e duração estimada de 6 (seis) meses, organizados com o objetivo de promover o desenvolvimento profissional, assegurando ao diretor escolar e/ou ao candidato à função de direção escolar as competências e conhecimentos necessários ao exercício da função bem como a elaboração de um plano de gestão escolar.
- b) As Instituições Públicas Federais de Ensino Superior deverão ofertar **Cursos de Extensão a Distância**, em nível de atualização, com carga horária de 100 a 120 (cem a cento e vinte) horas e duração estimada de 4 (quatro) meses, para diretores escolares em exercício, aprovados em exame de certificação inicial no âmbito do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares, com o objetivo de orientar a elaboração de portfólio evidenciando as práticas de implementação de planejamento e os resultados obtidos no aprimoramento da vida escolar, pelo diretor, com vistas à certificação avançada.

#### 2. DO CREDENCIAMENTO

##### 2.1 – Da abrangência:

Neste Edital de Chamada Pública, serão credenciadas Instituições Públicas Federais de Ensino Superior com interesse em atuarem nas ofertas de formação continuada para diretores escolares e/ou candidatos à função de direção escolar nos cursos de extensão previstos nas alíneas a e b do item 1.1. Não há limite de Instituições a serem credenciadas.

##### 2.2 – Pré-requisitos:

É pré-requisito para fins de credenciamento ao eixo de formação do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares junto ao Ministério da Educação que as Instituições Públicas Federais de Ensino Superior:

- a) possuam experiência acumulada na coordenação e execução de cursos de formação continuada para diretores escolares e/ou equipes gestoras escolares;
- b) possuam capacidade institucional (gerencial, técnica e de infraestrutura) adequada para a oferta mínima de 1000 vagas na execução dos cursos, com atendimento prioritário em seu estado;
- c) assumam o compromisso com o atendimento aos Padrões Nacionais para Formação e Certificação de Diretores Escolares nos cursos a serem ofertados;

- d) assumam o compromisso e disponibilidade de composição de equipes de execução dos cursos com profissionais que tenham formação acadêmica em áreas afins da gestão escolar e com profissionais que possuam experiência prática em gestão escolar;
- e) assumam o compromisso com a oferta dos dois cursos tratados nas alíneas a e b do item 1.1, caso selecionadas;
- f) não participem da Chamada Pública de credenciamento ao eixo de certificação profissional de diretores de escolas públicas de educação básica no âmbito do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares.

## 2.3 – Da apresentação e entrega da inscrição:

Para formalização da inscrição ao credenciamento, as Instituições Públicas Federais de Ensino Superior deverão encaminhar:

- a) o documento de inscrição como manifestação de interesse, anexo II deste edital, contendo a identificação da Instituição, as declarações e compromissos em conformidade com os pré-requisitos elencados no item 2.2 e outras informações de interesse do MEC, devidamente assinado pelo dirigente máximo da Instituição e pelo Coordenador do Comitê Gestor Institucional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica;
- b) o histórico da experiência acumulada na coordenação e execução de cursos de formação continuada para diretores e/ou equipes gestoras escolares, com identificação do curso, carga horária, número de ofertas e período de execução de cada curso e desempenho entre matriculados e aprovados com todas as páginas rubricadas pelo dirigente máximo da Instituição e pelo Coordenador do Comitê Gestor Institucional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica.
- c) o currículo dos profissionais da instituição que poderão exercer as funções de coordenação geral e coordenação adjunta dos cursos de formação no âmbito do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares.

Estes documentos originais, assinados e rubricados, deverão ser encaminhados, com aviso de recebimento, para o endereço:

Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Básica  
Coordenação-Geral de Redes Públicas  
Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Sala 513  
CEP: 70.047-900 – Brasília/DF  
A mesma documentação, digitalizada, deverá ser enviada para o e-mail: [seb.cgrp@mec.gov.br](mailto:seb.cgrp@mec.gov.br).

Não será admitida a suplementação documental após recebimento físico e eletrônico da inscrição.

## 2.4 – Do prazo de recebimento das inscrições:

O prazo para recebimento das inscrições ao processo de credenciamento será a partir da data de publicação deste edital e até o dia 27/05/2016. Após esta data final, nenhuma outra inscrição será recebida.

## 2.5 – Da análise da documentação:

À medida do recebimento, serão analisadas somente as inscrições completas e com recebimento documental físico e eletrônico conforme previsto no item 2.3.

Das inscrições passíveis de análise, poderão ser credenciadas as Instituições que assegurarem o atendimento aos pré-requisitos bem como evidenciarem o histórico de experiência acumulada na coordenação e execução efetiva de cursos de formação continuada para diretores e/ou equipes gestoras escolares, conforme alínea b do item 2.3 e currículo dos profissionais da instituição que poderão exercer as funções de coordenação-geral e coordenação adjunta dos cursos de formação, conforme alínea c do item 2.3.

## 3. CRONOGRAMA E DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS

Lançamento do Edital	13/04/2016
Prazo para recebimento das inscrições	até 27/05/2016
Período de análise das inscrições	até 02/06/2016

Divulgação geral das instituições credenciadas	03/06/2016
Prazo para recebimento no MEC de eventual recurso por parte dos inscritos em relação ao resultado do credenciamento.	até 10/06/2016
Prazo para análise dos recursos interpostos	23/06/2016
Divulgação do resultado final	até 24/06/2016

As instituições credenciadas serão informadas do resultado da análise do credenciamento por meio dos endereços eletrônicos cadastrados no formulário de inscrição.

Os recursos em relação ao resultado do credenciamento poderão ser propostos em meio físico e deverão ser encaminhados via postal (SEDEX ou carta registrada com aviso de recebimento) ou entregues pessoalmente no seguinte endereço:

Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Básica  
Coordenação-Geral de Redes Públicas  
Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Sala 513  
CEP: 70.047-900 – Brasília/DF

Não serão aceitos recursos recebidos, no Ministério da Educação, fora do prazo estabelecido.

Os resultados previstos no cronograma serão divulgados na página do Ministério da Educação, no endereço [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) e informado por meio eletrônico.

#### **4. DA SELEÇÃO PARA OFERTA**

##### **4.1 – Das condições:**

As Instituições Públicas Federais de Ensino Superior credenciadas poderão ser selecionadas pelo Ministério da Educação para a oferta dos cursos de acordo com pré-requisitos a serem estabelecidos pelo Comitê Gestor do Programa, considerando:

- a) a disponibilidade orçamentária e financeira do Ministério da Educação para estabelecer os critérios de atendimento às necessidades/demandas de formação;
- b) a experiência acumulada na coordenação e execução de cursos de formação continuada para diretores e/ou equipes gestoras escolas;
- c) a disponibilização dos cursos elaborados/adequados pelas Instituições credenciadas, já devidamente avaliados quanto a sua conformidade com os Padrões Nacionais para Formação e Certificação de Diretores Escolares, quando da possibilidade/necessidade de oferta dos mesmos.

##### **4.2 – Da atuação:**

As Instituições selecionadas para oferta dos cursos constituirão Comitê Técnico de Formação representativo com a participação da Secretaria de Educação Básica do MEC e se responsabilizarão também pelo assessoramento:

- a) na avaliação dos cursos de aperfeiçoamento e atualização a distância apresentados pelas Instituições Públicas Federais de Ensino Superior selecionadas, verificando sua conformidade com os objetivos propostos e sua aderência aos Padrões Nacionais para Formação e Certificação de Diretores Escolares;
- b) na avaliação da execução e dos resultados dos cursos;
- c) na discussão e proposição do formato dos Cursos de Extensão a Distância, em nível de atualização, de que trata a alínea b do item 1.1.

O Ministério da Educação disponibilizará o curso de Extensão em Gestão Escolar, em nível de aperfeiçoamento, como recurso educacional aberto, cuja ementa e forma de acesso estão disponíveis no anexo III deste edital.

#### **5. DOS PROJETOS**

As Instituições selecionadas apresentarão, em momento específico, Plano de Trabalho para a oferta dos cursos de aperfeiçoamento, a ser analisado e validado pelo Ministério da Educação, considerando:

a) parâmetros gerais:

I) curso de aperfeiçoamento a distância de 180 a 200 horas;

II) duração estimada de 6 meses;

III) constituição de turmas de no mínimo 40 cursistas;

IV) vagas de acordo com a demanda e os critérios e prioridades definidas pelo Comitê Gestor do Programa;

V) possibilidade de previsão de até dois encontros presenciais;

VI) constituição da equipe de execução do curso com profissionais que tenham formação acadêmica em áreas afins da gestão escolar e com profissionais que possuam experiência prática em gestão escolar e que atendam os termos da Lei nº 11.273/2006;

b) os recursos de custeio serão calculados com base em critérios definidos pelo Ministério da Educação.

c) os recursos de bolsas serão concedidos nos termos da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006 e em critérios definidos pelo Ministério da Educação tendo minimamente 1 coordenador-geral e 1 coordenador adjunto por Instituição e os perfis de supervisor, formador e tutor a depender do número de vagas.

d) não poderão ser financiadas com recursos repassados pelo Ministério da Educação:

I - despesas de capital;

II - despesas para a elaboração de curso ou de proposta.

Os critérios, parâmetros e condições para a oferta dos cursos de atualização serão definidos posteriormente pela Secretaria de Educação Básica em conjunto com o Comitê Gestor do Programa.

## **6. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

6.1 – Da publicação do Edital:

Este Edital de Chamada Pública e seus Anexos serão publicados pela Secretaria de Educação Básica no Diário Oficial da União e divulgado, pelo prazo mínimo de 10 dias, na página do sítio oficial do Ministério da Educação.

6.2 – Revogação ou Anulação da Chamada Pública:

A qualquer tempo, a presente Chamada Pública poderá ser revogada por interesse público, ou anulada, no todo ou em parte, por vício insanável, sem que isso implique direito a indenização ou reclamação de qualquer natureza.

6.3 – Casos Omissos:

O Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Educação Básica, resolverá os casos omissos e as situações não previstas na presente Chamada Pública.

6.4 – Relação de Anexos:

Constituem anexos desta Chamada Pública, dela fazendo parte integrante:

Anexo I – Padrões Nacionais para Formação e Certificação de Diretores Escolares;

Anexo II – Formulário de Inscrição ao Processo de Credenciamento ao Eixo de Formação do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares;

Anexo III - Ementa e forma de acesso ao Curso de Extensão em Gestão Escolar que será disponibilizado como recurso educacional aberto.

6.5 – Esclarecimentos:

Os esclarecimentos acerca do conteúdo desta Chamada Pública poderão ser obtidos através do e-mail [seb.cgrp@mec.gov.br](mailto:seb.cgrp@mec.gov.br).

Brasília, 11 de abril de 2016

*Manuel Palácios da Cunha e Melo*  
*Secretário de Educação Básica*

## ANEXO C – Eixo de Certificação do PNFC

### REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

#### Edital de Chamada Pública nº 40/2016

O Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Educação Básica (SEB), torna pública a Chamada de Credenciamento de Instituições Públicas Federais de Ensino Superior interessadas em participar do **eixo de certificação** do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares, de acordo com as orientações e diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação conforme disposto na Portaria nº 1.118, de 3 de dezembro de 2015, publicada no D.O.U em 4/12/2015.

#### 1. DO OBJETO

A presente Chamada Pública tem por objetivo o credenciamento de Instituições Públicas Federais de Ensino Superior hábeis para coordenar e executar os processos de certificação de diretores de escolas públicas de educação básica no âmbito do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares, que prevê a realização de procedimentos de avaliação baseados nos Padrões Nacionais para Formação e Certificação de Diretores Escolares, anexo I deste edital.

##### 1.1 – Objetivos Específicos:

a) As Instituições Públicas Federais de Ensino Superior deverão realizar processo de **certificação inicial** para diretores escolares e/ou candidatos à função de direção escolar, por meio de formulação e aplicação de exame com questões de múltipla escolha e abertas para a avaliação de competências e conhecimentos necessários ao exercício da função;

b) As Instituições Públicas Federais de Ensino Superior deverão realizar processos de **certificação avançada** para diretores escolares, em exercício, aprovados na certificação inicial, por meio de procedimento de análise e avaliação de portfólios elaborados a partir de orientações nos cursos de extensão em nível de atualização no âmbito do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares, contemplando as evidências dos resultados alcançados no aprimoramento da vida escolar por competência no exercício profissional do diretor.

#### 2. DO CREDENCIAMENTO

##### 2.1 – Da abrangência:

Neste Edital de Chamada Pública, serão credenciadas Instituições Públicas Federais de Ensino Superior com interesse em atuarem na certificação inicial e avançada de diretores escolares e/ou candidatos à função de direção escolar, conforme previsto nas alíneas a e b do item 1.1. Não há limite de Instituições a serem credenciadas.

##### 2.2 – Pré-requisitos:

É pré-requisito para fins de credenciamento ao eixo de certificação do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares junto ao Ministério da Educação que as Instituições Públicas Federais de Ensino Superior:

a) possuam experiência acumulada na coordenação e execução de cursos de formação continuada para diretores escolares e/ou equipes gestoras escolares;

b) possuam capacidade institucional (gerencial, técnica e de infraestrutura) adequada para a execução dos processos de certificações, com possível atendimento por regiões do país;

c) assumam o compromisso com o atendimento aos Padrões Nacionais para Formação e Certificação de Diretores Escolares nos processos de certificações a serem executados;

d) assumam o compromisso e disponibilidade de composição de equipes de execução das certificações com profissionais qualificados e experientes em processos de formação e avaliação;

e) assumam o compromisso com a execução das duas certificações tratadas nas alíneas a e b do item 1.1, caso selecionadas;

f) não participem da Chamada Pública de credenciamento ao eixo de formação continuada de diretores de escolas públicas de educação básica no âmbito do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares.

#### 2.3 – Da apresentação e entrega da inscrição:

Para formalização da inscrição ao credenciamento, as Instituições Públicas Federais de Ensino Superior deverão encaminhar:

a) o documento de inscrição como manifestação de interesse, anexo II deste edital, contendo a identificação da Instituição, as declarações e compromissos em conformidade com os pré-requisitos elencados no item 2.2 e outras informações de interesse do MEC, devidamente assinado pelo dirigente máximo da Instituição e pelo Coordenador do Comitê Gestor Institucional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica;

b) o histórico da experiência acumulada na coordenação e execução de cursos de formação continuada para diretores e/ou equipes gestoras escolares, com identificação do curso, carga horária, número e período de oferta de cada curso e desempenho entre matriculados e aprovados, bem como o histórico de experiência em avaliação educacional via aplicação externa de testes padronizados de conhecimentos fora do contexto universitário, caso possuam, com todas as páginas rubricadas pelo dirigente máximo da Instituição e pelo Coordenador do Comitê Gestor Institucional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica;

c) o currículo dos profissionais da instituição que poderão exercer as funções de coordenação-geral e coordenação adjunta dos processos de certificação no âmbito do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares.

Estes documentos originais, assinados e rubricados, deverão ser encaminhados, com aviso de recebimento, para o endereço:

Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Básica  
Coordenação-Geral de Redes Públicas  
Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Sala 513  
CEP: 70.047-900 – Brasília/DF

A mesma documentação, digitalizada, deverá ser enviada para o e-mail: [seb.cgrp@mec.gov.br](mailto:seb.cgrp@mec.gov.br). Não será admitida a suplementação documental após recebimento físico e eletrônico da inscrição.

#### 2.4 – Do prazo de recebimento das inscrições:

O prazo para recebimento das inscrições ao processo de credenciamento será a partir da data de publicação deste edital e até o dia 27/05/2016. Após esta data final, nenhuma outra inscrição será recebida.

#### 2.5 – Da análise da documentação:

À medida do recebimento, serão analisadas somente as inscrições completas e com recebimento documental físico e eletrônico conforme previsto no item 2.3.

Das inscrições passíveis de análise, poderão ser credenciadas as Instituições que assegurarem o atendimento aos pré-requisitos bem como evidenciarem o histórico de experiência acumulada na coordenação e execução efetiva de cursos de formação continuada para diretores e/ou equipes gestoras escolares, conforme alínea b do item 2.3 e currículo dos profissionais da instituição que poderão exercer as funções de coordenação geral e coordenação adjunta dos processos de certificação, conforme alínea c do item 2.3.

### 3. CRONOGRAMA E DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS

Lançamento do Edital	13/04/2016
----------------------	------------

Prazo para recebimento das inscrições	até 27/05/2016
Prazo para análise das inscrições	até 02/06/2016
Divulgação geral das instituições credenciadas	03/06/2016
Prazo para recebimento no MEC de eventual recurso por parte dos inscritos em relação ao resultado do credenciamento.	até 10/06/2016
Prazo para análise dos recursos interpostos	23/06/2016
Divulgação do resultado final	até 24/06/2016

As instituições credenciadas serão informadas do resultado da análise do credenciamento por meio dos endereços eletrônicos cadastrados no formulário de inscrição.

Os recursos em relação ao resultado do credenciamento poderão ser propostos em meio físico e deverão ser encaminhados via postal (SEDEX ou carta registrada com aviso de recebimento) ou entregues pessoalmente no seguinte endereço:

Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Básica  
Coordenação-Geral de Redes Públicas  
Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Sala 513  
CEP: 70.047-900 – Brasília/DF

Não serão aceitos recursos recebidos, no Ministério da Educação, fora do prazo estabelecido. Os resultados previstos no cronograma serão divulgados na página do Ministério da Educação, no endereço [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) e informado por meio eletrônico.

Não serão aceitos recursos recebidos, no Ministério da Educação, fora do prazo estabelecido. Os resultados previstos no cronograma serão divulgados na página do Ministério da Educação, no endereço [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) e informado por meio eletrônico.

#### **4. DA SELEÇÃO PARA EXECUÇÃO**

##### **4.1 – Das condições:**

As Instituições Públicas Federais de Ensino Superior credenciadas poderão ser selecionadas pelo Ministério da Educação para a execução dos processos de certificação de acordo com pré-requisitos a serem estabelecidos pelo Comitê Gestor do Programa, considerando:

- a) a disponibilidade orçamentária e financeira do Ministério da Educação para estabelecer os critérios de atendimento às necessidades/demandas de certificação;
- b) a seleção de pelo menos uma Instituição credenciada por região do país, considerando a experiência acumulada na coordenação e execução de cursos de formação continuada para diretores e/ou equipes gestoras escolas bem como o histórico da experiência em avaliação educacional via aplicação externa de testes padronizados de conhecimentos fora do contexto universitário, caso possuam.

##### **4.2 – Da atuação:**

As Instituições selecionadas para a execução das certificações constituirão Comitê Técnico de Certificação representativo com a participação da Secretaria de Educação Básica do MEC - SEB e também se responsabilizarão:

- a) pelo assessoramento na discussão, proposição e definição do processo de certificação inicial, a ser aplicado pelas instituições selecionadas;
- b) pela constituição do banco de itens e elaboração do exame de certificação inicial;
- c) pela construção dos parâmetros e procedimentos de análise e avaliação documental dos portfólios submetidos à Instituição Certificadora que caracterizarão a certificação avançada, a ser aferida aos diretores por competência no exercício profissional.



Os critérios, parâmetros e condições para a elaboração dos projetos de execução das certificações serão definidos posteriormente pela Secretaria de Educação Básica em conjunto com o Comitê Gestor do Programa.

## **5. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

### **5.1 – Da publicação do Edital:**

Este Edital de Chamada Pública e seus Anexos serão publicados pela Secretaria de Educação Básica no Diário Oficial da União e divulgado, pelo prazo mínimo de 10 dias, na página do sítio oficial do Ministério da Educação.

### **5.2 – Revogação ou Anulação da Chamada Pública:**

A qualquer tempo, a presente Chamada Pública poderá ser revogada por interesse público, ou anulada, no todo ou em parte, por vício insanável, sem que isso implique direito a indenização ou reclamação de qualquer natureza.

### **5.3 – Casos Omissos:**

O Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Educação Básica, resolverá os casos omissos e as situações não previstas na presente Chamada Pública.

### **5.4 – Relação de Anexos:**

Constituem anexos desta Chamada Pública, dela fazendo parte integrante:  
Anexo I – Padrões Nacionais para Formação e Certificação de Diretores Escolares;  
Anexo II – Formulário de Inscrição ao Processo de Credenciamento ao Eixo de Certificação do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares

### **5.5 – Esclarecimentos:**

Os esclarecimentos acerca do conteúdo desta Chamada Pública poderão ser obtidos através do e-mail [seb.cgrp@mec.gov.br](mailto:seb.cgrp@mec.gov.br).

Brasília, 11 de abril de 2016

*Manuel Palácios da Cunha e Melo*  
*Secretário de Educação Básica*

## **ANEXO D – Padrões Nacionais para Diretores**

### **PADRÕES NACIONAIS PARA FORMAÇÃO E CERTIFICAÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES**

A Meta 19 do Plano Nacional de Educação visa assegurar condições 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 brasileiras. Intencionando, em regime de colaboração, contribuir com os processos de seleção qualificada de diretores escolares, o Ministério da Educação, instituiu o Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares - PNFCDE, conforme Portaria nº 1.118 de 3 de dezembro de 2015.

Os Padrões Nacionais para Formação e Certificação de Diretores Escolares constituem uma referência de competências essenciais, ao exercício profissional do diretor escolar para subsidiar os currículos dos cursos de formação e os procedimentos de avaliação contidos nos processos de certificação no âmbito do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares.

A direção de uma escola reveste-se de grande complexidade, sobretudo em função da diversidade das questões e dos relacionamentos que ocorrem num ambiente escolar. Trata-se de múltiplas situações que exigem do Diretor Escolar saberes e práticas afetos às técnicas pedagógicas, à cultura organizacional, à gestão administrativa, à execução e controle financeiro, ao patrimônio, aos materiais, e também, às questões de natureza relacional.

Sabe-se que o Diretor Escolar é figura chave na gestão escolar e no processo de transformação social que se dá por meio de uma educação de qualidade. Uma escola com elevados padrões de desempenho está sempre associada a uma gestão democrática e participativa e a uma liderança pautada pelo foco em resultados, disciplina e organização.

O sucesso de um Diretor Escolar pode ter várias razões, mas uma delas se sobressai às demais – saber liderar – mobilizar recursos estratégicos e articular pensamentos e ações em torno do ideal educacional, conduzindo sua equipe para a oferta de uma educação com elevados padrões de qualidade.

Esses Padrões referenciam o que um Diretor Escolar precisa conhecer e praticar, organizando os conhecimentos e habilidades em domínios específicos de gestão e liderança, a seguir relacionados e detalhados:

Domínio 1: Administração Pública e Gestão Democrática

Domínio 2: Planejamento Estratégico

Domínio 3: Promoção da Qualidade do Ensino

Domínio 4: Cultura Profissional

Domínio 5: Relações com a Família, a Comunidade e outras Instituições da Sociedade.

**DOMÍNIO 1: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO DEMOCRÁTICA**

O Diretor Escolar deve zelar pelos fundamentos relativos ao direito à educação e à gestão democrática, conhecer legislação, normas, procedimentos, técnicas e ferramentas de administração pública e envolver toda a comunidade escolar em um processo democrático e transparente de gestão e de tomada de decisão.

COMPETÊNCIAS	CONHECIMENTOS E HABILIDADES
1.1. Promover ações integradas, cooperativas e participativas com vistas à garantia do direito e à construção da democracia e do trabalho coletivo desde a escola.	1.1.1. Zelar pelo direito à educação e pelos princípios democráticos na escola, em todos os procedimentos e ações, promovendo o efetivo envolvimento dos profissionais da educação, estudantes e da comunidade escolar e local bem como a aproximação entre escolas.
	1.1.2. Conhecer e facilitar a implantação de procedimentos participativos nas instituições educativas, socializando experiências, promovendo reflexões e diálogos sistemáticos que possam fortalecer a democracia na escola, as instâncias colegiadas e a tomada de decisões coletivas.
	1.1.3. Propor estratégias e ações para fortalecer a autonomia administrativa, financeira e pedagógica das unidades educativas, promovendo relações horizontais de cooperação e solidariedade.
1.2. Aplicar a legislação e as normas referentes às questões da gestão escolar e de pessoal, à educação, ao ensino e aos direitos e deveres do seu público alvo.	1.2.1. Conhecer e aplicar a legislação nacional da educação, de compras e contratações, de administração dos recursos financeiros e da gestão do servidor público.
	1.2.2. Interpretar documentos normativos, marcos legais, protocolos e outros referentes à educação e ao ensino, cumprindo e fazendo cumprir suas determinações.
	1.2.3. Executar procedimentos operacionais previstos na legislação de ensino e educação, cumprindo prazos e zelando pela sua conformidade.
	1.2.4. Conhecer e cumprir a legislação e estatutos referentes a crianças e jovens, orientando a equipe na prática dos princípios e direitos ali garantidos.
1.3. Garantir a operacionalidade de Conselhos Escolares e Grêmios Estudantis.	1.3.1. Propiciar a organização e as condições de funcionamento ativo dos Conselhos Escolares, Grêmios Estudantis, dentre outros grupos de interesse e influência no ambiente escolar.
	1.3.2. Fomentar, estimular e participar das atividades associativas, recreativas e culturais, tornando a escola um espaço "da" e "para a" comunidade.
	1.3.3. Estabelecer práticas de gestão participativa com os Conselhos Escolares, submetendo-lhes as matérias de interesse da escola e prestando conta de suas ações.

COMPETÊNCIAS	CONHECIMENTOS E HABILIDADES
1.4. Promover a comunicação interpessoal e o estreitamento das relações entre os membros da comunidade escolar.	1.4.1. Instituir ambiente de trabalho estimulante à mudança, inovação e aprendizagem, incentivando práticas de pesquisa, inovações didáticas, comunicação e cooperação.
	1.4.2. Estimular a utilização das tecnologias de informação e comunicação como ferramentas eficazes de pesquisa, didática, suporte operacional e integração social.
	1.4.3. Aplicar técnicas de comunicação estratégica, com precisão de linguagem e objetividade para se comunicar com seu público interno e externo.
	1.4.4. Praticar escuta atenta às manifestações da comunidade escolar e local, compartilhando informações e integrando a comunidade na tomada de decisões conjuntas.
	1.4.5. Estimular o trabalho em equipe, primando pela busca de soluções integradas e pela prática de esforços sinérgicos.
	1.4.6. Identificar e atuar preventiva e pontualmente na gestão dos conflitos internos e emergentes da comunidade, orientando e envolvendo a equipe nas ações a serem adotadas para restabelecimento da ordem e preservação da imagem da escola.
1.5. Garantir a administração dos recursos financeiros e prestação de contas assegurando a transparência e a participação dos conselhos escolares.	1.5.1. Planejar a execução orçamentária e financeira da escola orientada para a melhoria da qualidade do ensino-aprendizagem.
	1.5.2. Desenvolver, obter aprovação e acompanhar o orçamento escolar, destinando os recursos financeiros para atendimento às necessidades prioritárias da escola, conforme legislação e normas.
	1.5.3. Acompanhar as despesas e fluxos de caixa, prestando contas da utilização de recursos, em conformidade com os procedimentos e as rotinas de execução orçamentária.
	1.5.4. Identificar fontes de recursos complementares para a escola, realizando, dentre outras iniciativas, projetos financiados por organismos nacionais e internacionais de fomento à gestão educacional, patrocínios e participação em prêmios.
1.6. Administrar a escola, garantindo a regularidade do seu funcionamento e instalações que potencializem a eficiência das ações.	1.6.1. Elaborar e/ou revisar o Regimento Escolar e fazer cumprir o disposto no documento.
	1.6.2. Administrar o patrimônio, as instalações e os recursos físicos, estabelecendo critérios para a manutenção, a limpeza, a sinalização, a segurança, a portaria e a movimentação de pessoas, primando pelo uso racional e adequado do espaço escolar.
	1.6.3. Manter um ambiente escolar que estimule a aprendizagem, organizando espaços de estudo, pesquisa e áreas de esportes e lazer.
	1.6.4. Gerenciar a elaboração e fornecimento da merenda escolar, respeitando as normas sanitárias, as necessidades nutricionais e os padrões de higiene.
	1.6.5. Gerenciar os depósitos de estoque de produtos, materiais e alimentos, respeitando as orientações sobre estocagem, organização e manuseio.
	1.6.6. Assegurar a eficiência da Secretaria Escolar, mantendo os registros e documentos formais devidamente organizados, em conformidade com os procedimentos legais.

COMPETÊNCIAS	CONHECIMENTOS E HABILIDADES
1.7. Liderar a comunidade escolar e fomentar uma visão compartilhada acerca dos desafios da instituição.	1.7.1. Exercer a liderança da unidade escolar, mobilizando, inspirando e formando líderes que sejam reconhecidos como referência para a comunidade escolar.
	1.7.2. Inspirar as comunidades: escolar e local para a prática de ações focadas no alcance de resultados e na melhoria constante da qualidade do ensino.
	1.7.3. Influenciar a comunidade escolar na prática de princípios éticos e valores virtuosos e construtivos, coerentes com o estabelecido no planejamento estratégico.
	1.7.4. Criar oportunidades para análise e discussão das questões relacionadas com a gestão escolar, a qualidade do ensino e da aprendizagem e o desempenho escolar, estimulando a busca de soluções inovadoras e criativas para a melhoria dos processos e da qualidade do ensino.

## DOMÍNIO 2: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O Diretor da Escola deve formular, em conjunto com o conselho escolar, o planejamento estratégico, os planos de gestão e as propostas pedagógicas, objetivando um ambiente educacional focado em elevados padrões de qualidade de ensino e de aprendizagem.

COMPETÊNCIAS	CONHECIMENTOS E HABILIDADES
2.1. Formular o diagnóstico da escola a partir da coleta e análise de dados e dos cenários que podem impactar a escola.	2.1.1. Realizar o diagnóstico da escola, identificando e analisando informações acerca das dificuldades e potencialidades da escola, visando à oferta de ensino de qualidade.
	2.1.2. Analisar os cenários presentes e futuros que possam impactar a escola, a comunidade e a sociedade e especificar estratégias para superação das dificuldades e apropriação das oportunidades no alcance das metas pactuadas.
2.2. Elaborar o Planejamento da Escola articulado com o diagnóstico e os objetivos educacionais, utilizando as ferramentas e recursos destinados a este fim.	2.2.1. Definir a missão, a visão e os valores a serem praticados na escola.
	2.2.2. Detalhar as metas a serem alcançadas, as prioridades e os indicadores de mensuração de resultados.
	2.2.3. Acompanhar e avaliar as ações planejadas, corrigindo as distorções observadas.
2.3. Liderar a elaboração e/ou revisão e implementação do Projeto Político Pedagógico - PPP, compreendendo a escola como parte integrante de um sistema social, econômico, cultural e político, tendo a gestão democrática como premissa em todas as etapas do processo.	2.3.1. Liderar a construção e/ou revisão e implementação do PPP, como instrumento norteador das ações pedagógicas.
	2.3.2. Estimular a utilização dos princípios de psicologia educacional e das teorias de aprendizagem que efetivem o processo ensino-aprendizagem.
	2.3.3. Garantir a explicitação de técnicas para desenvolvimento das habilidades necessárias à atuação dos estudantes como membros ativos da sociedade.
	2.3.4. Assegurar que o PPP defina com clareza os princípios metodológicos, as práticas didáticas e a sistemática de acompanhamento e avaliação do processo ensino-aprendizagem, tendo em vista as especificidades do seu público-alvo.
2.4. Assegurar o alcance das metas pactuadas, monitorando indicadores de desempenho e avaliações internas e externas.	2.4.1. Acompanhar a execução dos planos de gestão, aferindo e analisando indicadores, corrigindo distorções e primando para o alcance das metas pactuadas.
	2.4.2. Estimular o envolvimento e a participação do conselho escolar nas ações de avaliação do planejamento.



### DOMÍNIO 3: PROMOÇÃO DA QUALIDADE DO ENSINO

O Diretor Escolar deve exercer liderança e ter foco na atividade fim da educação, garantindo que Coordenadores Pedagógicos e Educadores discutam, desenvolvam e implementem práticas pedagógicas que atendam a todos os estudantes, respeitem a diversidade e mantenham foco no sucesso escolar e na aprendizagem efetiva.

COMPETÊNCIAS	CONHECIMENTOS E HABILIDADES
3.1. Estabelecer e acompanhar objetivos e metas para a aprendizagem dos estudantes.	3.1.1. Analisar os indicadores do desempenho global da escola, com foco na melhoria contínua do processo ensino-aprendizagem e na consecução dos resultados pactuados.
	3.1.2. Acompanhar os indicadores de aprendizagem dos estudantes nas avaliações internas e externas e prover os meios para superação das dificuldades e para o alcance dos resultados desejados.
	3.1.3. Garantir que os educadores utilizem os resultados das avaliações para aprimoramento do ensino e da aprendizagem.
3.2. Garantir a implementação efetiva do currículo escolar pelo corpo docente.	3.2.1. Observar a execução e o cumprimento do currículo escolar, de modo a assegurar a compatibilidade entre os conteúdos das disciplinas, planos de aula e o efetivamente praticado em sala de aula.
	3.2.2. Participar da avaliação das questões pedagógicas e das práticas didáticas, identificando fragilidades e implementando soluções para a superação das dificuldades.
	3.2.3. Garantir a execução do calendário escolar e dos demais protocolos relacionados com o cumprimento do currículo escolar.
	3.2.4. Assegurar o exercício de práticas pedagógicas interdisciplinares e transdisciplinares, integrando os diversos saberes presentes no currículo escolar.
3.3. Assegurar a aplicação dos diversos métodos avaliativos para aferir o desempenho dos estudantes.	3.3.1. Estimular a participação dos educadores e estudantes nos processos de avaliação internos e externos.
	3.3.2. Analisar os resultados das avaliações dos estudantes, identificando fatores intra e extraescolares associados ao sucesso ou ao fracasso escolar.
	3.3.3. Implementar ações pedagógicas e administrativas para correção dos problemas detectados, visando a oferta de educação de qualidade.
3.4. Garantir o exercício de práticas pedagógicas inclusivas, equânimes e de educação especial na escola.	3.4.1. Garantir o uso de práticas pedagógicas que respeitem a equidade e atendam às diferentes necessidades e ritmos de aprendizagem dos estudantes.
	3.4.2. Prover os recursos e as condições necessárias para atendimento aos alunos com necessidades especiais, inclusive processos de avaliação específicos.
	3.4.3. Potencializar a aprendizagem conjunta a partir da diversidade e do estímulo à compreensão das diferenças individuais, sociais e culturais.

**DOMÍNIO 4: CULTURA PROFISSIONAL**

O Diretor Escolar deve promover e estimular uma cultura de desenvolvimento profissional entre os educadores e demais profissionais da escola, instituindo maior racionalidade nos processos decisórios e na autonomia na gestão escolar.

COMPETÊNCIAS	CONHECIMENTOS E HABILIDADES
4.1. Estimular o desenvolvimento e a formação continuada dos profissionais da equipe.	4.1.1. Elaborar e implementar programa de acompanhamento e avaliação do desempenho da equipe, estabelecendo, com os mesmos, planos para aperfeiçoamento e desenvolvimento profissional.
	4.1.2. Definir papéis, atribuir responsabilidades e delegar autoridade, instituindo uma cultura de responsabilização e participação.
	4.1.3. Monitorar os planos individuais de trabalho, verificando seu alinhamento com as políticas da escola e o currículo básico escolar.
	4.1.4. Estimular a participação da equipe em programas de educação continuada e em iniciativas que possam impactar no desenvolvimento profissional e no crescimento na carreira.
	4.1.5. Estabelecer um ambiente propício à realização de estudos afetos às questões educacionais, visando a reflexão sobre as práticas convencionais.
4.2. Fomentar o intercâmbio de experiências e a participação nos planos, programas e projetos da escola.	4.2.1. Criar oportunidades para o debate das questões afetas à causa educacional e à gestão da escola, visando à melhoria do processo ensino-aprendizagem e das práticas existentes.
	4.2.2. Estimular a participação na elaboração de planos, programas e projetos da escola.
	4.2.3. Incentivar o intercâmbio de experiências dentro e fora da escola como forma de divulgar, conhecer e implementar experiências exitosas.
4.3. Orientar a equipe em suas relações interpessoais e na administração dos conflitos.	4.3.1. Estabelecer padrões de atendimento, tratamento e relacionamento com estudantes, pais e/ou responsáveis e outros atuantes no sistema.
	4.3.2. Estimular os educadores a manterem diálogo e contatos regulares com estudantes, pais e/ou responsáveis, potencializando o processo de aprendizagem.
	4.3.3. Definir e manter políticas disciplinares e de ações preventivas e corretivas relacionadas com a prática de violência, atos indesejados, vandalismo e conflitos no ambiente escolar e na comunidade.



**DOMÍNIO 5: RELAÇÕES COM A FAMÍLIA, A COMUNIDADE E OUTRAS INSTITUIÇÕES DA SOCIEDADE**

O Diretor Escolar deve estabelecer contato com o chamado "mundo do aluno" por meio de relações de cooperação, voluntariado e parceria com os pais e/ou responsáveis, as instituições da comunidade e da sociedade e organismos de fomento à educação, que possam colaborar para o bem-estar dos estudantes e a melhoria da aprendizagem.

COMPETÊNCIAS	CONHECIMENTOS E HABILIDADES
5.1. Envolver os pais e/ou responsáveis no processo decisório da escola, sobretudo os relacionados com o desempenho dos estudantes.	5.1.1. Encorajar a participação dos pais e/ou responsáveis nas ações decisórias e nas atividades sociais, culturais e recreativas da escola.
	5.1.2. Promover oportunidades para estreitar os vínculos dos pais e/ou responsáveis com a escola e com os educadores.
	5.1.3. Comunicar aos pais e/ou responsáveis o desempenho dos estudantes, recomendando ações para reconhecimento e melhoria.
5.2. Estabelecer relações de cooperação e parceria com instituições da comunidade e da sociedade, buscando apoios e ajuda para a superação dos problemas.	5.2.1. Manter contato com os serviços sociais da comunidade, para atender a necessidades específicas dos estudantes e da comunidade escolar.
	5.2.2. Estabelecer relações com instituições da comunidade, visando ações de cooperação, apoio e parceria nas atividades gerenciais, educativas, sociais, culturais e recreativas da escola.
	5.2.3. Buscar apoio de instituições da sociedade que possam potencializar o processo educativo e a prática de ações positivas no ambiente escolar, como bibliotecas, universidades, conselho tutelar, ONGs e outras.
	5.2.3. Participar de projetos de parceria com instituições de fomento à educação com vistas à melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.
5.3. Reconhecer e valorizar a riqueza cultural e a diversidade da comunidade local.	5.3.1. Promover a convivência respeitosa entre os diferentes grupos existentes dentro e fora da escola, por meio do trabalho em equipe e da realização de atividades integrativas, recreativas, sociais e culturais.
	5.3.2. Organizar encontros, seminários, grupos de debate e eventos que propiciem a interação e explicitem os benefícios da diversidade social e cultural para a sociedade.

## ANEXO E – Resumo da Especialização em Coord. Pedagógica

Salas Ambientes (Componentes curriculares)		Carga Horária		Duração Mínima	
Introdução ao Curso e ao Ambiente Virtual		15 horas		15 horas	3 semanas
Realidade Escolar e Trabalho Pedagógico		30 horas		75 horas	9 semanas
Projeto Político Pedagógico e Organização do Ensino		45 horas			
M T C	Currículo, Cultura e Conhecimento Escolar	45 horas	10 horas de TCC	100 horas	12semanas
	Avaliação Escolar	45 horas			
	Aprendizagem e Trabalho Pedagógico	45 horas	10 horas de TCC	100 horas	12 semanas
	Práticas e Espaços de Comunicação na Escola	45 horas			
	Tópico Especial	30 horas	40 horas de TCC	115 horas	12 semanas
	Políticas Educacionais e Gestão Pedagógica	45 horas			
Total de CH e duração mínima do curso		405 horas			48 semanas (12 meses)

Fonte: Projeto Pedagógico do Curso em Pós-Graduação Lato Sensu em Coordenação Pedagógica (SEB, 2009)

## **APÊNDICES**

### **APÊNDICE A – Carta de Apresentação**

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO**

São Paulo, 13 de agosto de 2018.

À Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC)

Meu nome é Allan Greicon Macedo Lima e sou mestrando em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP/FGV), sob orientação do Professor Francisco Pinto da Fonseca.

Estamos conduzindo uma investigação com o objetivo de compreender o funcionamento de políticas federais de formação de gestores escolares no Brasil, notadamente por meio da análise do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica e do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores. A pesquisa de mestrado possui apoio da Fundação Getulio Vargas e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) para o seu desenvolvimento.

Realizo esse primeiro contato para convidá-la a participar de uma entrevista de aproximadamente 45 minutos sobre a criação e o desenho de ambos os programas, no dia e horário que melhor lhe atenda. As informações levantadas serão utilizadas exclusivamente para a consecução da pesquisa, conforme termo de confidencialidade em anexo. Os dados serão trabalhados com o sigilo necessário para atingir os objetivos da investigação.

As informações levantadas serão utilizadas exclusivamente para a consecução da pesquisa. Os dados serão trabalhados com o sigilo necessário para atingir os objetivos da investigação.

Por fim, assumimos o compromisso de lhes enviar um relatório com os resultados obtidos na pesquisa, no caso de interesse manifestado. Quaisquer eventuais dúvidas ou esclarecimentos, sigo à disposição.

Cordialmente,

Allan Greicon Macedo Lima  
Mestrando em Administração Pública e Governo – EASP/FGV  
[allangreicon@gmail.com](mailto:allangreicon@gmail.com) (011) 9 8719 8246

## **APÊNDICE B – Termo de Confidencialidade e Consentimento**

### **FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**

#### **ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO**

São Paulo, 08 de dezembro de 2018.

Prezado(a) participante,

Meu nome é Allan Greicon e sou estudante do curso de mestrado da Fundação Getulio Vargas de São Paulo. Estou realizando uma pesquisa cujo objetivo é compreender como ocorreu o desenho e quais as motivações das políticas de formação de gestores escolares no âmbito federal, notadamente o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica e o Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores.

Sua participação envolve uma entrevista de aproximadamente uma hora, a ser gravada caso haja sua permissão. A participação nesse estudo é voluntária e caso decida não participar ou queira interrompê-la, tem absoluta liberdade de fazê-lo.

Os dados serão aproveitados somente para a pesquisa. Todas informações serão trabalhadas com a discrição para atingir os objetivos da investigação.

Por fim, assumimos o compromisso de lhes enviar um relatório com os resultados obtidos na pesquisa, no caso de interesse manifestado.

Aproveitamos, também, para agradecer sua valiosa colaboração. Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas por meio dos contatos abaixo.

Atenciosamente,

Allan Greicon Macedo Lima  
Mestrando em Administração Pública e Governo – FGV EAESP  
[allangreicon@gmail.com](mailto:allangreicon@gmail.com) (011) 9 8719 8246

**Consinto em participar deste estudo e declaro ter recebido uma cópia deste termo de consentimento.**

\_\_\_\_\_  
Nome do Participante

\_\_\_\_\_  
Local e Data

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Participante

## **APÊNDICE C – Roteiro das Entrevistas Semiestruturadas**

<b>Sobre a pessoa entrevistada</b>
Nome Completo:
Idade:
Identidade de Gênero:
Formação:
Profissão/cargo e instituição:
Cargo à época em que esteve envolvida no PNEGEB e/ou PNFCB:
Principais posições na área educacional nos últimos 13 anos:
Outras informações:

### **Políticas Públicas para a Formação de Gestores Escolares no Âmbito Federal**

1. Como você percebe a formação de gestores escolares no Brasil? Quais os principais desafios a serem enfrentados pelas políticas educacionais sobre esse tema?
2. Como você avalia as políticas de formação de gestores escolares no país de maneira mais ampla? Elas existem e funcionam no nível municipal, estadual e federal?

### **Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica (PNEGEB)**

3. Você participou de alguma forma do PNEGEB? Se sim, como?
4. Como você avalia o processo de desenho do PNEGEB?
5. Você acredita que a implementação do programa obteve êxito, considerando seus objetivos iniciais? Por quê?
6. Quais melhorias poderiam ter sido realizadas no PNEGEB?
7. Como você avalia a articulação entre MEC, Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e universidades para a implementação do PNEGEB?
8. Você acredita que o programa conseguiu impactar de forma equânime diferentes partes do país? Em caso negativo, pode ter havido questões políticas que interferiram nesse processo?
9. Em uma pesquisa aplicada pela SEB aos cursistas em 2014, avaliou-se haver grande satisfação em relação a aspectos formativos do curso. O que poderia explicar o alto grau de satisfação dos cursistas concomitantemente ao grande nível de evasão?
10. Por que não foi possível fazer uma avaliação mais geral nem de impacto sobre o

PNEGEB, apesar de o mesmo ter sido criado em 2005?

11. Em sua opinião, o programa ainda existe de alguma forma? Não foi encontrado nenhum ato de cancelamento ou finalização do programa, mas aparentemente seu orçamento foi cortado em 2016, interrompendo-o de fato.
12. Qual o papel e a opinião de sua organização sobre o ato de interromper o PNEGEB?

### **O Programa Nacional de Formação de Diretores Escolares (PNFCD) e a Formação de Gestores pós-2015**

13. Você participou de alguma forma do programa PNFCD? De que forma?
14. Como você avalia o desenho do Programa Nacional de Formação de Diretores Escolares?
15. Por que motivo foi criado um novo programa de formação de gestores escolares no âmbito federal em 2015? Qual a relação dessa política com o programa Escola de Gestores?
16. Qual a posição dos atores no momento de criação da política (Consed, Undime, MEC e universidades)?
17. Por que, após a aprovação do PNFCD e lançamento de seus editais serem divulgados, eles foram cancelados? Como foi trabalhado o tema de formação de diretores no âmbito federal após essas decisões?
18. Qual o papel da sua organização no processo de cancelamento do PNFCD (MEC, Undime ou Consed)?
19. Há projetos ou uma visão de sua organização sobre como seria um bom futuro programa de Formação de Gestores Escolares para o Brasil?
20. Diversas organizações do terceiro setor atuam com formação de gestores escolares no Brasil. Você avalia que essas organizações tiveram algum papel no processo de entrada na agenda, desenho e implementação do programa Escola de Gestores e do PNFCD?