

arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngüe



aape | epaa

Arizona State University

Volume 26 Número 153

26 de novembro de 2018

ISSN 1068-2341

Políticas Públicas de Formação de Diretores de Escolas Públicas no Brasil: Uma Análise do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica

Nátalia Bazoti Brito Sottani
Sandra Regina Holanda Mariano
Joyssi Moraes



Bruno Francisco Batista Dias
Universidade Federal Fluminense
Brasil

Citação: Sottani, N. B. B., Mariano, S. R. H., Moraes, J., & Dias, B. F. (2018). Políticas públicas de formação de diretores de escolas públicas no Brasil: Uma análise do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica (PNEGEB). *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(X).
<http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3787>

Resumo: Este texto apresenta os resultados da análise da política pública de formação de diretores de escolas públicas, implementada por meio do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica (PNEGEB), que vigorou no Brasil de 2006 a 2016 e empregou R\$70.017.228,06. A análise foi realizada sob a perspectiva do modelo de ciclo de políticas públicas (Howlett & Ramesh, 1995, 2003). Foram realizadas entrevistas em profundidade com especialistas do Ministério da Educação (MEC), Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro e de universidades participantes do Programa, e foram consultados documentos disponibilizados pelo MEC. Das 36.443 vagas ofertadas, ao final de 2016, somente 19.257 gestores (53%) haviam concluído o Curso. A complexidade da implementação do Programa em

âmbito nacional e a falta de articulação entre os diversos atores envolvidos nesta política, em certa medida, explicam a elevada evasão. O MEC não avaliou o Programa, reafirmando a dificuldade do país em avaliar políticas públicas de forma consistente e que possibilite orientar ações e investimentos futuros. A descontinuidade do Programa e a falta de uma política pública que o substitua sugerem um rebaixamento deste tema entre as prioridades do país.

Palavras-chave: políticas públicas; educação básica; formação de diretores de escolas públicas; ciclo de políticas públicas

Public policies for the training of public school principals in Brazil: An analysis of the National Program of Basic Education Managers (PNEGEB)

Abstract: This paper informs the results of the analysis about public policy of training public school principals, implemented through the National Program of Basic Education Managers (PNEGEB), which was in force in Brazil from 2006 to 2016 and was invested the amount of R\$70.017.228,06. The analysis was carried out using the perspective of the public policy cycle model (Howlett & Ramesh, 1995, 2003). In-depth interviews were conducted with specialists from the Ministry of Education (MEC), the State Secretariat for Education of Rio de Janeiro and universities participating in the Program, and documents provided by the MEC were consulted. Of the 36,443 vacancies offered, at the end of 2016, only 19,257 principals (53%) had completed the course. The complexity of implementing the Program at the national level and the lack of articulation between the various actors involved in this policy, to a certain extent, explain the high level of evasion. MEC did not evaluate the Program, reaffirming the country's difficulty in evaluating public policies in a consistent manner and enabling it to guide future actions and investments. The discontinuity of the Program and the lack of a public policy to replace it suggest a reduction of this theme among the priorities of the country.

Keywords: public policies; basic education; training for public schools principals; public policy cycle

Políticas públicas de formación de directores de escuelas públicas en Brasil: Análisis del Programa Nacional Escuela de Gestores de la Educación Básica (PNEGEB)

Resumen: Este texto presenta los resultados del análisis de la política pública de formación de directores de escuelas públicas, implementado a través del Programa Nacional Escuela de Gestores de la Educación Básica (PNEGEB), en vigor en Brasil de 2006 a 2016 y se invirtió R\$70.017.228,06. El análisis se llevó a cabo utilizando la perspectiva del modelo de ciclo de política pública (Howlett & Ramesh, 1995, 2003). Se realizaron entrevistas en profundidad con especialistas del Ministerio de Educación (MEC), Secretaría de Estado de Educación de Río de Janeiro y universidades que participan en el Programa y se consultaron documentos proporcionados por el MEC. De las 36,443 vacancias ofrecidas, a finales de 2016, solo 19,257 directores (53%) habían completado el Curso. La complejidad de implementar el Programa a nivel nacional y la falta de articulación entre los diversos actores involucrados en esta política, en cierta medida, explican el alto nivel de evasión. MEC no evaluó el Programa, reafirmando la dificultad del país para evaluar las políticas públicas de manera consistente y permitiéndole orientar las acciones e inversiones futuras. La discontinuidad del Programa y la falta de una política pública para reemplazarlo sugieren una reducción de este tema entre las prioridades del país.

Palabras-clave: políticas públicas; educación básica; formación de directores de escuelas públicas; ciclo de política pública

O Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica

No Brasil, o diretor de uma escola pública desenvolve a função de coordenação político-pedagógica, administrativa e representativa da escola. Normalmente, esse diretor acessa o cargo por indicação política, eleição ou concurso (Souza & Gouveia, 2010). Há que destacar que, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015), em 74,4% dos municípios brasileiros, os diretores de escolas da rede municipal de ensino são escolhidos apenas com base em indicação política. Isto é, dos 5.570 municípios existentes no Brasil, 4.146 municípios recorrem somente à indicação política para a escolha dos diretores. Como assinalado pelo IBGE (2015, p. 42), “a livre indicação dos diretores escolares pelos poderes públicos locais abre espaço para as formas mais usuais de clientelismo, além de não garantir o respaldo da comunidade escolar nem a qualificação técnica dos diretores.”

Qualificação esta que representa uma das maiores preocupações dos brasileiros, expressa, inclusive, no Plano Nacional de Educação (PNE 2014/2024). Há que ressaltar, no entanto, que esta é uma demanda perene e que data de algumas décadas no Brasil. Uma demanda que, se atendida, de acordo com a Secretaria de Educação Básica (SEB, 2016), poderia fortalecer a gestão nas escolas públicas e, conseqüentemente, colaborar para impulsionar a melhoria da qualidade das escolas públicas brasileiras.

Foi com este objetivo, fortalecer a gestão das escolas, que o Ministério da Educação (MEC), através da Secretaria de Educação Básica (SEB), criou o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica (PNEGEB). Ou seja, o PNEGEB surgiu da necessidade de se construir processos de gestão escolar compatíveis com a proposta e concepção da qualidade social da educação, baseada nos princípios da moderna administração pública, buscando qualificar os gestores das escolas públicas da educação básica (MEC, 2009).

Assim, o PNEGEB se configurou como um programa de apoio à gestão educacional que, em conjunto com outras iniciativas, contribuiriam para com a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o IDEB, no Brasil (MEC, 2009). Quando instituído, em 2004, como um Projeto Piloto, o Programa Escola de Gestores estava sob a condução do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que, também, acredita que o fortalecimento da gestão escolar democrática está relacionado à melhoria da qualidade da educação nas escolas públicas e, portanto, com a elevação da qualidade do ensino.

Inicialmente, o Ministério da Educação apresentou o Projeto como uma iniciativa de política permanente de capacitação e qualificação de gestores escolares. Segundo o MEC (2009), esta iniciativa era decorrente dos baixos resultados obtidos nas avaliações nacionais dos estudantes da educação básica. Nestes termos, o Programa foi criado com objetivo de institucionalizar uma política nacional de formação de gestores escolares, que seria viabilizada através de um curso de especialização.

Como parte de várias ações formativas do MEC, o processo de estruturação do Curso contou com a parceria das Instituições de Ensino Superior (as universidades) e outras organizações dos setores da educação do país, como as Secretarias de Educação de cada município. As organizações parceiras, no caso das universidades, deveriam desenvolver o conteúdo, a metodologia de implementação e avaliação do Curso. Portanto, era papel das universidades criar as condições para operacionalização do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica (PNEGEB), de modo a ampliar o conhecimento dos diretores das escolas públicas no campo da gestão, considerando o exercício profissional na escola e as dimensões territoriais do Brasil (MEC, 2009).

Assim, a decisão de ofertar o Curso na modalidade EaD (Ensino à distância) foi justificada pela capacidade de abranger o maior número de gestores, incluindo aqueles que moravam em

regiões distantes das universidades. Do mesmo modo, a modalidade EaD, também, se justificava por apresentar custos menores do que os cursos presenciais e permitir flexibilidade para o gestor realizar o Curso dentro da sua disponibilidade de horário (Fernandes, 2015).

Concretamente, para operacionalizar a formação dos diretores das escolas públicas, foi desenvolvido o Curso de Especialização em Gestão Escolar, com 400 horas/aula, coordenado pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC. Nestes termos, o PNEGEB ofertou, de 2006 a 2016, 36.443 vagas com um recurso total empregado de R\$ 70.017.228,06. Ressalta-se que não existem registros referentes aos anos de 2015/2016 no que tange à conclusão ou evasão dos cursistas. Assim, embora a duração do PNEGEB tenha sido de 2006 a 2016, o período analisado foi de 2006 a 2014, em virtude da ausência de registros pelo MEC nestes dois anos.

Como pré-requisitos para ingresso no Curso, o MEC estabeleceu que os gestores já deveriam ter concluído um curso de graduação, ser gestor de escola pública de educação básica municipal ou estadual, ter disponibilidade para o Curso, estar disposto a compartilhar com outros membros da comunidade escolar e, finalmente, construir um plano pedagógico para a escola onde atuasse, em parceria com toda a comunidade escolar (MEC, 2009).

Das 36.443 vagas ofertadas, constatou-se, ao final de 2016, que somente 19.257 gestores haviam concluído o curso. O que representa apenas cerca de 50% de aproveitamento das vagas, embora os recursos empregados não tenham diminuído proporcionalmente.

Faz-se necessário destacar que, desde a redemocratização do país, em 1985, até a data de 2006, não haviam sido propostas políticas públicas para a formação de gestores escolares da educação básica, coordenadas pelo Ministério da Educação, em nível nacional. Em outros termos, as políticas desenvolvidas antes do PNEGEB eram pontuais e específicas de alguns estados brasileiros (Cavaliere & Soares, 2015).

Nesse sentido, o objeto desta pesquisa, o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica (PNEGEB), se configurou como a única iniciativa do governo federal direcionada à preparação de dirigentes escolares da educação básica pública no Brasil após a redemocratização.

Políticas Públicas

Para entender o significado de políticas públicas faz-se necessário compreender o conceito e a importância das mesmas no contexto político de um país. Elas tratam do conteúdo e do processo de construção de decisões políticas e podem ser entendidas como uma diretriz que servirá para o enfrentamento de problemas públicos, sendo estabelecidas para tratamento e resolução de problemas coletivos da sociedade (Gomes, Barbosa, & Melo, 2009; Hale & Moorman, 2003; Mainardes, 2006; Rua, 2009; Secchi, 2010; Souza, 2006).

Nesse sentido, as políticas públicas representam um conjunto de decisões e ações relativas à alocação de recursos envolvendo os bens públicos. Ou seja, representam ações para implementar decisões políticas, que se revertem em benefícios e asseguram direitos de cidadania à população. Quando eficazes e sólidas, as políticas públicas promovem conquistas que se institucionalizam nas organizações e na sociedade, refletindo em mudanças sociais de longo prazo (Hale & Moorman, 2003; Jann & Wegrich, 2007; Jenkins, 1978; Rua, 2009; Souza, 2006).

Nestes termos, o estudo de políticas públicas oferece um privilegiado campo de análise da relação entre o Estado e a sociedade, posto que viabiliza conhecer as articulações entre os atores que trabalham na formulação da política, as agências estatais/federais e os interesses sociais que se organizam e se manifestam no âmbito da sociedade para atender às demandas da população (Hale & Moorman, 2003; Jann & Wegrich, 2007; Oliveira & Bergue, 2012). Por isso, políticas públicas são marcadas por relações complexas que envolvem o Estado, a sociedade, e demais atores que permeiam o ambiente público e político.

Nessa perspectiva, compreender uma política pública, implica em desvelar suas etapas de construção, seu processo de elaboração, implementação e avaliação, ou seja, conhecer todo o ciclo da política pública em pauta (Howlett & Ramesh, 1995; Jann & Wegrich, 2007; Mainardes, 2006). De fato, a análise de uma política pública implica, também, em avaliar os programas que foram implementados pelo Estado, em decorrência da política pública. Nesta acepção, a análise e a avaliação de uma política pública implicam na verificação, através de parâmetros objetivos, se os resultados pretendidos foram alcançados, ou seja, se são coerentes com os objetivos propostos pela política pública.

Desse modo, a análise de políticas públicas pode ser compreendida como um ato de utilidade social, pois permite analisar as ações do Estado, governos e planejar mudanças a partir das necessidades identificadas (Fernandes, 2015). Dada a importância do tema, são inúmeros os modelos e abordagens de análise de políticas públicas (Gomes, Barbosa & Melo, 2009; Hale & Moorman, 2003; Howlett & Ramesh, 1995; Mainardes, 2006).

Para esta pesquisa, especificamente, foi utilizado o modelo do “ciclo de políticas públicas” de Howlett e Ramesh (1995, 2003), pois possibilita analisar as etapas, do “nascimento” à “morte” de uma política pública, ou seja, do momento em que se identifica um problema até a extinção da política, se for o caso. Em outras palavras, o modelo do “ciclo de políticas públicas” viabiliza explicar como funciona o processo de criação, elaboração e avaliação de uma política. Essa abordagem parte da premissa que a política pública consiste em um ciclo dinâmico e sistêmico, constituído por vários estágios, tratados, também, como fases do ciclo de políticas públicas.

Ciclo de Políticas Públicas

A priori, destacamos que, apesar da dificuldade de eleger um modelo geral de análise de políticas públicas, há um consenso, entre os estudiosos de políticas públicas, que um modelo de análise deve abranger, pelo menos, a formulação e avaliação da política pública. Por este motivo, o modelo eleito para a pesquisa em pauta foi o de Howlett e Ramesh (1995, 2003). Este modelo propõe a análise de cinco fases: montagem da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação da política. Embora este modelo seja o mais utilizado pela literatura, outros autores incluem diferentes fases com pequenas modificações, permanecendo, entretanto, as fases de formulação, implementação e controle dos resultados comuns a todas elas (Rua & Romanini, 2014).

A montagem da agenda - Comumente descrita como um processo no qual os atores sociais iniciam o levantamento do problema para que o governo reaja e promova uma ação. Faz-se necessário ressaltar que o processo inverso também pode ocorrer, ou seja, o próprio governo dá início ao processo de tratativa de problemas que acredita impactar a sociedade (Wu et al., 2010). De modo realista, somente alguns problemas entram na lista do governo e têm soluções desenhadas nas políticas públicas (Jann & Wegrich, 2007; Wu et al., 2010).

Nestes termos, a identificação de um problema é o ponto de partida para inclusão do mesmo nas etapas que compõem o ciclo de políticas públicas. Assim, a montagem da agenda ocorre quando os problemas identificados passam a integrar as atividades de um grupo no poder, dentro ou fora do governo (Jann & Wegrich, 2007; Rua, 2009). Em outras palavras, se um problema entra na agenda implica que determinado governo reconheceu que é uma questão “pública” digna de sua atenção. Então, a menos que um problema entre para a agenda do governo, nada será feito a respeito dele.

A saber, a definição da agenda não é um processo linear. É um processo político e técnico que implica na relação entre diferentes atores políticos e sociais. Embora aparentemente estranho, na maioria das vezes, o povo tem pouca influência para interferir na colocação de uma questão na

agenda do governo. Os representantes do povo é que são o ponto de partida para atenção dos governantes, daqueles que decidem acerca das políticas públicas (Wu et al., 2010).

Após incluir um problema na agenda do governo, o próximo passo é formular alternativas para esses problemas.

A formulação das alternativas - Nesta etapa, é crucial a construção de soluções para os problemas, bem como pensar nos objetivos e traçar estratégias de maneira a se considerar, também, as possíveis consequências para cada solução proposta (Jann & Wegrich, 2007; Secchi, 2010). Inúmeras soluções devem ser oferecidas e uma avaliação prévia de cada alternativa é essencial para se definir a sua viabilidade. “Isto é, a formulação de uma política envolve a busca de possíveis soluções para as questões priorizadas na agenda. Nesse momento, os elementos operacionais da política em questão precisam ser explicitados: diretrizes estratégicas, propostas de leis, decretos normativos, programas e projetos” (Jannuzzi, 2013, p. 13).

O essencial nesta etapa está em considerar não apenas o que fazer, mas, principalmente, o como fazer. Daí a importância de conhecer as especificidades de cada problema, de forma que seja possível traçar as soluções viáveis. Entender o cenário onde se pretende implementar uma política pública, bem como a comunidade que irá recebê-la, é um dos desafios para os formuladores das políticas públicas. Barreiras técnicas, também, devem ser de conhecimento dos formuladores. Em outras palavras, é importante que os formuladores tenham informações suficientes sobre os problemas existentes, conheçam com profundidade o problema que está sendo tratado e a realidade para qual as possíveis soluções estão sendo pensadas, além de definir e obter insumos para desenhar as melhores estratégias para solução.

Em resumo, é fundamental que, ao se formular alternativas para um determinado problema público, os gestores envolvidos nessa formulação tenham clareza dos problemas que desejam tratar e quais objetivos pretendem alcançar. Mais importante: faz-se necessário discutir, pelo menos, com representantes da sociedade que serão afetados diretamente pela política pública. É provável que os atores sociais que serão afetados pela política pública em pauta possam apontar, de modo mais assertivo, se determinadas políticas públicas serão aplicáveis e efetivas no ambiente real e quais os principais obstáculos à sua implementação.

A tomada de decisão – É a etapa que envolve definir o curso de ação (o que executar ou não) dentre as alternativas que foram levantadas para tratar determinado problema público. Por isso, esta fase deve reunir diferentes atores, com distintos posicionamentos, diante das alternativas levantadas para que estes discutam e elejam o que será executado. Isto posto que, o processo de tomada de decisão deve levar em consideração os arranjos organizacionais e os procedimentos de operação do contexto onde será executada a política pública (Wu et al., 2010).

Para Howllet e Ramesh (2003), os resultados da tomada de decisão são reflexos das duas etapas anteriores, permitindo a triagem do que será efetivado, assim como a integração dos atores e do que eles acreditam ser a melhor solução para o problema em pauta. Para Wu et al. (2010), a tomada de decisão deveria ser mais técnica do que política. No entanto, essa etapa inclui decisões políticas e o próprio caráter político do processo da tomada de decisão precisa ser considerado pelos atores envolvidos. Embora, a tomada de decisão exija conhecimento técnico e análise profissional devido às possíveis consequências e impactos dos resultados na sociedade. Nesta etapa, também, são definidos os atores ou órgãos da administração pública que serão responsáveis por acompanhar e supervisionar a execução da política pública.

A implementação – Nesta etapa começam a ser produzidos os resultados concretos das políticas públicas. É considerada a fase mais difícil de todo o ciclo de políticas públicas, pois nela as intenções são traduzidas em ações e as deficiências da tomada de decisão ficam evidentes para a sociedade. Essa etapa mostra, de maneira mais clara, o que deve ser executado, assim como o que está funcionando e o que precisa já ser revisto. Envolve a programação de atividades,

provisionamento de recursos, alocação de pessoas, interlocução com atores estratégicos, manejo de mecanismos que assegurem a governabilidade das atividades e correção de cursos, caso se identifiquem obstáculos ou questões não antecipadas. Por esse motivo, a implementação é acompanhada do monitoramento, ou seja, de um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política (Jannuzzi, 2013; Rua, 2009; Wu et al., 2010).

A saber, na fase da implementação, a união entre os diferentes atores da política, tais como membros da comunidade e atores do governo, são fundamentais e representam papel de influência direta ou indireta na implementação das políticas. Da mesma maneira, os recursos financeiros e políticos são negociados e articulados entre os diversos atores que costumam assumir, também, acordos informais para garantir o sucesso da implementação. Este é um dos principais desafios para implementar uma política pública: a interação entre os diversos atores com papel fundamental no sucesso da obtenção dos resultados. Outro fator contextual que impacta na implementação de uma política é o grau de descentralização do setor público. Essa descentralização consiste em delegar a responsabilidade pela operacionalização da política pública a outros órgãos ou níveis, bem como prover os recursos necessários à concretização da política pública aos responsáveis, o que implica em monitorar o que está sendo realizado.

A avaliação da política pública – Esta etapa é determinante para a continuidade de uma política. Trata-se do momento de avaliar a política pública - do processo de implementação ao desempenho - compreendendo a definição de critérios e indicadores que permitem mensurar o funcionamento eficaz ou não da política implantada. Esta fase difere do monitoramento realizado na etapa anterior, que possibilita ajustes imediatos, por se tratar de uma avaliação após a implementação da política, para análise do impacto e resultados obtidos (Jann & Wegrich, 2007; Secchi, 2010).

Para Wu et al. (2010), a prática de administrar uma política pública fica a cargo dos órgãos administrativos, como os diferentes ministérios, setores e entidades representativas. Compete a eles o acompanhamento, monitoramento, bem como a elaboração dos regulamentos e aplicação dos mesmos. Embora entendida como uma etapa que apresenta dificuldades, posto que muitos programas não são desenhados para serem avaliados e alguns não apresentam dados e resultados disponíveis que permitam que seja feita a avaliação, nem sempre é possível atribuir as mudanças observadas na sociedade como resultado das políticas públicas. Isto é, nem sempre é possível mensurar as consequências gerais da política pública. No entanto, se utilizada adequadamente, a avaliação é definidora da continuação, da reestruturação ou, até mesmo, da extinção da política.

Importante lembrar que o processo de avaliação inclui, não só a verificação dos resultados obtidos, mas, também os meios utilizados, pois a solução que foi proposta, fornece novas informações sobre o que foi implementado, possibilita novas ações e, principalmente, busca saber dos usuários da política se, de fato, ela está sendo efetiva ou não (Ramos & Schabbach, 2012; Wu et al., 2010).

A integração e percepção de diferentes atores no processo possibilita a concretização de diferentes meios de análise e avaliação das políticas públicas. Segundo Howlett e Ramesh (2003), uma política pública deve possuir, pelo menos, uma avaliação administrativa, ou seja, examinar se a prestação dos serviços é eficiente, se os recursos financeiros estão sendo empregados de maneira adequada e se as metas propostas estão sendo alcançadas.

Faz-se necessário destacar que, pelo menos, no Brasil, a avaliação é tratada com resistência pela própria Administração Pública que não quer se sentir analisada, pois na avaliação são confrontados os resultados esperados com os resultados obtidos (Jannuzzi, 2013; Ramos & Schabbach, 2012).

Procedimentos Metodológicos

Esta é uma pesquisa *ex post facto* à medida que trabalha com dados obtidos depois do evento ocorrido. No caso deste trabalho, os dados utilizados foram obtidos, diretamente, com o gestor do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica (PNEGEB) no MEC, junto à Secretaria de Educação Básica (SEB). Também foram analisados documentos publicados pelo Ministério da Educação, como as portarias nº 16/2016 e nº 1.118/2016, as chamadas públicas nº 39/2019 e nº 40/2016 publicadas no Diário Oficial da União e documentos como o Plano Nacional de Educação (PNE 2014/2024).

Esta pesquisa se caracteriza como de cunho qualitativo, por estudar, principalmente, o funcionamento organizacional de determinado Programa, bem como a relação entre as organizações envolvidas (Strauss & Corbin, 2008). Foram realizadas entrevistas em profundidade com especialistas envolvidos com a implantação do PNEGEB, tanto no governo federal, quanto no Rio de Janeiro, estado escolhido para analisar os dados do Programa de forma acurada.

A escolha dos especialistas foi realizada com o objetivo de obter diferentes perspectivas acerca do PNEGEB no Brasil e, particularmente, no Rio de Janeiro. Para tanto, foi entrevistado um representante do Ministério da Educação (MEC), de modo que se obtivesse uma visão global acerca do Programa; um representante da Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC-RJ) para retratar a experiência estadual e a intermediação entre o MEC e as universidades; e três (3) profissionais que participaram ativamente do Programa de três universidades do Rio de Janeiro que ofertaram o Curso no estado: Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Neste texto, para se garantir o anonimato dos especialistas, os mesmos são tratados como: Entrevistado 1 – Universidade; Entrevistado 2 – MEC; Entrevistado 3 – Universidade; Entrevistado 4 – SEEDUC-RJ; e Entrevistado 5 – Universidade.

As entrevistas foram realizadas presencialmente, no segundo semestre de 2017, e as perguntas foram estruturadas de maneira a compreender alguns posicionamentos e percepções destes especialistas acerca das diferentes etapas que compõem o processo de análise das políticas públicas. Após a transcrição das entrevistas, a técnica de análise de conteúdo foi utilizada para interpretar os dados e compreender a significância dos resultados. Para Godoy (1995), este tipo de análise busca descrever o que aconteceu ao longo do tempo e explicar por quais motivos determinado fenômeno aconteceu, ressaltando a importância de se colocar uma visão mais abrangente das informações coletadas e a complexidade de observação de fatos históricos.

O método de análise de conteúdo do material coletado nas entrevistas foi inspirado no modelo de Bardin (2010) que compreende três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos dados com interpretação. Este procedimento viabilizou compreender e analisar o conteúdo das entrevistas à luz do modelo de ciclo de políticas públicas, apresentado no referencial teórico. Ressalta-se, ainda, que somente partes das entrevistas consideradas relevantes foram utilizadas na composição deste texto, posto que a utilização de sua completude inviabilizaria a própria construção do artigo.

Apresentação e Análise dos Resultados

Por Dentro dos Resultados do PNEGEB

Os dados quantitativos sobre o PNEGEB foram obtidos, diretamente, com Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação. Não houve necessidade de recorrer à Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527 de 2011, que assegura o direito fundamental de acesso à

informação, prevê a divulgação de informações de interesse público e fomenta o desenvolvimento da transparência na Administração Pública.

A SEB forneceu uma base de dados em Excel contendo as informações, especificamente, sobre o Curso de Especialização em Gestão Escolar do PNEGEB, referente ao período 2006 a 2014. Este foi, logo, um dos primeiros achados desta pesquisa: o próprio MEC não possui registros dos anos 2015 e 2016 do Curso de Especialização em Gestão Escolar do PNEGEB. Embora o Programa tenha seu término registrado em 2016, não foram encontrados registros por parte do MEC acerca dos dois últimos anos do Programa.

A planilha encaminhada pelo MEC informava as Instituições de Ensino participantes, seus respectivos estados, anos de desenvolvimento do projeto, vagas ofertadas, vagas preenchidas, o percentual de pessoas que concluíram o Curso e sua representatividade diante da meta estabelecida. Além disso, o documento apresentava os valores em Reais (R\$), previstos e executados, bem como o valor das bolsas oferecidas para cada instituição de ensino, o custo por aluno e o custo total. A partir da planilha matriz disponibilizada pelo MEC (disponível nos documentos suplementares da plataforma deste periódico) foi possível construir as tabelas/figuras apresentadas neste texto.

Em 2006, foram oferecidas as primeiras turmas do Curso de Especialização em Gestão Escolar, em dez estados brasileiros. As turmas foram formadas por dez instituições de ensino superior (universidades), sendo ao menos uma por região do país. No primeiro ano, aderiram ao Programa os estados da Bahia, Ceará, Espírito Santos, Mato Grosso, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Tocantins. Os estados de Sergipe e Acre foram os últimos estados a ofertarem cursos do Programa, em 2010 e 2011, respectivamente.

Em 2006, o Curso teve o menor custo por aluno apresentado durante toda a duração da política de formação. A partir de 2012, no entanto, o custo por aluno ficou bem acima da média. Em 2014, o valor do Curso por aluno chegou a custar, cerca de três (3) vezes mais que em 2006.

Tabela 1
Evolução do PNEGEB

Ano	Estados	Recurso Total Previsto (R\$)	Recurso Total Executado (R\$)	Custo por Aluno (R\$)
2006	10	4.837.850,00	4.837.850,00	1.972,22
2007	14	7.027.400,00	7.027.400,00	2.201,57
2008	3	1.765.450,00	1.765.450,00	2.385,74
2009	12	12.042.151,35	12.042.151,35	2.736,23
2010	9	9.035.170,67	7.899.189,88	3.662,12
2011	5	4.764.600,50	4.139.740,85	2.921,48
2012	4	6.020.370,72	5.748.180,72	5.443,35
2013	10	14.191.836,43	13.047.121,95	5.378,04
2014	10	10.332.398,39	8.629.889,00	6.098,86
2015	0	-	-	-
2016	0	-	-	-
Total		70.017.228,06	65.136.973,75	3.644,40

Nota. Dados não disponíveis para os anos de 2015 e 2016.

Fonte: Elaborada a partir dos microdados do PNEGEB 2006 a 2016, disponibilizados pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação.

Tabela 2
Evolução do PNEGEB

Ano	Estados	Vagas Pactuadas	Aprovados	% Aprovados x Meta	Custo por Aluno Previsto	Custo por Aluno Final (R\$)
2006	10	4000	2453	61%	1.209,46	1.972,22
2007	14	5800	3192	55%	1.211,62	2.201,57
2008	3	1306	740	57%	1.351,80	2.385,74
2009	12	6990	4401	63%	1.722,77	2.736,23
2010	9	4904	2157	44%	1.842,41	3.662,12
2011	5	2028	1417	70%	2.349,41	2.921,48
2012	4	2100	1056	50%	2.866,84	5.443,35
2013	10	5095	2426	48%	2.785,44	5.378,04
2014	10	4220	1415	34%	2.448,44	6.098,86
Total		36443	19257	-	-	-
Média Histórica		-	-	53%	1.976,47	3.644,40

Nota. Dados não disponíveis para os anos de 2015 e 2016.

Fonte: Elaborada a partir dos microdados do PNEGEB 2006 a 2016, disponibilizados pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação

Ainda se pode observar na Tabela 1 que, em 2014, foi registrado o terceiro maior custo previsto, o maior custo por aluno e, ao mesmo tempo, a Tabela 2 mostra que, no mesmo ano, se obteve a menor taxa de conclusão do Curso (apenas 34% dos cursistas). Não houve qualquer explicação para este percentual. O MEC só registrou dados finalísticos. Durante todo o período de duração da política pública, ao se considerar o aproveitamento geral do Programa, verifica-se que pouco mais da metade dos participantes, apenas 53%, concluíram o Curso. O MEC não desenvolveu ferramentas de acompanhamento dos cursistas que permitissem identificar os motivos da alta taxa de evasão. Assim, não existem registros dos motivos que levaram à evasão. São apresentados, apenas, os números finalísticos da evasão do Curso.

A Tabela 1 deixa claro que, a partir de 2010, o recurso total previsto foi maior que o recurso executado. Segundo dados do PNEGEB, o recurso total previsto foi de R\$ 70.017.228,06, enquanto o valor executado foi de R\$ 65.136.973,75, até 2014. Provavelmente, a diferença deste montante foi executada nos anos de 2015 e 2016. No entanto, o MEC não possui registro dos resultados do Curso nos últimos dois anos (2015 e 2016) do PNEGEB.

Na Tabela 3, verifica-se que, em todos os anos em que a política foi acompanhada, os piores resultados obtidos foram nos estados do Paraná e do Rio de Janeiro, onde apenas 25% e 33% dos cursistas concluíram o Curso, respectivamente. Vale destacar que o estado de Sergipe, embora tenha recebido os recursos, segundo informações do MEC, não formou nenhum (0%) diretor de escola pública pelo PNEGEB. Destaca-se que, historicamente, há o repasse do governo federal para execução dos programas nas unidades federativas (estados e Distrito Federal), sem a devida 'prestação de contas'. Este tipo de procedimento leva a situações esdrúxulas, tais como um determinado estado receber os aportes necessários à execução de um programa, não formar os cursistas e não devolver os recursos ao governo federal. Ressalta-se, ainda, que os recursos são utilizados para remunerar professores, tutores e demais profissionais envolvidos na gestão do Curso. Cursistas não são remunerados e o abandono do Curso, em qualquer etapa, não implica em nenhum tipo de penalidade. Portanto, não há devolução de recursos.

Tabela 3
Vagas Ofertadas x Ano x Instituição de Ensino

Estado	IES	Nº Aprovados	Aprovados em relação à Meta (%)	Investimento (R\$)	Custo por aluno formado (R\$)
MG	UFMG +UFV+UFOP	2886	66%	10.516.108,51	3.342,34
BA	UFBA	1722	64%	6.114.124,43	3.388,38
CE	UFC	1286	54%	4.448.722,40	3.453,51
RS	UFRGS	1174	61%	3.626.307,74	3.029,30
AM	UFAM	1388	75%	4.209.139,46	3.024,34
MT	UFMT	782	49%	2.802.791,36	3.308,56
SP	UFSCar	887	58%	2.972.739,74	3.129,91
PA	UFPA	959	44%	5.151.605,20	4.585,19
PE	UFPE	616	44%	2.150.816,93	3.356,53
RN	UFRN	669	48%	2.469.591,68	3.328,62
PI	UFPI	712	57%	2.339.679,60	3.036,77
DF	UnB	498	42%	1.858.748,20	3.411,69
PB	UFPB	449	37%	2.002.957,20	4.343,52
RO	UNIR	419	35%	2.276.436,84	4.697,93
RJ	UFRJ +UNIRIO+UFF	399	33%	2.095.790,77	4.879,60
AL	UFAL	583	51%	2.026.350,40	2.868,66
AP	UNIFAP	567	52%	2.084.495,00	3.666,67
MS	UFMS	431	43%	1.925.197,73	4.082,24
SC	UFSC	368	41%	1.203.750,00	3.271,06
MA	UFMA	384	45%	1.108.287,60	2.886,17
AC	UFAC	364	45%	1.950.340,60	4.091,19
ES	UFES	612	77%	1.171.963,63	1.810,97
TO	UFT	621	78%	1.013.450,00	1.631,96
GO	UFG	228	57%	498.000,00	2.184,21
PR	UFPR	98	25%	449.950,00	4.591,33
RR	UFRR	155	39%	864.197,60	4.798,94
SE	UFS	0	0%	685.685,44	-
Total Geral		19257	53%	70.017.228,06	3.382,51

Nota. O investimento é composto pela soma custeio previsto e bolsa prevista.

Fonte: Elaborada a partir dos microdados do PNEGEB 2006 a 2016, disponibilizados pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação e Universidade Federal Fluminense (UFF).

Estados do RJ, RR, RO, PR possuem custo por aluno superior a 40% do custo médio de formandos nacionais. Fato que é explicado pela baixa taxa de conclusão de 33%, 39%, 35%, 25%, respectivamente. As mais baixas entre as unidades federativas. Certamente, sem considerar o estado de Sergipe que, segundo os dados obtidos junto ao MEC, não formou nenhum profissional no período em que este órgão manteve registros do Programa. Nestes termos, considerando que apenas 53% de todos os alunos matriculados se formaram, são cerca de R\$30.614.377,66 de investimentos 'perdidos' por conta da evasão ou aplicação não informada dos recursos recebidos.

Especificamente, as informações obtidas por meio de entrevistas com o professor responsável pelo programa na UFF mostraram que, na abertura do primeiro edital, com 300 vagas

disponibilizadas, houve um total de 1.216 inscrições. Embora grande parte dos candidatos não atendessem ao requisito de ser diretor de escola, o número apresenta uma grande procura pela formação. No entanto, a taxa de conclusão desta turma foi de 47%. Essa taxa, embora aparentemente baixa, ainda se mostrou maior que a média, quando comparada com as demais universidades do Estado do Rio de Janeiro, como pode ser observado na Tabela 2.

Tocantins (78%), Espírito Santo (77%) e Amazonas (75%) foram os três estados com maior percentual de cursistas que concluíram a Especialização. Uma análise mais específica no estado do Rio de Janeiro mostra que o estado, ao longo dos dez anos, ofertou o Curso somente em 2007, 2009 e 2014, em três instituições de ensino diferentes e foi o segundo estado com menor percentual de aproveitamento no Programa. A Tabela 2, também, permite verificar que esse aproveitamento não foi proporcional ao investimento recebido pelo estado do Rio de Janeiro, tendo em vista que outros estados receberam valores menores, mas formaram uma maior quantidade de cursistas.

O PNEGEB, no Rio de Janeiro, estado que analisamos com maior acuidade, foi operacionalizado nas seguintes instituições de ensino superior: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e Universidade Federal Fluminense (UFF).

Na UFRJ, as unidades e órgãos responsáveis pela implementação do Curso de Especialização Escolar foram a Faculdade de Educação e o Núcleo de Computação Eletrônica, em parceria com a Secretaria de Estado de Educação. A primeira turma teve início, em 2008, com meta de formação de 400 gestores escolares. O processo seletivo para formação das turmas foi realizado através de análise curricular e entrevista com os diretores para formação de 10 turmas de 40 alunos, vinculadas a sete Polos regionais da UFRJ, contemplando as cidades do Rio (Centro), Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Nilópolis, Itaguaí, Niterói e Campos dos Goytacazes. Apenas 174 pessoas concluíram o Curso, representando um percentual de 44% em relação à meta e ao número de vagas ofertadas. O total, em Reais (R\$), executado nesta universidade chegou R\$ 481.400,00 com um custo de R\$2.719,77 por aluno, na primeira turma.

Na UFF, a primeira turma do Curso de Especialização em Gestão Escolar teve início em 2014, sendo a última universidade do estado do Rio de Janeiro a aderir ao Programa. Foram ofertadas, inicialmente, 400 vagas a um total de R\$ 819.875,00 executados. Não foram apresentadas, na base de dados do MEC, as informações referentes às quantidades de alunos que concluíram o Curso, tampouco a relação custo por aluno. A UFF informou que cerca de 140 cursistas concluíram o Curso, representando um total de 47% do total de ingressantes. Segundo a UFF, no momento de selecionar os cursistas, o número inicial de 400 vagas foi reduzido para 300 por uma demanda do MEC. No entanto, o valor executado foi o mesmo previsto.

Na UNIRIO, o Curso de Especialização abrangeu 21 municípios, 301 escolas públicas e 222 alunos concluíram o Curso, representando um percentual de 56% em relação ao número de vagas oferecidas. O total, em Reais (R\$), executado na UNIRIO chegou a R\$ 645.685,77 com um custo de R\$2.908,49 por aluno.

O PNEGEB sob a Perspectiva do Ciclo de Políticas de Públicas

A montagem da agenda - O tema formação ou preparação de diretores de escolas públicas da educação básica ocupou, inicialmente, a agenda dos estados da federação por meio do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), que estruturou o Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (ProGestão). O ProGestão foi adotado por vários estados e, em determinado período, foi referência para a área. No entanto, não era uma política pública, tampouco de âmbito nacional. Mas apontou para a possibilidade de construir um programa nacional, inspirado no ProGestão. Na época, com base nos resultados das avaliações nacionais e estaduais da educação básica, já se registrava a necessidade do fortalecimento da gestão nas escolas públicas, um dos

principais objetivos da Secretaria de Educação Básica (SEB), com o propósito de melhorar a qualidade da educação.

Paralelamente, no Plano Nacional de Educação (PNE), foi determinada a ampliação da oferta de cursos de formação em Administração Escolar em instituições de nível superior, onde já se previa a colaboração entre Estados, Municípios e Universidades, a fim de ofertar formação continuada para melhoria do desempenho na função de diretor de escola pública. Essa deliberação foi reforçada na atualização do PNE, publicado em 2014, que trata, inclusive, da valorização dos profissionais da educação.

A situação do país é muito diversificada e o MEC entende que, ainda, cabe ao MEC criar políticas indutivas. A incapacidade dos municípios de investir em formação de forma adequada gera expectativa da oferta pelo MEC. Acho que esse foi um dos motivos para que a oferta da formação tenha precisado vir de um órgão federal. Nós tivemos uma situação, no MEC, de receber planejamentos de formação de cada estado. Cada um com uma ideia. O pessoal chegava falando sobre a carência de formação; cada um com sua realidade. O que se pretendia era o seguinte: que as instituições de ensino, as universidades, operacionalizassem, de algum modo, a formação dos gestores das escolas públicas. Pelo menos, foi isso que a gente pensou. (Entrevistado 2 – MEC)

Essa fala de um dos formuladores da política pública em pauta corrobora as assertivas de Wu et al (2010), ou seja, o papel dos gestores públicos na formação da agenda é *sine qua non*. Os formuladores de políticas públicas, na condição de servidores públicos, são capazes de causar impactos substanciais em áreas específicas e durante um longo período de tempo, se compreenderem a necessidade de existência de determinada política pública.

A demanda por formação, também, é corroborada pelo Entrevistado 1.

Havia uma demanda reprimida muito grande. No início, nas inscrições, quando foi aberto o edital para o Curso, nós tínhamos previsto 300 vagas e foi o que nós abrimos. Houve 1.216 candidatos. Só isso já era um indicador da necessidade de formação para a gestão. (Entrevistado 1 – Universidade)

Além da Secretaria de Educação Básica (SEB) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), os representantes de educação básica de cada estado foram, diretamente, ao Ministério de Educação demandar formação em gestão para os diretores das escolas públicas. Vários atores sociais participaram das demandas iniciais aos formuladores de políticas públicas e levaram a questão da necessidade de formação dos gestores das escolas públicas para ser discutida na agenda do governo. Como foi uma demanda nacional, ou seja, de todos os estados e apoiada pela SEB, pelo CONSED e, com indicativos de necessidade de formação dos gestores no próprio Plano Nacional de Educação, o problema entrou na pauta da Agenda, beneficiando-se de uma “janela de políticas públicas”.

Outra característica que aponta a necessidade da oferta de formação do diretor de escola está relacionada com a forma de ascensão ao cargo. Conforme resultados do Censo Escolar (2015), como já tratado anteriormente, muitos diretores chegam ao cargo por indicação política, não estão preparados para o cargo de gestão e demandam formação específica:

Temos um público com experiência na educação. Mas muita gente chega à direção da escola por indicação política. Destes, alguns estavam interessados em fazer uma formação e, principalmente, em ter uma chancela de uma universidade federal. (Entrevistado 3 – Universidade)

Para a Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro (SEEDUC-RJ), a própria responsabilidade pela escola e seus processos já aponta para a necessidade de preparar o diretor para exercer o cargo de gestor da escola. No entanto, o alto índice de municípios que utilizam a indicação política para definir o diretor da escola fragiliza o próprio processo de formação e os resultados esperados da mesma, uma vez que, ainda que o diretor participe da formação, devido à rotatividade no cargo, não há como colher os resultados da sua qualificação.

Ainda na questão da montagem da agenda, de acordo com o Entrevistado 4, não houve demora entre a demanda pela formação dos gestores e o tema entrar na pauta do MEC.

Vejo que não houve um intervalo muito grande entre uma ação e outra. Os diretores se mobilizaram e o estado buscou governo federal. Nessa época, foi rápido.

(Entrevistado 4 – SEEDUC-RJ)

Para o MEC, a questão da formação dos diretores de escolas públicas e sua importância, também, podem ser constatadas na fala do Entrevistado 2.

A formação dos diretores, hoje, para a gente, dentro do MEC, tem um peso muito grande. Não só a gente, mas todos enxergamos que é preciso qualificar a gestão porque quem está na gestão é que viabiliza, também, as melhorias que a gente pretende para a escola pública, para a qualidade do ensino, do ensino-aprendizagem.

(Entrevistado 2 – MEC)

Há um reconhecimento, por parte do MEC, que qualificar a gestão da escola é essencial para se alcançar melhoria dos resultados de aprendizagem. Esta percepção está em sintonia com os resultados de pesquisas internacionais (Bush, 2008; Backor & Gordon, 2015; Bloom, 2015; Day, 2017; Day, Gu & Sammons, 2016; Day & Armstrong, 2016; Day, 2017).

Em resumo, contribuíram, diretamente, para a montagem da agenda: a demanda direta ao MEC de diversos atores sociais, tais como a SEB, o CONSED, os estados, que, individualmente, passaram a enviar projetos de formação dos diretores para o MEC, a partir das demandas dos diretores e o próprio reconhecimento do MEC da necessidade de preparar os diretores das escolas públicas para o exercício da gestão, posto que já há evidências da relação entre a gestão escolar e os resultados da aprendizagem dos educandos, observados em exames de avaliação educacional (Day, 2017; Day, Gu & Sammons, 2016; Day & Armstrong, 2016; Day, 2017).

A formulação de alternativas – Uma das questões levantadas ao longo da pesquisa foi se ‘houve alternativas para concretizar o PNEGEB, que não um curso de especialização padronizado para todo o Brasil’. Esse questionamento buscava compreender se o MEC acreditava que foi adequado, em se tratando da formação de gestores de escolas públicas, em contextos muito diferentes, adotar uma política de nível nacional e padronizada, e se a alternativa oferecida pelo MEC, de fato, traria solução para o problema, uma vez que o Brasil é um país federado e desigual. A primeira fala já é bastante expressiva acerca da decisão tomada pelo MEC.

Eu acho importante você ter uma diretriz nacional. Mas você não pode deixar de levar em consideração as questões locais de cada rede de ensino. As questões contextuais, inclusive, para formação de cada gestor de cada município. Mas, acho que isso não foi considerado por quem trouxe esta alternativa e formulou a política pública. (Entrevistado 3 – Universidade)

Mesmo que a demanda por formação de gestores fosse de todo o Brasil, a adoção de uma política nacional e padronizada pareceu equivocada, desde o início, para os entrevistados representantes das universidades que operacionalizaram o curso de formação. Como destacam Howlett e Ramesh

(2003), ainda que se tenha um problema global que precisa ter ações induzidas pelo governo, já na formulação das alternativas devem ser reconhecidas as limitações e as possibilidades de contemplação do contexto de implementação da política pública.

Bem, o MEC já ofereceu vários cursos para outras demandas. Acho que foi natural pensar em um curso. Então, houve priorização de algumas competências, como em qualquer curso: determinada carga horária, temáticas. Nenhum curso hoje, que nós temos ou que já tivemos, esgota as competências necessárias no processo de formação. Mas acho que, no processo de construção do curso, optamos por trabalhar algumas competências que, naquele momento, pareciam ser necessárias ao futuro cursista. Quer dizer, quem está na gestão no MEC, e que está produzindo e pensando no que fazer é que define as competências que deve ter um gestor de escola pública. Naquele momento, então, quem estava decidindo priorizou trabalhar algumas competências. (Entrevistado 2 – MEC)

Há que se registrar que, nas entrevistas realizadas e nos documentos disponíveis, não foram encontrados quaisquer indícios de que, em algum momento, se pensou em outra alternativa de ação para a política pública de formação de diretores de escolas, que não fosse um curso de especialização de 400 horas padronizado para todo o Brasil. Ou seja, prevaleceu o modelo praticado pelo MEC de induzir, coordenar e financiar cursos, em parceria com universidades. Em outros termos, foi adotado um modelo já bastante utilizado em outras ações do Ministério da Educação: o MEC financiou e coordenou as ações e as universidades oferecem o curso de formação de diretores, em parceria, articulando-se com estados e municípios.

Destaca-se, também, que, mesmo que a alternativa pensada fosse um curso de formação, não se cogitou a possibilidade de utilizar um dos cursos já implementados por alguns estados brasileiros, de forma autônoma e que foram exitosos. A expansão do ProGestão, que já existia em Minas Gerais, formulado pelo CONSED, por exemplo.

Essa iniciativa, o ProGestão, descentralizada, foi uma das soluções encontradas pelo estado de Minas Gerais para tratar a formação dos diretores escolares em exercício e daqueles que poderiam vir a se tornar gestores de escolas (ProGestão, 2013). Representou uma contribuição inovadora no campo da formação continuada e em serviço para dirigentes escolares, na modalidade da Educação a Distância (EaD). Inicialmente, destinava-se apenas aos dirigentes escolares já em exercício, em Minas Gerais. Mas, em seguida, foi estendido aos demais profissionais do Magistério, em exercício nas escolas estaduais, que desejassem, futuramente, tornar-se um gestor escolar.

Ao que parece, houve consenso sobre a ‘alternativa’, o curso de especialização de 400 horas padronizado para todo o Brasil, pensado pelos formuladores das políticas públicas, que teve no MEC o ator central, indutor, formulador e financiador da política implementada.

A tomada de decisão - Nessa etapa, em que deveriam ter sido discutidas as alternativas, para que fosse selecionada a mais adequada, o que se verificou, de fato, é que após a demanda por formação de diretores de escolas públicas entrar na agenda do governo, o MEC iniciou o processo de desenho do PNEGEB, via curso de especialização de 400 horas padronizado para todo o Brasil. Portanto, não houve um processo de escolha. A escolha estava posta, haja vista, que no processo de formulação de alternativas, a única alternativa proposta foi um curso de especialização de 400 horas padronizado, de âmbito nacional, que seria operacionalizado pelas universidades em cada estado.

Um dos entrevistados assinala que a criação do PNEGEB foi importante. No entanto, acredita que, como política pública de âmbito nacional, não foi adequada, pois não considerou a realidade brasileira diversa, ou seja, os contextos nos quais as escolas estão inseridas e as reais necessidades dos diretores que seriam os cursistas.

Pensar política nacional, eu acho importante, porque quando o MEC toma para si essa responsabilidade, ele está sinalizando para as Secretarias que perfil de diretor o MEC acha que é importante numa perspectiva democrática. Mas, não chamar os entes federados para dialogar e se aproximar mais do desenho da política pode gerar problemas na implementação da própria política. Acredito que teria sido válido para gente conhecer quem são esses diretores, quem são as pessoas que pensam, em algum momento da sua carreira, em ser diretor de uma escola. Teria permitido pensar uma formação mais articulada com as realidades locais. É fundamental que o MEC sinalize e diga o que ele pensa como gestão democrática. Mas precisa da participação daqueles que estarão envolvidos na operacionalização da política. Essa participação não houve na criação do PNEGEB. (Entrevistado 3 – Universidade)

Em outras palavras, no caso do PNEGEB, foi uma decisão top-down. O MEC tinha claramente estabelecido quais resultados pretendia alcançar, por meio do lançamento de um programa nacional para formar gestores escolares, e estabeleceu parceria com as universidades que iriam operacionalizar. Esses entendimentos são corroborados quando se observa que o MEC, além de decidir pela criação do PNEGEB, também definiu os objetivos gerais, específicos e os conteúdos do Curso.

O desenho do Curso veio pronto. A plataforma estava pronta, o ambiente virtual com os conteúdos e as avaliações. Tudo pronto na plataforma. A primeira leitura que a gente fez é de que o MEC pegou um curso presencial e colocou em ambiente virtual. Então o *design instrucional* do Curso, na minha análise, estava equivocado. Era um curso presencial transportado para um ambiente virtual de aprendizagem. Cada disciplina tinha 15 avaliações, o que não fazia nenhum sentido. Numa disciplina de 60 horas você não pode ter 15 avaliações. Acho que nem no curso presencial. (Entrevistado 3 – Universidade)

O MEC, ainda, definiu, como prioridade, a formação daqueles diretores de escolas de baixo desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), bem como o formato EaD para alcançar o máximo de gestores. O ‘pacote’ estava pronto.

A implementação do PNEGEB – A implementação de uma política pública envolve colocar as decisões tomadas em prática, ou seja, traduzir as decisões políticas em ação (Howlett & Ramesh, 2003).

No caso do PNEGEB, a ação implementada foi um curso de especialização de 400 horas, utilizando metodologias da EaD, operacionalizado pelas universidades, centralizada e financiada pelo MEC. No entanto, iniciativas pontuais foram surgindo à medida que cada universidade foi identificando falhas processuais nas soluções apresentadas pelo MEC, como pode ser observado pela fala dos entrevistados.

Alguns (diretores) têm dificuldades com o uso de qualquer tecnologia, outros estão em realidades distantes e nós precisamos alcançá-los. Então, nós fazíamos atividades complementares. Se o cursista não conseguia fazer uma atividade, a gente colocava uma atividade extra para ele e com prazo maior para entregar. Foram inúmeras atividades realizadas assim para não perder os cursistas e não aumentar os índices de evasão. (Entrevistado 1 – Universidade)

A gente fez algumas mudanças para tornar o Curso mais adequado. A coordenação pedagógica, coordenadora de tutores e os professores, que a gente chamou, ajudaram

a melhorar o Curso. Cada disciplina tinha um professor conteudista especialista que redesenhou um pouco sua disciplina e as avaliações, junto com a coordenação pedagógica e comigo. Criamos encontros presenciais com objetivo de aproximar os cursistas, proporcionar trocas de experiências, aprimorar o desenvolvimento e providenciar senso de pertença à universidade. (Entrevistado 3 – Universidade)

Implantamos polos físicos sem grandes custos para o MEC e para as universidades. O que pareceu que funcionaria melhor. Mas, também, tínhamos as turmas virtuais, quer dizer, um ambiente virtual de aprendizagem. Foi assim que conseguimos formar, pelo menos, a metade dos cursistas que ingressaram no Curso. Não fossem essas ações, teríamos um índice de sucesso na formação dos cursistas bem menor. (Entrevistado 1 – Universidade)

Em outros termos, as universidades tiveram que buscar, durante o processo de implementação do PNEGEB, alternativas que viabilizassem a retenção dos cursistas, pois a proposta de 100% EaD, solicitada pelo MEC, não estava possibilitando a formação dos diretores das escolas públicas. O que se verificou, portanto, foi que o MEC, ao delinear o Programa, não considerou as particularidades de cada região, tampouco os cursistas. Assim, questões, aparentemente simples, como o manuseio dos recursos de informática, por exemplo, prejudicaram alguns cursistas que não tinham qualquer familiaridade com as novas tecnologias educacionais ou com as tecnologias de ensino EaD. Assim, conforme as dificuldades de operacionalização do PNEGEB foram aparecendo, as universidades foram propondo alternativas para que os cursistas não desistissem do Curso e obtivessem o melhor aproveitamento possível. Em outros termos, as universidades parceiras tiveram que cumprir o seu papel de buscar criar as condições para operacionalização do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica (PNEGEB), conforme definido, previamente, pelo Ministério de Educação, quando do estabelecimento da parceria para concretização do Curso.

De fato, não raro, essas adaptações são necessárias. Como assinalam Wu et al (2010), são os “ajustes” que cada política precisa sofrer ao ser implementada em ambientes com características diferentes. Fazer as adaptações necessárias em cada um desses ambientes permite um reajuste para atender às características do público. No caso do PNEGEB, no entanto, o que se percebeu foi que essas particularidades não foram levadas em consideração nas fases anteriores do ciclo da política pública, tampouco no momento inicial da implementação, o que exigiu de cada universidade uma tratativa pontual ao longo da execução da política.

Alguns conflitos também surgiram, tais como criar encontros presenciais para facilitar a troca de conhecimentos e a aprendizagem. No entanto, em algumas regiões, havia dificuldade de deslocamento dos cursistas, o que, também, impactou no índice de evasão do Curso.

Com a permissão do MEC, ao invés de termos polos físicos e manter uma estrutura com um polo, para digamos oito cursistas, por exemplo, o que seria oneroso para a universidade e para o MEC, nós disponibilizamos espaços na própria universidade, na unidade que o curso estava sediado e tínhamos turmas virtuais. Um ambiente virtual de aprendizagem que, também, podia receber os cursistas. Esta estratégia funcionou muito melhor que ter polos que os cursistas não frequentavam. Mas, muitos cursistas moravam em outros municípios e muito longe da Universidade. (Entrevistado 1 – Universidade)

Faz-se necessário destacar que, embora a criação da política tenha sido *top-down* (Howlett & Ramesh, 2003), o diálogo entre o MEC e as universidades parceiras, evidenciado pelas entrevistas, foi um fator determinante para implementação do PNEGEB. Esse diálogo permitiu às universidades se

adaptarem da maneira como foi possível, disponibilizando os professores para redesenharem o conteúdo do material didático, realinhando as disciplinas e seus conteúdos internamente, redimensionando avaliações e aulas do Curso.

No entanto, 'o adaptar-se como foi possível', permitiu que cada universidade adaptasse o Curso de acordo com as perspectivas de cada conteudista especialista que redesenhou um pouco sua disciplina e as avaliações, o que, muitas vezes, colocou o Curso em dissonância com a proposta inicial do MEC, do conteúdo à seleção do cursista. Por exemplo, não foram buscados e priorizados aqueles gestores das escolas com baixo rendimento nos índices de aprendizagem dos educandos. Em outros casos, o Curso, embora operacionalizado pela universidade parceira, teve professores que não eram do quadro da Universidade.

Na Universidade 1, por exemplo, a matrícula foi realizada por livre adesão. Os diretores eram apenas convidados. (Entrevistado 1 – Universidade)

Na Universidade 2, no primeiro momento o processo de seleção dos diretores foi feito junto às redes municipais e estadual do RJ. As informações aos diretores chegavam via Secretaria Municipal de Educação. Os que manifestaram interesse eram agendados para uma visita e passavam por entrevistas de seleção. (Entrevistado 3 - Universidade)

Na Universidade 3, houve dificuldade inicial para montar as equipes com os professores das turmas, pois já haviam professores envolvidos em outros cursos de EaD com bolsa da universidade Aberta do Brasil e, portanto, não poderiam trabalhar no PNEGEB. Foi necessário procurar professores de fora da Universidade para trabalhar no Curso de Formação dos Diretores das Escolas Públicas. (Entrevistado 5 – Universidade)

A formação foi oferecida online, mas havia a expectativa, por parte dos cursistas, de encontrar com os professores nos polos para orientação, o que não aconteceu com muita frequência. Este foi mais um problema enfrentado pelas universidades. (Entrevistado 3 - Universidade)

Ainda, sobre as dificuldades encontradas na implementação do PNEGEB, os especialistas destacaram que as universidades incrementaram encontros presenciais, exatamente, com o propósito de sanar os principais problemas, principalmente, aqueles de adaptação com a metodologia EaD. Esses encontros presenciais não estavam previstos na tomada de decisão do MEC, no entanto, foram adaptações para a implementação que as universidades encontraram, segundo os especialistas, para reter e melhorar o aproveitamento no Programa.

Foi um empenho muito grande das universidades para atender essa população toda e de pensar numa forma mais descentralizada, trazendo outras universidades, e pensar em formação semipresencial. No caso deste público, eu acho que a formação, integralmente à distância, deixaria muitas lacunas na aprendizagem. Eu acho que é importante você ter uma formação semipresencial. Pode ter uma parte do conteúdo à distância, mas a parte presencial é fundamental. A gente usou um pouco da autonomia da universidade e tentamos redesenhar um pouco a política. Assim, uma apropriação elástica da política, redesenhamos para ver se a gente conseguia mais sucesso e, realmente, conseguimos. (Entrevistado 2 – Universidade)

Tínhamos duas aulas presenciais por mês. Uma aula era no próprio polo. A outra era na universidade. Então, nós reuníamos todos os estudantes e fazíamos palestras para todos os alunos de todas as turmas na nossa universidade. A proposta era que as escolas construíssem ou revisassem os seus projetos político-pedagógicos coletivamente com a comunidade. Pelo menos, foi organizado nesse sentido. (Entrevistado 5 – Universidade)

Enfim, as universidades desenvolveram ações para superar obstáculos que surgiram na implementação do PNEGEB. Mas, vale destacar que, o diálogo entre o MEC e as universidades parceiras que possibilitou as adequações do PNEGEB, também evidenciou a falta de integração e envolvimento entre os atores responsáveis pela criação e disseminação das diretrizes e os atores que operacionalizariam a política pública. Esta falta de integração inicial e no próprio delineamento da política pública permitiu que cada universidade adaptasse a política nacional, muitas vezes, em desacordo com as diretrizes nacionais.

A avaliação do PNEGEB – Nesta etapa deveriam ser avaliados os resultados da política pública. Esta é a fase que se configura como um estágio essencial para definir se um programa passará por algumas modificações, se será mantido ou, até, extinto (Howlett & Ramesh, 2003).

Os resultados apresentados apontam que: o investimento em recursos financeiros foi da ordem de R\$ 70.017.228,06; o número de vagas pactuadas, embora baixo, em relação ao número total de diretores de escolas de educação básica no Brasil foi de 36.443; a evasão foi de 47%, o que significa que apenas 53% dos ingressantes concluíram o Curso, ou seja, 19.257.

O MEC deveria ter pensado nas realidades muito distintas no país inteiro, antes de definir que a política pública deveria ser implementada em forma de um curso de âmbito nacional por um período de 10 anos. Se as diferentes realidades tivessem sido consideradas, o MEC, através de seus representantes, teria buscado dialogar, de alguma forma, com aqueles a quem o Curso se destinava. Se eu estou elaborando uma política pública para um diretor de escola, eu tenho que saber quem é esse sujeito, como é que ele chega à essa função, quais as condições que as escolas oferecem, quais são as questões políticas que estão presentes no provimento dessa função. Mas isso não foi feito. (Entrevistado 3 – Universidade)

Talvez, em parte, por não considerar as distintas realidades brasileiras, mas, principalmente, por não considerar as reais necessidades e obstáculos que deveriam ser superados pelos diretores das escolas públicas que o Curso tenha apresentado 47% de evasão.

Não obtivemos o resultado que esperávamos, em termos de políticas. Existem muitas interferências partidárias na seleção dos diretores. Então, não há expectativas, inclusive, de investir recursos para formação de diretores de escolas públicas, se esta é, ainda, uma função que está na mão da política partidária. Ou seja, o diretor da escola é definido por conveniências partidárias e, não porque o sujeito está apto a exercer a função. E se o sujeito, ainda que tenha participado do processo de formação de diretores de escolas, não for adepto de determinado partido no poder, ele sairá da direção da escola. Ainda vivemos no patrimonialismo. Então, tem que superar, primeiro, o patrimonialismo, para que se possa pensar em superar as questões de formação dos gestores, dado que, em muitas escolas brasileiras, estes são cargos rotativos, de acordo com o partido no poder. (Entrevistado 3 – Universidade)

Essa é uma realidade gritante no Brasil, que não poderia ter sido ignorada. O próprio Censo Escolar (2015) aponta para as formas de ingresso de um diretor de escola ao cargo, as diferentes realidades de condições de trabalho desse profissional e, ainda, a dificuldade de formar um profissional que é temporário naquele cargo e, muitas vezes, até na escola.

Não obstante a falta de integração entre os atores envolvidos no desenvolvimento e operacionalização da política pública em pauta, o MEC, também, ignorou o próprio usuário da política, aqueles a quem a política se destinava. Além disso, o processo de convencimento das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação para que se envolvessem e estimulassem os diretores a participar do Curso, foi árduo.

O processo de convencimento, de diálogo com as Secretarias, com os Secretários de Educação, com os Prefeitos foi difícil. O MEC estava oferecendo uma formação em uma universidade federal, gratuita e de qualidade, mas parecia haver pouco interesse dos governantes locais. (Entrevistado 5 – Universidade)

De fato, os governantes locais não foram convidados a participar da construção da política pública. Todavia, é improvável concretizar uma política de âmbito nacional sem parceria com os governos locais. Algumas Secretarias se envolveram com o processo de formação, o que viabilizou obter 53% de concluintes do Curso. Sem a parceria com as Secretarias que aderiram ao Programa, dificilmente o governo federal teria conseguido implementar o PNEGEB. De acordo com o Entrevistado 5 – Universidade, “sem o envolvimento de algumas Secretarias de Educação, a gente não teria conseguido implementar o Curso”.

Jannuzzi (2013), explica que para que uma política pública seja efetiva, há que se ter o máximo possível de atores envolvidos naquela política participando do seu desenho à sua implementação, como gestores, políticos e técnicos. Isto é, devem buscar atuar de forma sistemática e cooperativa, como se estivessem todos envolvidos na resolução de um problema consensualmente percebido. Isto posto que o processo das políticas públicas envolve interação de muitos atores que, nem sempre, percebem a política sob a mesma perspectiva, tampouco compartilham dos mesmos interesses. Assim, quando não há, pelo menos, a tentativa de integrar os atores envolvidos na política pública em pauta, o que se obterá será a desintegração e extinção da política por falta de resultados, a partir das ações implementadas.

No caso do PNEGEB, o que se constatou foi que questões anteriores ao processo de formação dos diretores das escolas públicas, tais como o processo de escolha do diretor, precisam estar sanadas para que se tenha efetividade em um programa de formação. No que tange ao relacionamento entre as instituições envolvidas e seus papéis, o que se percebeu, pelo menos ao longo das entrevistas, foi a falta de integração entre os atores envolvidos, sendo esta uma das principais dificuldades para a implementação do Programa. De um lado, as universidades reclamaram do MEC em relação ao material didático, ao repasse dos recursos, da falta de parceria com a Secretaria de Educação. De outro lado, o MEC reclamou da falta de iniciativa das universidades, da falta de diálogo e de interesse das Secretarias de Educação.

Por sua vez, a Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro, mesmo que não tenha participado e tampouco acompanhado esta política de formação no estado, segundo o Entrevistado 4, as ações da Secretaria sempre trataram da formação de diretores de escola.

Participamos de um programa sobre a liderança nas escolas de gestores e fizemos muitos fóruns com os diretores. Na época, o Secretário queria que a gente priorizasse as escolas com baixo desempenho no IDEB. Então, a gente focava nisso. A gente, também, tinha um programa de formação de gestores. (Entrevistado 4 – SEEDUC-RJ)

Enfim, como já observado por Conte e Lima (2015), o que se constatou, mais uma vez, como resultado deste tipo de parceria entre o MEC e as Instituições de Ensino Superior, as universidades, estados e municípios, foi a falta de continuidade das políticas educacionais no Brasil. A grande alternância de responsáveis dentro da própria equipe do MEC, durante os anos de execução do Programa, foi um obstáculo à implementação da política pública, pois dificultou a articulação e avanços da política. O predomínio da disputa político-partidária, ao invés de centrar esforços na elaboração e implementação de determinada política pública, cria barreiras entre os atores da política, o que, mais uma vez, obstaculiza a sua implementação adequada.

No Rio de Janeiro, por exemplo, a oferta de vagas, não foi bem articulada com a Secretaria de Educação do Estado e com as Secretarias Municipais. Embora tenha havido, no início do Programa, um levantamento do número de gestores, por municípios e por região, as próprias vagas disponibilizadas para o estado não atenderiam à demanda, se todos os diretores do estado, de fato, tivessem buscado a formação oferecida pelo MEC.

Segundo relato do Entrevistado 4 (SEEDUC-RJ), não houve acompanhamento, tampouco fiscalização por parte dos entes envolvidos. E, embora tenha havido a aderência da Secretaria ao Programa, o papel da Secretaria, na execução da política, por exemplo, se limitou a comunicar às redes municipais sobre as vagas disponíveis no Curso e encaminhar a convocação dos diretores para participação no Programa.

Há que se destacar, ainda, que, mesmo com a elevada evasão, o feedback em relação ao Curso oferecido atingiu resultados satisfatórios na perspectiva dos educandos/cursistas, como verificado na avaliação do Curso aplicada pelo MEC. Mais importante: segundo os resultados do Censo Escolar (2015), quase 90% dos diretores que responderam ao questionário do Censo Escolar (2015) afirmaram querer participar de um curso de formação de gestores. No entanto, quando se avaliam os números resultantes do PNEGEB e a percepção dos especialistas, essa afirmação não parece coerente com a elevada evasão observada no Curso.

Esse é um discurso que a gente não consegue compreender; uma equação que não fecha. A gente ofereceu a formação gratuita, de qualidade, com a chancela de uma universidade federal e o que tivemos foi uma evasão muito alta. Na nossa universidade, por exemplo, só tivemos 174 pessoas que concluíram o Curso, em uma turma de 400. (Entrevistado 3 – Universidade)

Quanto ao material didático recebido para o Curso, ao acompanhamento do Curso e à própria avaliação do Programa, foi possível identificar uma avaliação negativa dos especialistas. Foram identificados problemas de diversas naturezas e que impactaram na gestão do PNEGEB.

O material didático foi implementado sem haver atualização e adaptação do conteúdo. Isso demandou horas extras de professores, revisão de conteúdo e redesenho de atividades. A formação, no final, ficou mais voltada para questões comportamentais do que técnicas. Alguns participantes não tinham evoluído o pensamento sobre a questão da liderança (o que prejudicou no sentido da compreensão do curso de formação). Para completar, o acompanhamento e o feedback por parte do MEC foram ineficientes. Na verdade, nem dá para dizer que houve avaliação para que houvesse feedback. (Entrevistado 1 – Universidade)

O Programa não teve um acompanhamento efetivo das informações, dados e indicadores de execução que permitissem avaliação. Só sabemos o que constatamos pelo número de cursistas que concluíram o Curso: que o Programa teve uma taxa de evasão muito elevada. (Entrevistado 2 – MEC)

Ao se analisar algumas das falas dos entrevistados, com base no método de análise chamado de avaliação administrativa (Howlett & Ramesh, 2003), que examina se a prestação do serviço foi eficiente, percebe-se que houve inconsistência nos diferentes subsistemas: processo, esforço, desempenho, eficiência e eficácia. Houve falha na execução, nos métodos de aplicação e na metodologia escolhida para ministrar o Curso. Os resultados não foram mensurados de maneira assertiva e metódica, tampouco foram acompanhados os usos dos recursos financeiros, o que resultou na utilização do mesmo montante (R\$ 70.017.228,06) que deveria propiciar a formação de 36.443 diretores de escolas públicas, mas garantiu a formação de apenas 53% dos ingressantes. Também, não se constatou interação entre os atores no processo de construção da política pública, tampouco efetividade nos resultados.

Outro ponto muito observado na pesquisa foi a questão da falta de responsabilização para os profissionais que se inscreveram no Curso e o abandonaram sem qualquer explicação. Os cursistas demonstravam interesse em fazer parte do Curso de formação e, algum tempo depois de inscritos, simplesmente abandonavam, muitos sem justificativa. Alguns cursistas, inclusive, abandonaram o Curso para participar de outros programas oferecidos pelo Estado, conforme se constata na fala do Entrevistado 5 – Universidade.

A minha avaliação do porquê de o Curso não ter continuidade é que a ele se sobrepuseram outras políticas do próprio MEC como o PIBID (Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência) e outras iniciativas do MEC que começaram a surgir e que, aos cursistas, naquele momento, pareceram mais interessantes. Na universidade, também tivemos falta de disponibilidade. Mas acho que no próprio MEC as políticas disputavam entre si. (Entrevistado 5 – Universidade)

Do ponto de vista da avaliação, Fetzner e Menezes (2012) apontam que, embora, oficialmente, 11 prefeituras parceiras tenham assinado o termo de adesão que propunha a contrapartida do município para liberação de dez horas semanais dos cursistas, de fato, não houve essa dispensa. Ou seja, a formação em serviço não contou com o mínimo de horas dispensadas pelas prefeituras, o que tinha sido previamente acordado.

Para o futuro, segundo o Entrevistado 2 (MEC), o Ministério da Educação, agora, está com um olhar diferenciado para a oferta de formações. A ideia é dar mais autonomia para que os profissionais busquem cursos já existentes, tais como os cursos de especialização já oferecidos pelas universidades e, pelo menos, em teoria, contextualizados à realidade local. O MEC, também, vai incentivar a realização de cursos no modelo *Massive Open Online Course* (MOOC).

Esta fala importante do MEC faz uma avaliação crítica do Programa e sugere outro caminho para a formação de diretores de escolas no Brasil. No entanto, já se observa a incoerência que pode ser decorrente da falta de avaliação do Curso implementado ou pela falta de conhecimento das causas que levaram à alta evasão dos cursistas e à extinção do Programa: a dificuldade do público com o ensino a distância. Se houve dificuldade dos coordenadores no PNEGEB em manter os diretores na plataforma de educação a distância com orientação de professores e tutores, além dos encontros presenciais, imagina-se o resultado de um curso completamente EaD, autoinstrutivo, portanto, sem professores e tutores, sem encontros presenciais, como aqueles no modelo *Massive Open Online Course* (MOOC), em que conteúdos são disponibilizados para aprendizado autoinstrucional.

Finalmente, pela perspectiva do MEC, a descontinuidade da política reflete mais que problemas na política pública, até então em vigor. Reflete, sim, a necessidade de uma nova maneira de executar as políticas de formação que precisam se adaptar e ser desenhadas para atender às novas demandas de formação. Demandas essas que não se extinguem.

E, embora o MEC tenha destacado as novas possíveis maneiras de ofertar a formação para diretores de escolas públicas, cabe ressaltar que a descontinuidade do PNEGEB, em 2016, e o cancelamento do Edital para seleção de instituições que implementariam o Programa que viria a sucedê-lo, o Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares, sugerem que o tema saiu da agenda do governo federal.

Em síntese, ao se avaliar o PNEGEB, pelo modelo do ciclo de políticas públicas, ficou evidente na repetida fala dos entrevistados, a falta de integração e alinhamento entre os atores do programa, MEC, Secretarias de Educação e universidades. Essa falta de diálogo, pelo menos aparentemente, resultou em diversas falhas ao longo da implementação da política, bem como em ajustes que não foram suficientes para dar continuidade a esta política pública. Principalmente, se constatou que o próprio Ministério de Educação não avaliou a política pública implementada, tampouco as universidades que ficaram responsáveis pela implementação do Curso. Uma das maiores evidências é a falta de registros dos últimos dois anos (2015 e 2016) do Programa. O PNEGEB foi, simplesmente, abandonado.

Considerações Finais

Buscou-se, neste trabalho, analisar o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica (PNEGEB), a partir da perspectiva das cinco fases do ciclo de vida de uma política pública de Howlett e Ramesh (2003), a saber: montagem da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação da política. Para o desenvolvimento da pesquisa, utilizou-se entrevistas em profundidade com especialistas do Ministério da Educação (MEC), Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro e de universidades participantes do Programa, além de consultados documentos disponibilizados pelo MEC.

Na primeira fase, isto é, na **montagem da agenda**, em que os problemas identificados são reconhecidos como uma questão pública (Howlett & Ramesh, 2003; Rua, 2009), considerou-se, primordialmente, a existência de lacunas na formação dos diretores de escolas. Muitos deles ascendem ao cargo por indicação política e sem preparo formal para a gestão de uma escola. Em outros termos, os profissionais que estavam assumindo e, ainda, assumem, a direção de muitas escolas públicas não possuíam as competências necessárias para a gestão escolar. Contribuiu, também, para que a questão da necessidade de formação em gestão dos diretores das escolas públicas entrasse para a agenda do governo as demandas: do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED); dos estados, individualmente, cada um com uma proposta de formação; da Secretaria de Educação Básica (SEB); além do reconhecimento do próprio MEC da necessidade de preparar os diretores das escolas públicas para o exercício da gestão, posto que já há evidências da relação entre a gestão escolar e os resultados da aprendizagem dos educandos, observados em exames de avaliação educacional (Day, 2017; Day & Armstrong, 2016; Day, Gu & Sammons, 2016); e do Plano Nacional de Educação (PNE) apontar a necessidade de oferta de cursos de formação em Administração Escolar para os diretores das escolas públicas.

Sobre a **formulação de alternativas** do PNEGEB, ou seja, quando as possíveis soluções para os problemas deveriam ser propostas e suas respectivas consequências previstas (Howlett & Ramesh, 2003; Secchi, 2010), há que se registrar que não foram encontrados quaisquer indícios de que, em algum momento, se pensou em outra alternativa de ação para a política pública de formação de diretores de escolas, que não fosse um curso de especialização de 400 horas, padronizado para todo o Brasil, ofertado na modalidade a distância (EaD).

Quanto à **tomada de decisão**, etapa em que se considera os arranjos organizacionais e os procedimentos operacionais para a execução da política pública (Howlett & Ramesh, 2003; Jannuzzi,

2013; Rua, 2009; Wu et al., 2010), esta se resumiu a cancelar o que já havia sido definido na etapa anterior. Ou seja, não houve escolha. Houve apenas a ratificação de que o MEC ofertaria um curso de especialização de 400 horas, padronizado para todo o Brasil, na modalidade a distância (EaD), que teria no próprio MEC o ator central, indutor, formulador e financiador da política implementada. Como a tomada de decisão é um reflexo das duas etapas anteriores, a falta de integração com outros atores sociais e de alternativas comprometeu esta etapa e, principalmente, criou problemas para a implementação do Curso de Especialização, posto que os decisores não consideraram ‘as inúmeras realidades brasileiras’, portanto, os contextos nos quais as escolas estão inseridas, bem como os obstáculos à implementação de uma política padronizada e de âmbito nacional.

Na etapa em que as intenções são traduzidas em ações, ou seja, na **implementação** da política (Howlett & Ramesh, 2003), observou-se certa autonomia das universidades na execução do Curso. As universidades parceiras criaram ações que buscaram envolver os educandos, de forma a retê-los e, assim, diminuir a taxa de evasão e elevar a taxa de conclusão. Cada universidade adaptou o Curso para atender às demandas da sua região – uma forma de adaptar a política à realidade local, pois as particularidades regionais não foram levadas em consideração nas fases anteriores. Nesta etapa do processo, os entrevistados apontaram muitas dificuldades, desde a falta de familiaridade dos educandos com a tecnologia às dificuldades de acesso à plataforma, com destaque para o baixo entrosamento entre os atores envolvidos. Provavelmente, consequência da falta de integração desses participantes nas fases anteriores de construção da política em foco. Assim, a soma dos fatores “adaptar-se como possível”, muitas vezes, em desacordo com as diretrizes nacionais, acrescida da ausência de monitoramento por parte do MEC nesta etapa, culminou em uma taxa de conclusão de apenas 53% dos ingressantes e no encerramento do Curso, em 2016.

Na etapa de **avaliação**, em que deveriam ter sido observados os impactos e resultados obtidos da política pública (Howlett & Ramesh, 2003; Secchi, 2010), constatou-se que não houve uma avaliação formal e contínua do órgão instituidor da política pública, tampouco das universidades parceiras que implementaram o Curso.

Em suma, os resultados apresentados apontam que: o investimento em recursos financeiros foi da ordem de R\$ 70.017.228,06; o número de vagas pactuadas, embora baixo, em relação ao número total de diretores de escolas de educação básica no Brasil, foi de 36.443; e a evasão foi de 47%, o que significa que apenas 53% dos ingressantes concluíram o Curso, ou seja, 19.257.

Estes resultados, pelo menos em parte, podem ser creditados à falta de consideração das distintas realidades brasileiras, mas, principalmente, por não considerar as reais necessidades e obstáculos que deveriam ser superados pelos diretores das escolas aos quais a política se destinaria. Não se considerou, por exemplo, as interferências partidárias na seleção dos diretores. Essa é uma realidade gritante no Brasil, que não poderia ter sido ignorada. Em outros termos, além de ignorar a necessidade de integração entre os atores envolvidos para que se obtivesse o sucesso da política, o MEC, também, ignorou o próprio usuário da política, aqueles a quem a política se destinava.

Em síntese, ao se avaliar o PNEGEB, pelo modelo do ciclo de políticas públicas, ficou evidente, na repetida fala dos entrevistados, a falta de integração e alinhamento entre os atores do Programa, MEC, Secretarias de Educação e universidades. Essa falta de diálogo, pelo menos aparentemente, resultou em diversas falhas ao longo da implementação da política, bem como em ajustes que não foram suficientes para dar continuidade a esta política pública. Principalmente, se constatou que o próprio Ministério de Educação não avaliou a política pública implementada. Uma das maiores evidências é a falta de registros dos últimos dois anos (2015 e 2016) do Programa. O PNEGEB foi, simplesmente, abandonado. Enfim, o que se constatou, mais uma vez, foi a falta de continuidade das políticas educacionais no Brasil.

Referências

- Backor, T. K., & Gordon, S. P. (2015). Preparing principals as instructional leaders: Perceptions of university faculty, expert principals, and expert teacher leaders. *NASSP Bulletin*, 99(2), 105-126. <https://doi.org/10.1177/0192636515587353>
- Bardin, L. (2010). Análise de conteúdo. *Lisboa (Portugal): Edições, 70*.
- Bloom, N., Lemos, R., Sadun, R., & Van Reenen, J. (2015). Does management matter in schools?. *The Economic Journal*, 125(584), 647-674. <https://doi.org/10.1111/ecoj.12267>
- Brasil. (2006). *Projeto do Curso de Especialização em Gestão Escolar*. Brasília: MEC/SEB/CAFISE.
- Brasil. (2007). *Programa Nacional Escola de Gestores*. Brasília: MEC/SEB/DPR.
- Brasil. (2009). *Diretrizes Nacionais do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica*. Brasília: MEC/SEB.
- Bush, T. (2008). *Leadership and management development in education*. London: Sage.
- Cavaliere, A. M., & Soares, A. J. G. (2015). *Educação pública no Rio de Janeiro: Novas questões à vista*. Rio de Janeiro: Mauad X – FAPERJ.
- Censo Escolar. (2015). *Indicadores educacionais*. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>. Acesso em: 10 de maio de 2017.
- Conti, C., & Lima, E. F. (2015). Curso de especialização em gestão escolar: Uma experiência brasileira de formação continuada de diretores de escola. *Revista Iberoamericana de Educación*, (69), 47-68.
- Day, C. (2017). School leadership as an influence on teacher quality. In: H. Zhang & X. Zhu (Eds.). *Quality of teacher education and learning: Theory and practice*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-10-3549-4_7
- Day, C., & Armstrong, P. (2016). School Leadership Research in England. In: Arlestig, H.; Day, C. & Johansson, O. (eds). *A Decade of Research on School Principals: Cases from 24 Countries*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-23027-6_12
- Day, C., Gu, Q., & Sammons, P. (2016). The impact of leadership on student outcomes: how successful school leaders use transformational and instructional strategies to make a difference. *Educational Administration Quarterly*, 52(2), 221-258 <https://doi.org/10.1177/0013161X15616863>
- Day, C. (2015). School leadership as an influence on teacher quality. *Professional Development Today*, 17(3).
- Fernandes, C. do C. P. (2015). *O programa Escola de Gestores da Educação Básica e seus efeitos para a formação de gestores escolares em Minas Gerais*. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Juiz de Fora.
- Fetzner, A. R., & Menezes, J. S. S. (2012). Democratização, participação e políticas de governo: a experiência do programa Escola de Gestores na UNIRIO. In: *A quem interessa a democratização da escola? Reflexões sobre a formação de gestores*. Rio de Janeiro: Outras Letras.
- Godoy, A. S. (1995). Pesquisa qualitativa: Tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, 35(3), 20-29. <https://doi.org/10.1590/S0034-75901995000300004>
- Gomes, A. M., Barbosa, D., & Melo, L. D. E. (2009). Escola de gestores: Política de formação em gestão escolar. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 25(2), 263-281.
- Hale, E. L., & Moorman, H. N. (2003). *Preparing school principals: A national perspective on policy and program innovations*. Institute for Educational Leadership.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2003) *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1995). *Studying public policy*. Canadá: Oxford University Press.

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2015) *Censo Escolar 2015*. Disponível em: http://www.seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=2&no=9. Acesso em: 21 de jan. de 2017.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. In F. Fischer, J. M. Miller & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics and methods*. (pp. 43-62). CRC Press Taylor & Francis Group.
- Jannuzzi, P. M. (2013) *Estudo Técnico. Monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil e América Latina: Apontamentos conceituais, considerações metodológicas e reflexões sobre as práticas*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy analysis: A political and organisational perspective*. London: M. Robertson.
- Mainardes, J. (2006). Abordagem do ciclo de políticas: Uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade*, 27(94), 47-69. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000100003>
- Ministério da Educação (MEC). (2009) *Diretrizes do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=879-diretrizes-n-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 de maio de 2017.
- Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Básica. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoec>. Acesso em: 14 abril de 2017. Acesso em: 10 de maio de 2017.
- Oliveira, M. De, & Bergue, S. T. (2012). *Políticas públicas: Definições, interlocuções e experiências* (pp. 81-97). Caxias do Sul: Educus.
- Plano Nacional de Educação. (2014). *Plano Nacional de Educação 2014-2024: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.
- Rua, M. das G. (2009). *Políticas públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC.
- Rua, M. das G., & Romanini, R. (2014). *Para aprender políticas públicas. A concepção do ciclo de políticas públicas*. Brasília, DF: IGEP.
- Secchi, L. (2010) *Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.
- Secretaria de Educação Básica. (2016). *Principais programas, unidades responsáveis e unidades envolvidas*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoec>. Acesso em: 21 de jan. de 2017.
- ProGestão (2013). *ProGestão*. Disponível em: <http://progestao.educacao.mg.gov.br/mod/page/view.php?id=2>. Acesso em: 21 de jan. de 2017.
- Ramos, M. P., & Schabbach, L. M. (2012). O estado da arte da avaliação de políticas públicas: Conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 46(5), 1271-1294. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000500005>
- Souza, Â. R., & Gouveia, A. B. (2010) *Diretores de escolas públicas: aspectos do trabalho docente. Educar em Revista, spe(1)*, 173-190. <https://doi.org/10.1590/S0104-40602010000400009>
- Souza, C. (2006) *Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. Sociologias*, 8(16), 20-45. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>
- Strauss, A. L., & Corbin, J. (2008). *Pesquisa qualitativa: Técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. Porto Alegre: Editora Artmed.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M. & Fritzen, S. (2010). *Guia de políticas públicas: Gerenciando processos*. ENAP.

Sobre os Autores

Nátalia Bazoti Brito Sottani

Universidade Federal Fluminense

natalia.bazoti@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-2106-6848>

Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense (PPGA/MPA/UFF) com foco em políticas públicas para formação de liderança escolar. Graduada em Administração (2012) com especialização em Gestão de Pessoas (2014). Atua na área de Recursos Humanos, com atividades focadas no treinamento e desenvolvimento de colaboradores.

Sandra Regina Holanda Mariano

Universidade Federal Fluminense

sandramariano@id.uff.br

<https://orcid.org/0000-0003-0332-4927>

Professora Associada da Universidade Federal Fluminense (UFF), vinculada ao Departamento de Empreendedorismo e Gestão. Professora do Mestrado Profissional em Administração (PPGA/MPA/UFF). Pesquisadora da área de empreendedorismo e gestão educacional. Mestre e doutora em Engenharia de Sistemas e Computação pela COPPE/UFRJ (1992, 1997), com desenvolvimento de parte da tese de doutorado na Université de Montréal.

Joysi Moraes

Universidade Federal Fluminense

jmoraes@id.uff.br

<https://orcid.org/0000-0003-0133-1111>

Professora Associada da Universidade Federal Fluminense. Professora do Mestrado Profissional em Administração (PPGA/MPA/UFF). Professora visitante da The University of Nottingham (UK). Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2008). Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1999). Graduada em Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Ceará (1996).

Bruno Francisco Batista Dias

Universidade Federal Fluminense

brunofbd@id.uff.br

<https://orcid.org/0000-0001-9037-9592>

Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense (PPGA/MPA/UFF). Graduado em Administração e em Tecnologia em Sistemas de Computação pela UFF. MBA em Gestão Pública com ênfase em didática do ensino superior. Tem como experiência profissional a atuação como servidor público em instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e Secretaria do Estado de Fazenda do Rio de Janeiro.

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 26 Número 153

26 de novembro 201X

ISSN 1068-2341



O Copyright e retido pelo/a o autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação à revista **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**. Más informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e por AAPE/EPAA. AAPE/EPAA é publicada por *Mary Lou Fulton Institute Teachers College da Arizona State University*. Os textos publicados em **AAPE** são indexados por CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, Espanha) DIALNET (Espanha), [Directory of Open Access Journals](#), Education Full Text (H.W. Wilson), EBSCO Education Research Complete, ERIC, PubMed, QUALIS A1 (Brasil), Redalyc, SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China).

Curta a nossa comunidade EPAA's Facebook <https://www.facebook.com/EPAAAPE> e Twitter feed @epaa_aape.

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso

Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz

Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco

Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá

Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins

Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla

Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes

Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira

Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes

Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva

Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes

Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro

Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner

Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes

Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta

Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin

Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira

Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil

archivos analíticos de políticas educativas
consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Ezequiel Gomez Caride** (Pontificia Universidad Católica Argentina), **Antonio Luzon** (Universidad de Granada), **Angelica Buendia** (Metropolitan Autonomous University), **José Luis Ramírez** (Universidad de Sonora), **Paula Razquin** (Universidad de San Andrés)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner

Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel

DIE-CINVESTAV, México

Pedro Flores Crespo

Universidad Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez,

Universidad Pedagógica Nacional, México

Miguel Pereyra

Universidad de Granada, España

Mónica Pini

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé,

Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana, México

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés, Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Molly Ott, Scott Marley, Iveta Silova** (Arizona State University)

Cristina Alfaro San Diego State University	Gene V Glass Arizona State University	Susan L. Robertson Bristol University, UK
Gary Anderson New York University	Ronald Glass University of California, Santa Cruz	Gloria M. Rodriguez University of California, Davis
Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison	Jacob P. K. Gross University of Louisville	R. Anthony Rolle University of Houston
Jeff Bale OISE, University of Toronto, Canada	Eric M. Haas WestEd	A. G. Rud Washington State University
Aaron Bevanot SUNY Albany	Julian Vasquez Heilig California State University, Sacramento	Patricia Sánchez University of University of Texas, San Antonio
David C. Berliner Arizona State University	Kimberly Kappler Hewitt University of North Carolina Greensboro	Janelle Scott University of California, Berkeley
Henry Braun Boston College	Aimee Howley Ohio University	Jack Schneider University of Massachusetts, Lowell
Casey Cobb University of Connecticut	Steve Klees University of Maryland	Noah Sobe Loyola University
Arnold Danzig San Jose State University	Jaekyung Lee SUNY Buffalo	Nelly P. Stromquist University of Maryland
Linda Darling-Hammond Stanford University	Jessica Nina Lester Indiana University	Benjamin Superfine University of Illinois, Chicago
Elizabeth H. DeBray University of Georgia	Amanda E. Lewis University of Illinois, Chicago	Adai Tefera Virginia Commonwealth University
Chad d'Entremont Rennie Center for Education Research & Policy	Chad R. Lochmiller Indiana University	Tina Trujillo University of California, Berkeley
John Diamond University of Wisconsin, Madison	Christopher Lubienski Indiana University	Federico R. Waitoller University of Illinois, Chicago
Matthew Di Carlo Albert Shanker Institute	Sarah Lubienski Indiana University	Larisa Warhol University of Connecticut
Sherman Dorn Arizona State University	William J. Mathis University of Colorado, Boulder	John Weathers University of Colorado, Colorado Springs
Michael J. Dumas University of California, Berkeley	Michele S. Moses University of Colorado, Boulder	Kevin Welner University of Colorado, Boulder
Kathy Escamilla University of Colorado, Boulder	Julianne Moss Deakin University, Australia	Terrence G. Wiley Center for Applied Linguistics
Melissa Lynn Freeman Adams State College	Sharon Nichols University of Texas, San Antonio	John Willinsky Stanford University
Rachael Gabriel University of Connecticut	Eric Parsons University of Missouri-Columbia	Jennifer R. Wolgemuth University of South Florida
Amy Garrett Dikkers University of North Carolina, Wilmington	Amanda U. Potterton University of Kentucky	Kyo Yamashiro Claremont Graduate University