

INSPER
PROGRAMA AVANÇADO EM GESTÃO PÚBLICA

CAROLINE BERLESE MELLO DOURADO

**A SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES E A BUSCA POR UMA
EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE: UM ESTUDO DE CASO SOBRE AS
MUDANÇAS REALIZADAS NO MUNICÍPIO DE SOBRAL.**

SÃO PAULO
2020

CAROLINE BERLESE MELLO DOURADO

**A SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES E A BUSCA POR UMA
EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE: UM ESTUDO DE CASO SOBRE AS
MUDANÇAS REALIZADAS NO MUNICÍPIO DE SOBRAL.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Instituto de Ensino e Pesquisa como requisito parcial para aprovação no curso de Pós-Graduação no Programa Avançado em Gestão Pública na modalidade de estudo de caso.

Orientadora: Prof.^a Marina de Cuffa.

SÃO PAULO

2020

DOURADO, Caroline Berlese Mello.

A seleção de diretores escolares e a busca por uma educação pública de qualidade: um estudo de caso sobre as mudanças realizadas no município de Sobral. / Caroline Dourado. – São Paulo: INSPER, 2020. 44f.

Trabalho de Conclusão do Programa Avançado em Gestão Pública. (PAGP) - Pós-Graduação em Gestão Pública – INSPER.

Orientador: Prof.^a Marina de Cuffa.

1. Seleção de diretores escolares. 2. Nível de aprendizagem. 3. Resultados educacionais.

CAROLINE BERLESE MELLO DOURADO

**A SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES E A BUSCA POR UMA
EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE: UM ESTUDO DE CASO SOBRE AS
MUDANÇAS REALIZADAS NO MUNICÍPIO DE SOBRAL.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Instituto de Ensino e Pesquisa como requisito parcial para aprovação no curso de Pós-Graduação no Programa Avançado em Gestão Pública na modalidade de estudo de caso.

DATA DE APROVAÇÃO: ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

**MARINA DE CUFFA
DOUTORA EM PSICOLOGIA
INSPER**

**JOÃO PAULO BACHUR
DOUTOR EM CIÊNCIA POLÍTICA
INSPER**

“Só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar no país a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da escola pública.” (Anísio Teixeira)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família e amigos por todo apoio, suporte e incentivo ao longo de toda trajetória acadêmica.

Agradeço à Fundação Brava pela bolsa de estudos que viabilizou a realização deste curso, ao Insper e a todos os professores com os quais tive o prazer de aprender por meio de um ensino inspirador e de tamanha excelência que proporciona aos seus estudantes.

Agradeço aos meus colegas e amigos da turma 02 do PAGP, que compartilharam inúmeros finais de semana em discussões muito relevantes, conselhos e estímulo para seguir nessa jornada na gestão pública.

Agradeço a minha chefe e aos meus colegas de trabalho por possibilitarem a minha ausência em muitas sextas-feiras de aula e por se interessarem pelos conteúdos adquiridos no curso e quererem pensar em formas de aplicação ao nosso contexto.

E agradeço aos gestores educacionais e escolares e aos professores que se dedicam incansavelmente para que tenhamos uma educação pública de qualidade para todos, mesmo diante de muitas adversidades.

RESUMO

Este estudo busca analisar como se deu a transição no formato de seleção de diretores escolares no município de Sobral, bem como entender qual o formato atual e qual a contribuição dessa mudança para o sucesso nos resultados educacionais atingidos pelo município. Foi adotada a metodologia de pesquisa bibliográfica e de pesquisa qualitativa, com entrevistas em profundidade com roteiros semiestruturados. O trabalho apresenta uma revisão bibliográfica sobre o que são resultados educacionais, sobre os formatos de seleção de diretores escolares utilizados no Brasil e sobre o macroambiente e as dinâmicas de poder que compõe esse contexto. Os principais resultados indicam que o formato de seleção por si só não é capaz de ter um impacto significativo nos resultados educacionais, mas que se for utilizado um processo de escolha que preze por competências técnicas e por habilidades essenciais à execução da função em conjunto com outras medidas, é possível ter um avanço expressivo no nível de aprendizagem dos estudantes. Deste modo, o presente estudo contribui para que o ministério da educação, as redes estaduais e municipais de ensino público e demais atores envolvidos possam refletir sobre a importância do papel do diretor escolar e sobre a necessidade de se estabelecer políticas adequadas para que o diretor consiga potencializar o espaço escolar como um ambiente capaz de desenvolver e estimular as capacidades cognitivas e sociais dos estudantes.

Palavras-chave: seleção de diretores escolares, nível de aprendizagem, resultados educacionais.

ABSTRACT

This paper seeks to analyze how was made the transition in the format of selection of school principals in the municipality of Sobral, as well as to understand what is the current format and what is the contribution of this change to the success in the educational results achieved by the municipality. Bibliographic and qualitative research methodology was adopted, with in-depth interviews with semi-structured scripts. The work presents a bibliographic review on what educational results are, on the selection formats of school principals used in Brazil and on the macroenvironment and the dynamics of power that make up this context. The main results indicate that the selection format alone is not capable of having a significant impact on educational results, but if a selection process considers technical competencies and essential skills to the performance of the function in conjunction with others measures, it is possible to have a significant advance in the students' learning level. In this way, the present study contributes so that the ministry of education, the state and municipal public education networks and other actors involved can reflect on the importance of the role of the school principal and on the need to establish appropriate policies for the principal to achieve enhance the school space as an environment capable of developing and stimulating students' cognitive and social capacities.

Keywords: selection of school principals, learning level, educational results.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
1.1. CARACTERIZAÇÃO DO AMBIENTE.....	7
1.2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA PÚBLICO.....	9
2. METODOLOGIA	10
3. REVISÃO TEÓRICA	11
3.1. RESULTADOS EDUCACIONAIS.....	11
3.2. SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES.....	12
3.3. O MACROAMBIENTE E AS DINÂMICAS DE PODER	15
4. RESULTADOS	17
4.1. CONTEXTO E INÍCIO DAS REFORMAS EDUCACIONAIS EM SOBRAL	17
4.2. IMPLEMENTANDO UM NOVO FORMATO DE SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES	20
4.3. O ATUAL FORMATO DE SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES DE SOBRAL E OS PROCESSOS ESTRATÉGICOS RELACIONADOS	22
4.4. A MUDANÇA NO FORMATO DE SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES E O SALTO NOS RESULTADOS EDUCACIONAIS	28
5. CONCLUSÃO	32
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36
ANEXO 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO DE SOBRAL	40
ANEXO 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O DIRETOR DA ESCOLA DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES E GESTORES ESCOLARES	41

1. INTRODUÇÃO

1.1. CARACTERIZAÇÃO DO AMBIENTE

O Brasil vem enfrentando uma crise de aprendizagem, de acordo com os resultados de avaliações externas como o PISA 2018¹ e o SAEB 2017². Há diversos fatores que contribuem com este cenário, os quais são tanto internos - como a atratividade da carreira docente, a formação de professores e a eficiência na alocação de recursos - quanto externos - condição socioeconômica, violência e dimensão continental do país -. Assim, sabe-se que a educação pública brasileira possui uma grande complexidade e precisa de soluções conjuntas para avançar. Entende-se, aqui, que o diretor escolar possui papel fundamental para enfrentar tais desafios e contribuir para a melhoria dos níveis de aprendizagem dos estudantes brasileiros, sendo ele o gestor principal de cada unidade de ensino.

O Instituto Unibanco (2016), por meio do seu Boletim “Aprendizagem em Foco” nº 18, ressalta que as duas variáveis que mais importam para o impacto sobre a aprendizagem são a qualidade do professor e da gestão, já que o professor possui impacto direto sobre os alunos e o gestor, por sua vez, tem a função de ofertar o funcionamento mais adequado da escola a fim de que os demais elementos sejam potencializados. Além disso, de acordo com o estudo “Educação Já” (2018), elaborado pelo Todos pela Educação, a importância do gestor escolar decorre da necessidade de a escola possuir uma liderança que seja capaz de enfrentar resistências, engajar a comunidade escolar e promover a formação continuada dos professores.

Importante levar em consideração a dimensão continental que o Brasil possui, o que torna praticamente impossível “controlar” o que acontece na ponta, ou seja, o que de fato está sendo realizado dentro das escolas públicas. Tal contexto exige a necessidade de descentralização do poder para que os

¹G1. **BRASIL CAI EM RANKING MUNDIAL DE EDUCAÇÃO EM MATEMÁTICA E CIÊNCIAS; E FICA ESTAGNADO EM LEITURA.** 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/12/03/brasil-cai-em-ranking-mundial-de-educacao-em-matematica-e-ciencias-e-fica-estagnado-em-leitura.ghtml>. Acesso em: 21 mar. 2020.

²TODOS PELA EDUCAÇÃO. **SAEB 2017: O QUE DIZ A ÚLTIMA AVALIAÇÃO DE APRENDIZAGEM DO PAÍS.** 2018. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/saeb-2017-o-que-diz-a-ultima-avaliacao-sobre-a-educacao-do-pais>. Acesso em: 20 fev. 2020.

diretores escolares exerçam a gestão das unidades educacionais espalhadas pelo país, sendo eles os guardiões de valores e de práticas que tenham como centro o aprendizado dos estudantes.

De acordo com a meta 19 do PNE³ 2014-2024 (Plano Nacional de Educação), deve-se “assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.” Ou seja, a nomeação do diretor escolar deve ser guiada por aspectos técnicos e por consulta à comunidade escolar. Como cada rede pública de ensino possui autonomia para definir o formato de seleção de seus gestores escolares, foi estabelecida a estratégia 19.1, a fim de incentivar as redes a cumprir a meta:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar.

Porém, segundo o Observatório do PNE, que realiza o acompanhamento das metas estabelecidas no plano, essa estratégia não está sendo realizada⁴.

De acordo com dados do questionário do diretor coletados na aplicação da Prova Brasil 2017⁵, os principais formatos de seleção de diretores escolares utilizados no Brasil são: indicação, eleição, concurso público, processo seletivo ou uma combinação entre eles. A escolha por determinado formato varia de acordo com características do município, da rede de ensino, do ambiente político e das dinâmicas de poder existentes entre os diferentes *stakeholders*, como sindicato, políticos, professores, pais e estudantes. Cabe salientar, também, que conforme o estudo “Práticas de Seleção e Capacitação de Gestores Escolares”, realizado pela Cedhap e Fundação Victor Civita (2010), é essencial estabelecer

³ NOVA ESCOLA. **PNE - META 19**. 2012. Disponível em:

<https://novaescola.org.br/conteudo/2996/pne-meta-19>. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁴ OPNE. **19.1 LEGISLAÇÃO PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS**. 2018.

Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metastas/19-gestao-democratica/estrategia/19-1-legislacao-para-a-gestao-democratica-nas-escolas>. Acesso em: 21 mar. 2020.

⁵ QEDU. **QUESTIONÁRIO DIRETOR PROVA BRASIL**. 2017. Disponível em:

<https://qedu.org.br/brasil/pessoas/diretor>. Acesso em: 21 mar. 2020.

quais são as competências necessárias para um gestor escolar, de maneira que, independente do formato escolhido, tais competências sirvam como norteadoras para os perfis desejados e mais propensos a contribuir para o sucesso escolar.

1.2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA PÚBLICO

O conceito de “problema público” utilizado aqui se refere à diferença de resultado entre uma situação ideal e a situação atual (SECCHI, 2016), tendo na política pública a expectativa de superar a distância entre estas duas situações.

Neste estudo, o problema público central é o nível inadequado de aprendizagem dos alunos na educação básica pública brasileira, o qual se reflete nos resultados educacionais insatisfatórios. Como mencionado anteriormente, tal problema é complexo e está associado a diversas variáveis, de tal modo que se faz necessário realizar um recorte para aprofundar a compreensão de uma dessas variáveis, aqui escolhida como sendo a seleção de diretores escolares. Ou seja, este estudo buscou explorar como a variável independente “formato de seleção” ajuda a explicar a variável dependente “bons resultados educacionais”.

A pesquisa realizada pela Fundação Itaú Social (2015) indica que não há resultados conclusivos que possibilitem correlacionar determinado formato de seleção de diretor escolar com índices educacionais satisfatórios. Além disso, Panico (2019) sugere em seu estudo que pesquisas futuras sobre o tema se concentrem em analisar de forma aprofundada um modelo de seleção específico, a fim de compreender suas nuances, seus prós e contras, seus desafios e a razão pela qual ele está sendo utilizado.

Diante dos estudos já existentes, bem como as sugestões por eles trazidas, optou-se por explorar o formato de seleção de gestores escolares utilizado no município de Sobral, dado que este atingiu, em 2017, a nota 9,1⁶ para os anos iniciais no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), maior nota do país. Assim, a premissa utilizada na escolha do município para este estudo de caso foi a variável dependente “bons resultados educacionais” e, sabendo que houve mudança nas últimas décadas no formato de seleção de

⁶ QEDU. **IDEB SOBRAL**. 2018. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/cidade/3692-sobral/ideb?dependence=3&grade=1&edition=2017> Acesso em: 21 mar. 2020.

diretor escolar utilizado em Sobral, se buscará: (a) Identificar qual era o formato de seleção utilizado anteriormente, bem como suas vantagens e desvantagens; (b) Compreender qual era o contexto quando se estabeleceu o formato de seleção de diretores atual; (c) Mapear quais foram as articulações necessárias para implementar o novo formato na época, bem como quais foram os desafios enfrentados e os stakeholders envolvidos; (d) Compreender como funciona, atualmente, a seleção de diretores escolares em Sobral; e (e) Identificar se essa transição para um “novo” formato de seleção tem relação com o fato de Sobral ter se tornado referência para outros municípios no Brasil.

Acredita-se que os resultados deste trabalho podem auxiliar: (a) o Ministério da Educação e as secretarias de educação a repensar as políticas vigentes acerca do tema; (b) organizações do terceiro setor que trabalham com educação pública e possuem interlocução com esferas do legislativo; (c) conselhos municipais e estaduais de educação a refletirem sobre as práticas adotadas em suas regiões; (d) diretores e comunidades escolares a se conscientizarem sobre a importância desse processo.

2. METODOLOGIA

O formato escolhido para realizar essa pesquisa foi o estudo de caso, o qual tem por objetivo explorar determinada situação e apresentá-la de forma detalhada a fim de contribuir com informações relevantes para a tomada de decisão de atores envolvidos com tal temática. A escolha do município de Sobral para ser o objeto de estudo aqui trabalhado decorre (a) do fato de a cidade ser referência nacional em educação pública e, portanto, ser um caso relevante a ser analisado e, possivelmente, adaptado a outros contextos nacionais e (b) da transição que o município realizou, no início dos anos 2000, na modalidade de seleção dos gestores escolares, sendo interessante conhecer como se deu esse processo a fim de subsidiar outros gestores que queiram implementar mudanças no que tange ao formato de escolha dos diretores escolares.

Para coletar os dados que subsidiaram as análises e as recomendações foram utilizados dois métodos: (a) pesquisa bibliográfica e (b) entrevistas em profundidade. No primeiro, foram coletadas informações disponíveis em livros, matérias e estudos já realizados, como o livro “Políticas Educacionais no Brasil”,

o livro “Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral”, a matéria do Centro de Liderança Pública (CLP) sobre o caso educacional de Sobral e o estudo “Avaliando os impactos da política de Sobral”. No segundo, foi realizada uma entrevista em profundidade com o atual secretário de educação de Sobral, Herbert Lima, utilizando um roteiro semiestruturado (anexo 1), e com o diretor da Escola de Formação Permanente do Magistério e Gestão Educacional (ESFAPEGE) de Sobral, Amaury Gomes da Silva, utilizando um roteiro semiestruturado (anexo 2).

Após a coleta dos dados e a transcrição das entrevistas, foram apresentadas as informações obtidas, de acordo com os objetivos estabelecidos para esse estudo (conforme item 1.2), e extraídas lições e recomendações do caso analisado.

3. REVISÃO TEÓRICA

3.1. RESULTADOS EDUCACIONAIS

Atualmente, no Brasil, o principal indicador para medir os resultados da educação pública de base é o IDEB, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. De acordo com o QEDu (2020), tal indicador foi criado pelo Instituto Nacional de Pesquisa Educacional Anísio Teixeira (Inep) em 2007 e utiliza duas variáveis em seu cálculo: (1) fluxo, o qual representa a taxa de aprovação dos alunos; e (2) aprendizado, que corresponde ao resultado dos estudantes no Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica), avaliação censitária da rede pública e amostral da rede privada, a qual leva em consideração o 2º, o 5º e o 9º ano do Ensino Fundamental e o 3º ano do Ensino Médio e os componentes de língua portuguesa e matemática.

Há, no país, um debate sobre o uso de avaliações em larga escala para aferir a qualidade educacional. Há um consenso sobre a importância das avaliações, mas um dissenso acerca do seu papel, dado que elas podem subsidiar políticas públicas e contribuir para compreender o nível de aprendizado dos estudantes, porém, ao mesmo tempo reduzem o processo educacional ao ensino de dois componentes curriculares, sem levar em consideração outros aspectos essenciais, como a aprendizagem de valores, a construção de relações

interpessoais, a compreensão do mundo de maneira crítica e as demais disciplinas não testadas na avaliação (GUSMÃO, 2010).

Para fins deste estudo, o IDEB será utilizado como o parâmetro central para determinar os resultados educacionais como satisfatórios ou não, devido ao seu caráter objetivo e amplo, o qual permite realizar comparações a nível nacional, ainda que se tenha clareza das limitações de tais comparações, dado que as variações regionais implicam em desafios complexos e distintos para que se atinjam níveis de excelência educacional, como por exemplo, a atratividade da carreira docente, a formação de professores, a eficiência na alocação de recursos, a condição socioeconômica e a violência.

3.2. SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES

Dados divulgados pelo Anuário Brasileiro da Educação Básica (2020), indicam que em dois terços (66,2%) das cidades brasileiras – o que equivale a 3.687 municípios – a seleção dos diretores escolares da rede municipal se dá somente por indicação (figura 1). Como apresentado anteriormente, não há uma regra geral que determine como essa seleção deve ser feita, apenas consta na meta 19 do PNE que, para a nomeação dos diretores e das diretoras, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar, devam ser utilizados. A prática de livre indicação dos diretores escolares pelos poderes públicos locais não garante a participação da comunidade escolar, nem tampouco a qualificação técnica dos escolhidos, além de abrir espaço para o clientelismo, com práticas que privilegiam alguns em troca de favores.

Diretores da Educação Básica

Por critério de acesso ao cargo/função (Em %) – Brasil – 2019

	Ser proprietário ou sócio-proprietário da escola	Exclusivamente por indicação/escolha da gestão	Processo seletivo qualificado e escolha/nomeação da gestão	Concurso público específico para o cargo de gestor escolar	Exclusivamente por processo eleitoral com a participação da comunidade escolar	Processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar	Outro
Brasil	13,4	50,2	7,5	6,4	15,2	5,0	2,3
Por Rede							
Pública	-	56,2	7,2	8,3	20,0	6,6	1,7
Federal	-	23,7	4,0	0,3	59,8	10,7	1,4
Estadual	-	25,1	8,8	12,1	39,5	12,9	1,6
Municipal	-	66,2	6,7	7,2	13,6	4,6	1,8
Privada	56,3	31,2	8,5	-	-	-	4,0

Figura 1: Critérios de acesso ao cargo de diretor escolar (Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica 2020 – Todos pela Educação).

Cavalcante e Carvalho (2017), em seu estudo sobre a profissionalização da administração pública, explicam que reformas antes da Constituição Federal de 88 deram início a inovações voltadas para uma burocracia meritocrática e profissional, porém não foram concluídas, mantendo a dualidade no âmbito dos servidores públicos da administração brasileira: parte qualificada e outra pouco profissional e clientelista. Além disso, os autores também apresentam como desafios à profissionalização da administração pública a introdução de mecanismos de avaliação de desempenho que vão além da remuneração e a implementação de critérios mais transparentes e impessoais na seleção e provimento dos cargos comissionados.



Tal cenário da profissionalização da administração pública parece caminhar na mesma direção do contexto de escolha dos diretores escolares, dado que este, apesar dos ainda elevados números de municípios que selecionam via indicação, vem buscando implementar mudanças que possibilitem a escolha de profissionais com perfis mais adequados à complexidade da função.

O estudo “Práticas de seleção e capacitação de diretores escolares” (2010), aponta que um bom diretor escolar deve possuir competências de liderança, capacidade de resolver problemas, visão estratégica, competência pedagógica, administrativa e articuladora, dentre outras, além de compreensão clara dos desafios que a formação e a aprendizagem apresentam no contexto atual do país. Em caráter complementar, o Instituto Unibanco (2016), por meio do seu Boletim “Aprendizagem em Foco” nº 12, traz uma reflexão sobre as competências necessárias que o gestor escolar deve ter, as quais devem ser estabelecidas independentemente do formato de seleção utilizado pela rede, além de indicar ser necessário estabelecer mecanismos de avaliação do diretor no que tange aos resultados de aprendizagem dos alunos e haver um trabalho de apoio das secretarias na formação dos gestores.

De acordo com o estudo “Educação Já” (2018), elaborado pelo Todos pela Educação, pesquisas indicam que a direção escolar é, prioritariamente, voltada para uma atuação administrativo-burocrática e com pouca incidência nas questões pedagógicas. Os dados mostram que apenas 36% dos professores das escolas públicas dizem que seu diretor sempre ou quase sempre dá atenção

especial a aspectos relacionados à aprendizagem dos alunos e que só 25% sempre ou quase sempre discutem metas educacionais com os professores.

Na pesquisa “Práticas de seleção e capacitação de diretores escolares” (2010, p.217), realizada pela Fundação Victor Civita em parceria com a Cedhapi, foram mapeadas as seguintes práticas de seleção de diretores no Brasil: a) indicação do diretor pelos poderes públicos estaduais e municipais; b) eleição direta pela comunidade escolar; c) aprovação em concurso público, que conduz a uma carreira de diretor; d) a realização de exames de certificação e a adoção de entrevistas; e e) adoção de processos mistos ou combinados. Abaixo, o Instituto Unibanco, no seu boletim “Aprendizagem em Foco” nº 12, apresentou um quadro comparativo entre esses formatos, o qual foi elaborado pela pesquisa realizada pela Fundação Victor Civita e Cedhapi (figura 2).

COMPARE AS MODALIDADES DE ESCOLHA DE DIRETORES ESCOLARES				
	 Eleição	 Concurso	 Indicação	 Certificação
DEFINIÇÃO	Diretor é eleito pela comunidade escolar. Os candidatos a diretor e vice devem compor chapas e debater suas propostas com alunos, pais e professores.	Os interessados em desempenhar a função são submetidos a uma prova que busca aferir os conhecimentos técnicos dos candidatos.	Diretores são indicados pela Secretaria de Educação. Nas redes que usam outras modalidades, também é utilizado como alternativa quando o cargo fica vago.	É utilizada combinada a outras modalidades. O candidato é submetido a um exame que aferi se ele possui os conhecimentos e habilidades necessários.
PRÓS	Dá legitimidade ao diretor, porque contempla a participação dos diferentes atores escolares. Estabelece um compromisso do diretor com a comunidade que o elegeu.	Imparcialidade do processo e a concepção da função como carreira, já que confere estabilidade ao diretor.	Pode obedecer a critérios técnicos, de modo que a indicação se dê com base nas demandas das escolas e nos perfis dos diretores.	Exige que a rede determine que conhecimentos e competências são esperados para o exercício da função.
CONTRAS	Pode levar a práticas de clientelismo ou favorecimento e a formação de grupos antagônicos, gerando fragmentação na escola.	Prova não mede competências como capacidade de liderança. Como são funcionários públicos, não há alternância de poder. Aprovados escolhem a escola de acordo com a pontuação obtida.	Muitas vezes, os critérios para indicação não são claros e ela se fundamenta em questões político-partidárias. Como escolha se dá de cima para baixo, diretor pode enfrentar resistências na escola.	É questionada a transparência do processo em muitos casos. Os participantes não recebem feedback sobre erros e pontos a serem aprimorados em sua formação.

Fonte: Elaborado com base na pesquisa Práticas de Seleção e Capacitação de Diretores Escolares, do Cedhapi/Fundação Victor Civita (2010)

Figura 2: Formatos de seleção de diretores escolares (Fonte: Victor Civita e Cedhapi).

Por mais que haja consensos no sentido de que o formato de “indicação” seja o menos adequado por ser o menos democrático e o menos alinhado à meta 19 do PNE, a pesquisa “O Processo de Seleção de Diretores nas Escolas Públicas Brasileiras” (2015), realizada pela Fundação Itaú Social, concluiu não ser possível definir qual dos formatos seja o mais propício para promover o aprendizado dos estudantes, sugerindo que mais importante do que a forma de

seleção adotada, é o perfil do gestor escolhido. Este mesmo estudo aponta que foi encontrado efeito negativo da curta permanência do diretor no cargo e efeito positivo da comunicação entre o diretor e os professores, feedback e incentivo à formação continuada do professor, utilização de tutorias para os alunos, uso das informações para mudar comportamentos e manter altas expectativas para os estudantes.

Outro ponto importante ainda pouco discutido é o baixo grau de autonomia de gestão que os diretores escolares possuem. É preciso que esse aspecto seja considerado na medida em que o nível de liberdade para compor sua equipe e o nível de abertura para contextualizar a política educacional frente às necessidades específicas da escola são aspectos que podem ter influência nos resultados de aprendizagem (EDUCAÇÃO JÁ, 2018).

3.3. O MACROAMBIENTE E AS DINÂMICAS DE PODER

As relações sociais são influenciadas pelo ambiente e pelas dinâmicas de poder que nele são estabelecidas. As atividades no setor público e na educação pública são, por essência, realizadas por meio de relações sociais e, conseqüentemente, também são influenciadas por tais fatores. Assim, neste capítulo se busca, brevemente, compreender, à luz da teoria, de que maneira estão estabelecidas as relações entre sociedade e Estado no Brasil, bem como analisar alguns aspectos da teoria da agência e dos sistemas centralizados e descentralizados.

De acordo com Pereira (1997), há quatro padrões institucionalizados que estruturam as relações entre sociedade e Estado no Brasil. Também denominadas de “quatro gramáticas”, são elas: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. O clientelismo, que é sinônimo de patrimonialismo e fisiologismo, faz parte da tradição brasileira com a troca de favores entre indivíduos e é considerado instrumento de legitimidade política, assim como o corporativismo. Este último se configura como estratégia de defesa de interesses de determinados grupos sociais. Já o insulamento burocrático é o mecanismo das elites para driblar a arena controlada pelos partidos políticos. E, por fim, o universalismo de procedimentos, a busca por um regime burocrático racional-legal, o qual ocorreu no Brasil com a tentativa de reforma do serviço público e da implantação de um sistema de mérito.

Além do tipo de relação que prevaleça em determinado momento, entende-se que o desempenho adequado dos governos está ligado à forma como está estruturado o relacionamento principal-agente. Também denominado de teoria da agência, possui como premissa básica que ambas as partes buscam maximizar os seus benefícios próprios, de maneira que nem sempre o agente vai agir de acordo com o interesse do principal. No contexto deste trabalho, pode-se definir o secretário de educação como principal e os gestores escolares como agentes. De modo geral, o fundamento da teoria da agência gira em torno do ato de delegar certo nível de autoridade para tomar decisões de uma parte para outra, no caso, do principal para o agente. O problema dessa relação geralmente está associado a questões de assimetria de informações e à forma como as estruturas de incentivo estão desenhadas. Os políticos (principal) podem aumentar ou diminuir o poder da burocracia por meio de regras e os burocratas (agente), independente da sua vontade em possuir maior autonomia, devem trabalhar com a máquina pública de acordo com a forma com que ela está desenhada (OLIVEIRA e FONTES, 2017).

Intrínseca a essa questão da teoria da agência está a discussão sobre sistemas centralizados e descentralizados, os quais estão diretamente relacionados à alocação de direito de decisão, ou seja, quem possui o direito de tomar as decisões na organização e, também, sobre estrutura organizacional, ou seja, se ela é caracterizada como vertical (hierárquica) ou horizontal. Em geral, um sistema descentralizado possui como benefícios: (1) o uso de conhecimento específico (no caso do diretor escolar, ele conhece muito mais a sua comunidade e as suas especificidades do que o secretário de educação, por exemplo), (2) a economia de tempo do gestor de alto escalão, que pode focar em questões mais estratégicas, e (3) a motivação e a autonomia do gestor local para agir. Já como custos desse sistema, pode-se mencionar: (1) problemas de incentivo, pois não necessariamente os gestores locais tomarão decisões alinhadas ao gestor de alto escalão, (2) falhas de coordenação, pois a complexidade de atores envolvidos na tomada de decisão é ampliada e (3) falhas de comunicação e uso menos efetivo de informações obtidas pelos gestores do alto escalão. Desta maneira, o papel da alta gestão em sistemas descentralizados gira em torno da promoção de fluxos de informação adequados e da coordenação dos diferentes tomadores de decisão que fazem parte da organização, deixando para os

gestores locais a operação das atividades e a autonomia para tomar decisões alinhadas ao gestor do alto escalão (BRICKLEY et al, 2007).

4. RESULTADOS

4.1. CONTEXTO E INÍCIO DAS REFORMAS EDUCACIONAIS EM SOBRAL

Sobral é um município do interior do Ceará, localizado a 238 km da capital, Fortaleza. Estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2019 apontam a cidade como a 5ª maior do estado e a 2ª maior do interior, com aproximadamente 209 mil habitantes e com uma taxa de urbanização de 88,35%. É um dos cem municípios mais antigos do Brasil e possui uma geografia privilegiada, que lhe trouxe benefícios econômicos ao longo da sua história.

No século XVIII, a família Ferreira Gomes se estabeleceu no município e passou a ocupar importantes funções na administração da cidade. Após a Proclamação da República, em 1890, o primeiro prefeito de Sobral foi um Gomes. Consequentemente, ao longo do tempo a família foi acumulando capital político e ficando conhecida na região. Depois de um período afastados da liderança do poder executivo, nas eleições de 1976 voltaram ao comando da política local com o defensor público Zé Euclides (Partido Arena – 1977 a 1982), que era o pai dos “meninos Gomes”: Ciro, Lúcio, Cid, Lia e Ivo.⁷ Em 1996, Cid Gomes concorreu à eleição para prefeito de Sobral com o slogan “Sobral tem jeito”; ele já tinha sido deputado estadual duas vezes e presidente da Assembleia do Estado do Ceará, onde instituiu medidas pouco populares, mas que contribuíram na construção de uma imagem de credibilidade em sua cidade natal, como o ponto obrigatório com controle de entrada e saída. Concorrendo pelo PSDB, em uma coligação pouco comum com o PT, por meio de Edilson Aragão, venceu a eleição com 24 mil votos a mais que o segundo colocado, uma larga e histórica marca. Assim, em janeiro de 1997, Cid inicia sua atuação como prefeito, com seu irmão Ivo Gomes como chefe de gabinete e com a sua prima

⁷ DALMON, Danilo Leite; SIQUEIRA, Caetano; BRAGA, Felipe Michel. **POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL O que podemos aprender com casos reais de implementação?** São Paulo: Edições SM, 2018, p. 206.

Ada Pimentel, uma professora conhecida por ser bastante conservadora e rígida ao lidar com alunos e colegas, como secretária de educação.⁸

A gestão municipal teve como prioridade enfrentar a realidade de uma rede municipal de educação completamente desestruturada, comum à maioria dos municípios brasileiros na época, com elevadas taxas de abandono escolar, de distorção idade-série, ausência de professores capacitados, dentre vários outros problemas, evidenciando a ineficiência do sistema.⁹ Era uma instituição que produzia analfabetos. Cid definiu o contexto como caótico, com pouquíssimas matrículas, prédios caindo aos pedaços e desconhecimento sobre como eram contratados os profissionais. Ivo Gomes, por sua vez, resumiu que, para encarar tal desafio, era necessário organizar o atendimento escolar e profissionalizar o processo de seleção dos funcionários da educação. A situação do município na época era resultado de um processo político baseado no clientelismo, com um entra e sai de prefeitos no mandato anterior ao de Cid devido a questões judiciais, que implicavam na rotatividade do mandatário local, resultando em uma gestão caótica, onde cada um que assumia alterava o que estava sendo feito.¹⁰

A prática de patrimonialismo e coronelismo em Sobral, a qual estava presente em muitas localidades com população rural, levou à existência de muitas escolas rurais bastante pequenas, isoladas, com classes multisseriadas e com estrutura física precária, as quais eram comandadas por líderes políticos locais, que definiam quem seriam os funcionários e quais seriam as suas funções.¹¹ A partir dessa realidade, Cid começou a implementar mudanças como a nucleação das escolas (concentração em escolas-polo), contratação de professores apenas por meio de concurso público e investimento maciço em estrutura física.¹² Uma das vantagens deste cenário consistia no relevante capital político acumulado pelo prefeito, o qual possuía ao seu lado 16 dos 17

⁸ DALMON, Danilo Leite; SIQUEIRA, Caetano; BRAGA, Felipe Michel. **POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL O que podemos aprender com casos reais de implementação?** São Paulo: Edições SM, 2018, p. 207.

⁹ CLP. **O exemplo de Sobral/CE: Como tornar a Educação Pública uma prioridade eficiente?** 2017. Disponível em: <https://www.clp.org.br/o-exemplo-de-sobral-ce-como-tornar-a-educacao-publica-uma-prioridade-eficiente/>. Acesso em: 24 maio 2020.

¹⁰ DALMON, op. cit., p. 208.

¹¹ DALMON, op. cit., p. 208.

¹² Entrevista concedida pelo Secretário de Educação de Sobral Herbert Lima, em abril de 2020.

vereadores da Câmara, além de acesso ao governo do estado e ao governo federal.¹³

Ao final do seu primeiro mandato, porém, verificou que apesar de mudanças importantes, elas não foram suficientes. Com o apoio de instituições como o Instituto Ayrton Senna e Universidade Federal do Ceará (UFC), fizeram avaliações externas com os alunos da rede municipal e os resultados apontaram para níveis de aprendizado muito ruins: 40% não conseguiam ler. Com a sua reeleição, o foco do segundo mandato, entre 2001 e 2004, foi o de melhorar o nível de alfabetização dos alunos. Ou seja, as transformações foram mais de natureza pedagógica, sendo implementada a formação continuada de professores, a aplicação contínua de avaliações de aprendizagem, a criação de dispositivos voltados para incentivar os educadores a terem um bom desempenho na avaliação dos alunos e a primeira seleção técnica de diretores escolares, com prova escrita, análise de títulos, curso de formação e entrevista.¹⁴

Até então, o formato de seleção de diretores escolares utilizado no município era a indicação política. Como mencionado anteriormente, em um contexto de coronelismo e de escolas rurais dominadas por políticos locais, o foco estava na troca de favores com cargos e poder, atendendo aos interesses da liderança local, sem uma preocupação real com a qualidade da educação. Assim, cada pequena escola tinha um diretor que era um líder político da comunidade local, os quais detinham o poder de escolher quem trabalhava nelas, de acordo com os seus próprios critérios. Há relatos de que muitos diretores escolares, antes de 1997, não sabiam sequer ler ou escrever. Cid chegou a encontrar diretores que precisavam recorrer à impressão digital para assinar seus holerites, já que não eram alfabetizados. Uma situação tão controversa, que fez o prefeito emoldurar um desses holerites assinados com o polegar e a manteve no seu gabinete para sempre lembrar o que era preciso superar.¹⁵

¹³ DALMON, Danilo Leite; SIQUEIRA, Caetano; BRAGA, Felipe Michel. **POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL O que podemos aprender com casos reais de implementação?** São Paulo: Edições SM, 2018, p. 208.

¹⁴ Entrevista concedida pelo Secretário de Educação de Sobral Herbert Lima, em abril de 2020.

¹⁵ DALMON, op. cit., p. 209.

4.2. IMPLEMENTANDO UM NOVO FORMATO DE SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES

Em 2000, Cid Gomes foi eleito para o segundo mandato de prefeito com o maior número absoluto de votos de todos os municípios do Ceará, apenas atrás de Fortaleza. Neste mandato, Ivo Gomes, seu irmão e chefe de gabinete anteriormente, assumiu a pasta da educação municipal (DALMON, 2018). Com foco na aprendizagem e na alfabetização na idade certa, a política educacional de Sobral foi estruturada em três eixos estratégicos: **(1) a valorização do magistério**, com reconhecimento, gratificação por desempenho, qualificação docente, formação e planejamento garantido na jornada de trabalho; **(2) o fortalecimento da ação pedagógica**, com a qualificação e organização do trabalho em sala de aula, formação continuada dos professores, material pedagógico e didático estruturado e avaliação externa; e **(3) o fortalecimento da gestão escolar**, com seleção pública de diretores e coordenadores pedagógicos, formação continuada, acompanhamento permanente, autonomia administrativa, pedagógica e financeira para as escolas.¹⁶

A partir de então, com a implementação de um processo qualificado de seleção de diretores e isento de influência político partidária, a nomeação dos diretores passou a conter critérios técnicos, a fim de permitir a profissionalização da gestão escolar. O novo método estabeleceu uma seleção em 2001, por meio de quatro etapas, incluindo entrevistas, provas e avaliação de currículos. A nova seleção de diretores incluiu os diretores que já se encontravam no cargo, onde apenas 25% dos antigos diretores foram selecionados e continuaram na sua função.¹⁷

Naturalmente, uma mudança desse porte, que envolve diversos interesses, não foi algo trivial de ser realizada. Essas medidas receberam muita resistência dos políticos, sindicatos e da população local. Os diretores até então, escolhidos por meio de indicação política, contavam com o apoio de uma liderança política local, como algum vereador. Assim, a oposição política não estava disposta a aceitar essa ruptura da estrutura, a qual permitia a manutenção

¹⁶ CLP. **O exemplo de Sobral/CE: Como tornar a Educação Pública uma prioridade eficiente?** 2017. Disponível em: <https://www.clp.org.br/o-exemplo-de-sobral-ce-como-tornar-a-educacao-publica-uma-prioridade-eficiente/>. Acesso em: 24 maio 2020.

¹⁷ ROCHA, Roberto Hsu; MENEZES-FILHO, Naercio; KOMATSU, Bruno Kawaoka. **Avaliando o Impacto das Políticas de Sobral**. 35. ed. São Paulo: Policy Paper - Insper, 2018, p. 9-10.

do poder político. Os adversários disseram que Cid, com essa medida, não se elegeria mais nem para vereador em Sobral, já que os diretores escolares até então eram pessoas que exerciam influência para conseguir votos. Ele, por sua vez, respondia que os indicadores educacionais do município estavam muito ruins, que havia sido feita uma escolha para ter diretores técnicos e que seria realizado um teste para ver se funcionava.¹⁸

Dessa maneira, com a prefeitura endossando as ideias da Secretaria de Educação e com um tratamento isonômico acerca dessa nova política de seleção, ou seja, com uma regra que era aplicada a todos sem exceção, aos poucos passaram a respeitar a postura do prefeito e as resistências foram diminuindo.¹⁹ A população também passou a entender que era necessário separar as questões políticas das técnicas. Assim, é possível identificar que os *stakeholders* – atores – envolvidos na implementação do novo formato de seleção de diretores escolares foram desde os políticos (principalmente os vereadores), os diretores escolares em exercício na época, os candidatos para o cargo, a comunidade escolar, a população em geral e o sindicato.

De acordo com os gestores de Sobral, a seleção com base no mérito na época foi bastante representativa para uma gestão municipal que se encaixava no contexto da política brasileira, onde a alocação de diretores servia como moeda de troca para contemplar os interesses de determinados grupos. Houve, também, um retorno positivo na atuação dos gestores escolares, pois o fato de estarem ali por mérito próprio os legitimam perante a equipe e não os tornam reféns de interesses político-partidários.²⁰

A Lei nº 491 de 06 de janeiro de 2004 estabeleceu os critérios para a escolha de candidato ao provimento de Cargo em Comissão de Diretor de Escolas da Rede Municipal. Assim, os gestores escolares de Sobral passaram a ser escolhidos por seleção pública e a ocupar os cargos por mérito e capacidade próprios. Ivo relatou que, no processo de seleção dessa nova modalidade, foram selecionadas pessoas que eram estranhas aos políticos. Havia, inclusive, uma

¹⁸ DALMON, Danilo Leite; SIQUEIRA, Caetano; BRAGA, Felipe Michel. **POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL O que podemos aprender com casos reais de implementação?** São Paulo: Edições SM, 2018, p. 218.

¹⁹ Entrevista concedida pelo Secretário de Educação de Sobral Herbert Lima, em abril de 2020.

²⁰ INEP. **VENCENDO O DESAFIO DA APRENDIZAGEM NAS SÉRIES INICIAIS: A EXPERIÊNCIA DE SOBRAL.** Brasília: Inep/MEC, 2005, p. 62.

candidata que era ligada a um vereador bastante forte e amigo da família Gomes que não foi aprovada. Isso fez com que as pessoas começassem a acreditar que a seleção era para valer.²¹

4.3. O ATUAL FORMATO DE SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES DE SOBRAL E OS PROCESSOS ESTRATÉGICOS RELACIONADOS

Dentro do eixo estratégico “Fortalecimento da gestão escolar” da política educacional de Sobral estão abarcados os seguintes processos estratégicos: a seleção de gestores escolares por meio de critérios técnicos; a implementação da autonomia pedagógica, administrativa e financeira; o suporte e o acompanhamento da Secretaria de Educação e o sistema de gratificações.²² Todos estes aspectos serão apresentados nesta seção.

Desde 2001, o formato de seleção de diretores escolares em Sobral se mantém praticamente o mesmo, de caráter técnico e realizado por meio de seleção pública para a ocupação dos cargos em comissão. Atualmente, o processo seletivo é realizado pela Escola de Formação Permanente do Magistério e Gestão Educacional (ESFAPEGE), criada em 2006. Até então, a Universidade Estadual de Sobral e de Fortaleza faziam os processos seletivos. O objetivo da seleção de gestores escolares é selecionar aqueles que estão aptos a administrar as escolas, com base em critérios meritocráticos, psicológicos e técnicos.²³ O processo é composto por cinco fases, sendo 3 eliminatórias e 2 classificatórias, abarcando um período total de 3 meses de seleção. Constituem as cinco fases: (1) Prova escrita de conhecimentos específicos; (2) Participação em curso de 16h; (3) Provas situacionais; (4) Entrevista e (5) Análise de títulos.

De acordo com o Edital nº 15/2017, que prevê os requisitos e apresenta as especificidades da seleção para gestores escolares do sistema municipal de ensino de Sobral, para concorrer à seleção aos cargos previstos no edital de provimento em comissão o candidato deverá ter concluído curso de Licenciatura

²¹ DALMON, Danilo Leite; SIQUEIRA, Caetano; BRAGA, Felipe Michel. **POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL O que podemos aprender com casos reais de implementação?** São Paulo: Edições SM, 2018, p. 218.

²² Entrevista concedida pelo Secretário de Educação de Sobral, Herbert Lima, em abril de 2020.

²³ Entrevista concedida pelo Diretor da ESFAPEGE, Amaury Gomes, em maio de 2020.

Plena (Pedagogia e/ou áreas afins) e deverá participar das fases de seleção, as quais serão apresentadas com mais detalhes a seguir.

A **1ª fase**, de caráter eliminatório, consiste em uma prova escrita de conhecimentos específicos, contendo 02 (duas) questões dissertativas e 20 (vinte) questões objetivas. A **2ª fase**, também de caráter eliminatório, é um curso de 16 (dezesesseis) horas, denominado “Novos Paradigmas para a Gestão Escolar - Formação de Líderes”, com atividades envolvendo o grupo geral e com o objetivo de formar profissionais para o exercício da gestão escolar, apresentando conhecimentos específicos ao cargo e ao sistema para o qual está se candidatando, identificando seu perfil de liderança frente às necessidades da função da escola pública.

Na **3ª fase**, de caráter eliminatório, são 4 (quatro) horas de Provas Situacionais, em grupos de até 10 (dez) membros, formados exclusivamente a critério da ESFAPEGE. Essas provas têm a finalidade de observar as atitudes e os comportamentos dos candidatos por meio de jogos, dinâmicas de grupo e estudos de casos. Já a **4ª fase**, de caráter classificatório e eliminatório, consiste em entrevista, a qual busca ampliar a abrangência das informações sobre os candidatos, de aprofundar e refinar mais as observações dos avaliadores sobre o comportamento, as atitudes, a expressão individual, a motivação, o comprometimento e a visão de educação do candidato. Por fim, a **5ª fase**, de caráter classificatório, é para Análise de Títulos, em que serão considerados os títulos relacionados com a formação inicial, continuada e experiência profissional. Abaixo, uma tabela que resume as cinco (5) fases do processo seletivo:

Fase	Atividade	Caráter
1ª	Prova Escrita	Eliminatório
2ª	Curso de 16h	Eliminatório
3ª	Provas Situacionais	Eliminatório
4ª	Entrevista	Classificatório e Eliminatório
5ª	Análise de Títulos	Classificatório

Tabela 1: Fases do processo de seleção de gestores escolares em Sobral (Elaborado pela autora).

A classificação final será resultado da média entre os pontos obtidos na 1ª (prova escrita), 2ª (curso), 3ª (provas situacionais), 4ª (entrevista) e 5ª (análise de títulos) fases, obedecendo à seguinte ponderação:

$$\frac{(1^{\text{a}} \text{ Fase}) + (2^{\text{a}} \text{ Fase} \times 2) + (3^{\text{a}} \text{ Fase} \times 4) + (4^{\text{a}} \text{ Fase} \times 2) + (5^{\text{a}} \text{ Fase})}{10}$$

Os aprovados serão selecionados para cadastro de reserva, podendo ou não ser admitidos, ficando a critério do Secretário da Educação do Município de Sobral a indicação deles. Ao final do processo, serão elaborados relatórios de uso exclusivo da Secretaria da Educação e da ESFAPEGE, com os resultados da avaliação situacional e do perfil do candidato. A seleção terá validade pelo prazo de 2 (dois) anos, a contar da data da sua homologação, podendo ser prorrogado por igual período. Durante esse prazo, os cargos que vagarem – por aposentadoria ou desistência, em geral – e os que forem criados poderão ser preenchidos pelos candidatos aprovados. Quando assume a escola, o diretor assina um termo de compromisso por uma gestão de transparência e de responsabilidade fiscal.²⁴

Não há um prazo determinado para o mandato do diretor escolar; o que ocorre, em geral, é ele permanecer de 4 a 5 anos em uma escola e, se realizar um bom trabalho, continua no cargo e passa por um processo chamado de “rodízio”, onde ele vai ser gestor de outra escola. Acredita-se que esse formato, com a mudança de local de trabalho, possibilita que o profissional não fique viciado em suas práticas e possa repensar e inovar suas ações. Em 2017, ano em que o atual secretário assumiu a pasta e ano em que o SAEB (antiga Prova Brasil) foi aplicado, todos os diretores foram trocados de escola nesse sistema de rodízio com a crença de que essa mudança permitiria que um novo olhar fosse lançado para as escolas, já que um período longo em um mesmo espaço pode levar a criação de vícios naturais e a confundir o que é público com o que é privado.²⁵

Cabe salientar aqui que a Meta 19 do PNE, que prevê a seleção de gestores escolares por meio da gestão democrática, abrangendo critérios técnicos

²⁴ Entrevista concedida pelo Secretário de Educação de Sobral, Herbert Lima, em abril de 2020.

²⁵ Entrevista concedida pelo Diretor da ESFAPEGE, Amaury Gomes, em maio de 2020.

e de consulta à comunidade escolar, é parcialmente aplicada no caso de Sobral, que possui um modelo mais extremo nesse sentido, não se valendo de eleições para a seleção por acreditar ser um formato que acarreta em influências político-partidárias. Inclusive, o estado do Ceará utilizava apenas eleições para selecionar o diretor escolar e o município de Sobral começou a ver essas influências dentro da escola, não querendo seguir esse formato. Posteriormente, inspirado na experiência de Sobral, o Ceará adotou a seleção pública antes de realizar a eleição. Os gestores municipais de Sobral entendem que o diálogo permanente com o sindicato, a transparência nas ações e o trabalho do dia-a-dia do gestor escolar em tornar a comunidade escolar mais participativa são importantes mecanismos de gestão democrática, que vão além do processo de escolha do gestor escola, os quais utilizam.²⁶

O segundo processo estratégico apresentado aqui se refere à autonomia que as escolas possuem, a qual é consequência de o município ter gestores mais bem qualificados, ou seja, uma política dependeria da outra. Anteriormente, a Secretaria de Educação possuía o poder de decisão sobre todas as questões da escola, o que tornava as soluções lentas e deixava os problemas pedagógicos e de infraestrutura pendentes. O diretor gastava muito tempo cobrando da Secretaria suas reivindicações e precisava fazer isso com cuidado, já que o fato de ser pessoa indicada para o cargo impedia uma cobrança mais acentuada. Assim, com gestores escolares mais capacitados por meio de novo formato de seleção, foi possível dar às escolas autonomia financeira, administrativa e pedagógica, permitindo que elas escolham a forma de gerir seus recursos, humanos e materiais, e estabeleçam suas próprias metas de acordo com as metas da política municipal, fazendo com que elas se tornassem agentes protagonistas do sistema de ensino. Ou seja, o fortalecimento da autonomia da escola foi tanto a base do processo de responsabilização pela aprendizagem dos alunos, quanto a contrapartida por essa responsabilização.²⁷

Para que fosse possível financiar as despesas cotidianas da escola, foi criado o Fundo para o Desenvolvimento e Autonomia da Escola (FUNDAE), constituído por receitas próprias do orçamento do município, onde os recursos

²⁶ Entrevista concedida pelo Secretário de Educação de Sobral, Herbert Lima, em abril de 2020.

²⁷ INEP. **VENCENDO O DESAFIO DA APRENDIZAGEM NAS SÉRIES INICIAIS: A EXPERIÊNCIA DE SOBRAL**. Brasília: Inep/MEC, 2005, p. 58.

são transferidos diretamente para as contas bancárias das unidades escolares, os quais são definidos anualmente, tendo percentuais fixos e variáveis, e possuem como base de cálculo o número de alunos matriculados. Eles devem ser utilizados para custear gastos como: contas de água, energia, gás, telefone, internet, material de limpeza, contratação de pequenos serviços de reparos e manutenção de equipamentos, pequenos investimentos para a melhoria das condições de ensino e eventuais gastos com formação docente, seguindo os princípios da lei de licitações, contratação de serviços, entre outros.²⁸

A Lei Municipal nº 318 de 12 de setembro de 2001 instituiu o Fundo para o Desenvolvimento e Autonomia da Escola – FUNDAE, que prevê quais despesas podem ser custeadas, de que maneira o pagamento deve ser efetuado e como a prestação de contas deve ser realizada. Com esse dispositivo legal, os diretores podiam resolver prioridades do dia a dia sem ter de recorrer à Secretaria de Educação. O descumprimento das regras estabelecidas na lei e decreto acarreta responsabilização do diretor por meio de processo de sindicância e Processo Administrativo Disciplinar, tendo como uma das suas possíveis consequências a sua exoneração.

Além da autonomia financeira, a Lei 489/2004 instituiu também a autonomia pedagógica e administrativa das escolas, dando aos diretores a liberdade de realocar professores entre as turmas, repensar práticas pedagógicas, criar ações para aproximar a comunidade escolar e definir processos que contribuam para melhores resultados educacionais. Importante salientar que, mesmo podendo tomar decisões independentes, os diretores precisam prestar contas para a Secretaria, que acompanha o que acontece em cada escola. Há um controle acerca da permanência e do aprendizado dos alunos, principalmente aqueles voltados para a alfabetização, e nos casos de resultados insatisfatórios, a Secretaria pode intervir nas escolas.

Em paralelo à escolha de profissionais qualificados para conduzirem a unidade de ensino na função de direção e de dar autonomia às escolas, a Secretaria de Educação busca apoiar as escolas para que atinjam os objetivos de aprendizagem dos estudantes, fazendo um acompanhamento e monitoramento de processos e resultados escolares. Realizado por meio da

²⁸ Entrevista concedida pelo Secretário de Educação de Sobral, Herbert Lima, em abril de 2020.

Superintendência Escolar, criada especificamente para essa função e tendo o papel de ser o interlocutor entre as escolas e a secretaria, este núcleo tem como objetivo qualificar a prática do núcleo gestor, dar suporte ao professor e potencializar a prática docente, otimizar o tempo pedagógico, garantir o melhor desempenho dos alunos (altas expectativas), alfabetizar 100% dos alunos no 1º ano e garantir um ambiente escolar de qualidade.²⁹

A Superintendência Escolar superou o modelo de fiscalização e estabeleceu uma relação baseada na confiança, fortalecendo a ideia de que todos trabalham pelo mesmo propósito. Busca atingir os objetivos por meio de (a) tutoria aos diretores visando a excelência do trabalho do núcleo gestor, (b) visitas semanais nas unidades escolares para acompanhar o trabalho em sala de aula, o planejamento pedagógico e para realizar sessão com o diretor, (c) observação da prática do gestor nos diversos ambientes; (d) promoção de caminhadas pedagógicas pelos espaços das escolas, exercitando a escuta ativa e reflexão e coletando evidências do contexto, (e) formação customizada do diretor individual e coletiva, incluindo estudos, reuniões, reflexões e mudanças sobre a prática profissional, (f) reflexão da lotação, perfil, prática e desempenho dos professores, (g) construção das metas de aprendizagem e acompanhamento das estratégias de ensino através do plano de ação, (h) sessão mensal para análise de resultados de desempenho dos alunos alinhado ao processo de ensino e aprendizagem e (i) acompanhamento dos processos de recuperação paralela e final.³⁰

Este suporte é fundamental para a consecução dos objetivos, dado que o diretor escolar precisa de apoio, já que possui uma ampla gama de responsabilidades na escola, como prezar pela infraestrutura, cuidar do fluxo da merenda escolar, estabelecer rituais da escola, elaborar e atualizar os documentos de gestão, realizar reuniões e atendimentos, alocar os professores nas turmas, acompanhar os programas federais, analisar os dados educacionais, acompanhar o planejamento pedagógico, motivar, engajar e dar feedbacks à equipe, cumprir a legislação, estabelecer e executar processos democráticos com a participação da comunidade escolar. Nos casos em que o diretor não está apresentando resultados satisfatórios, ele é acompanhando e

²⁹ Entrevista concedida pelo Secretário de Educação de Sobral, Herbert Lima, em abril de 2020.

³⁰ Entrevista concedida pelo Secretário de Educação de Sobral, Herbert Lima, em abril de 2020.

se não se percebe uma evolução, o gestor pode ser transferido para uma outra unidade de menor porte e ver se consegue avançar. Caso ainda assim não consiga apresentar melhorias, pode ser exonerado, eventualmente, e outro diretor aprovado na seleção pode assumir essa posição.³¹

Por fim, o último aspecto do eixo estratégico de fortalecimento da gestão escolar é o sistema de gratificação. O Decreto 1333/2011 estabelece critérios para a gratificação de produtividade ao núcleo gestor – diretor, coordenador pedagógico, vice-diretor e secretário escolar –, os quais recebem um acréscimo na remuneração de acordo com o desempenho na avaliação externa municipal, considerando o resultado de todas as turmas avaliadas. Ou seja, não se gratifica pelo SAEB (avaliação nacional) e nem pelo SPAECE (avaliação estadual), mas sim por meio de uma avaliação de larga escala, a partir do último do ano da educação infantil até o 9º ano do ensino fundamental, elaborada pelo próprio município. Há também a premiação “Escola Aprender Melhor”, que premia cinco categorias anualmente – Infantil V, 1º e 2º ano, 3º ao 5º ano, 6º ao 8º ano e 9º ano (Decreto 1966/2017). Embora esse tipo de incentivo possa gerar alguns desvios de conduta em razão da busca por resultados, os gestores educacionais de Sobral buscam estar sempre atentos, discutindo com os diretores sobre ética na profissão e revisando os formatos anuais do prêmio para adotar mecanismos que inibam eventuais abusos.³²

Com essas quatro frentes de atuação, o município passou a selecionar diretores tecnicamente qualificados, lhes oferecer autonomia para a tomada de decisão diária nas escolas, ofertar um suporte e um acompanhamento sistemático para a consecução dos objetivos e estabeleceu um sistema de incentivos que busca orientar as ações da equipe gestora para a qualidade dentro do sistema público de ensino.

4.4.A MUDANÇA NO FORMATO DE SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES E O SALTO NOS RESULTADOS EDUCACIONAIS

Em 2015, 2017 e 2019, Sobral ficou em 1º lugar no IOEB - Índice de Oportunidades Educacionais Brasileiras. Um índice único para cada local

³¹ Entrevista concedida pelo Secretário de Educação de Sobral, Herbert Lima, em abril de 2020.

³² Entrevista concedida pelo Secretário de Educação de Sobral, Herbert Lima, em abril de 2020.

(município, estado ou Distrito Federal), que engloba toda a educação básica - da educação infantil ao ensino médio, de todas as redes existentes no local - rede estadual, municipal e privada, bem como todos os moradores locais em idade escolar e não apenas os que estão efetivamente na escola. O cálculo leva em consideração dados do IDEB, taxa de matrícula no ensino médio, formação de professores, experiência dos diretores escolares, jornada escolar e atendimento da educação infantil.

# 2019	município	UF	IOEB 2019	IOEB 2017	IOEB 2015
1	Sobral	CE	6.6	6.2	6.1
2	Jijoca de Jericoacoara	CE	6.2	5.6	5.4
3	Coruripe	AL	6.1	5.1	5.0
3	Milhã	CE	6.1	5.0	4.7
5	Coreaú	CE	6.0	5.7	5.3
5	Nova Olinda	CE	6.0	5.9	5.3

Figura 3: os melhores municípios no IOEB (Fonte: nota técnica IOEB).

Em 2017, último ano com resultado do IDEB divulgado, Sobral atingiu a nota de 9,1 para os anos iniciais do ensino fundamental e 7,2 para os anos finais da etapa em questão. A figura abaixo ilustra a evolução do IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental para o município ao longo do tempo. É possível verificar que o índice tem aumentando consideravelmente a cada nova medição e atinge níveis acima da meta estabelecida.

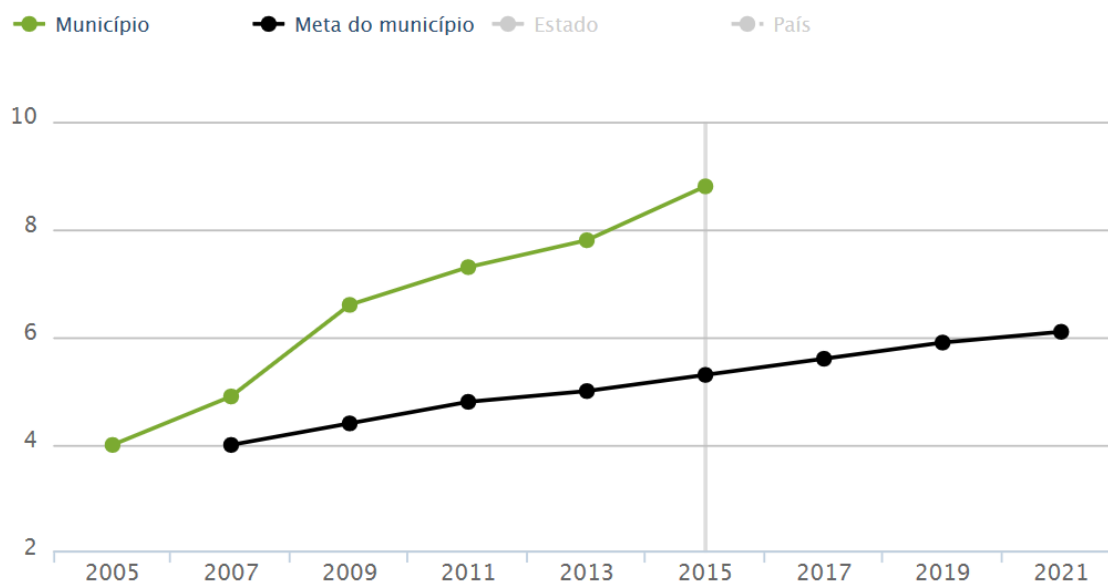


Figura 4: a evolução do IDEB dos anos iniciais do EF em Sobral (Fonte: elaborado pela SEDUC Sobral).

Esses resultados não são fruto de um milagre, mas sim de muito trabalho e de diversas ações coordenadas que convergiam para o mesmo objetivo. Há pouco mais de 20 anos, a gestão municipal iniciou uma série de mudanças, estruturando a política educacional de Sobral, que não existia até então. Ela contou com investimentos na construção de novas escolas, reforma e ampliação das escolas existentes, além da nucleação das escolas, acabando com as salas multisseriadas. Houve também a oferta de formação superior para os professores sem habilitação e a realização dos primeiros concursos e seleções públicas para selecionar professores e diretores por competência técnica (antes disso, predominavam as indicações políticas e existiam até diretores escolares analfabetos).

Foram estabelecidas sete metas no início dos anos 2000, sendo elas: 1) alfabetização de crianças de 6 e 7 anos de idade; 2) alfabetização de todos os alunos da 2ª à 6ª série que não soubessem ler; 3) regularização do fluxo escolar no ensino fundamental por meio de ações que garantissem as condições necessárias à aprendizagem; 4) redução do abandono escolar para menos do que 5%; 5) progressiva universalização e qualificação do atendimento da educação infantil; 6) reestruturação do sistema de ensino das séries terminais do ensino fundamental; e 7) progressivo atendimento à alfabetização de todos os jovens e adultos que ainda não soubessem ler.³³ Posteriormente, agregaram-se à política educacional a formação continuada, a bonificação, a avaliação externa em larga escala e contínua e a transparência com os diversos *stakeholders*. Atualmente, a prefeitura está na etapa de implementação dos novos currículos elaborados de matemática e língua portuguesa e tem como meta elevar o patamar da rede de ensino de Sobral para uma das melhores da América Latina e irá, em experiência pioneira, aplicar o PISA (Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes) para os alunos da rede pública.³⁴

Um aspecto que parece ter sido bastante favorável para a sustentabilidade das mudanças e o consequente salto nos resultados educacionais em Sobral é a continuidade política, ou seja, os gestores

³³ INEP. **VENCENDO O DESAFIO DA APRENDIZAGEM NAS SÉRIES INICIAIS: A EXPERIÊNCIA DE SOBRAL**. Brasília: Inep/MEC, 2005, p. 28.

³⁴ Entrevista concedida pelo Secretário de Educação de Sobral, Herbert Lima, em abril de 2020.

municipais eleitos faziam parte do mesmo grupo político, facilitando com que dessem seguimento ao que vinha sendo feito. Abaixo, uma tabela comparativa sobre os prefeitos, seus partidos e secretários de educação entre o período de 1997 a 2020.

PREFEITO	PARTIDO	SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO
CID GOMES (1997-2004)	PSDB/PPS	Ada Pimentel (1997-2000) Ivo Ferreira Gomes (2001-2002) Maurício Holanda (2003-2004)
LEÔNIDAS CRISTINO (2005-2010)	PPS/PSB	Maria Izolda Cela (2005-2006) Júlio César Alexandre (2007-2010)
CLODOVEU ARRUDA (2011-2016)	PT	Júlio César Alexandre (2011-2015) Iracema Sampaio (2016)
IVO GOMES (2017-hoje)	PDT	Herbert Lima (2017-hoje)

Tabela 2: Prefeitos, partidos e secretários de educação em Sobral (Fonte: elaborada pela autora).

Assim, a continuidade da política pública de educação, os investimentos e a boa gestão dos recursos, ao longo das últimas décadas, garantiram uma boa base para que Sobral alcançasse resultados significativos. Dentro deste cenário, faz-se necessário destacar o papel fundamental exercido pelos diretores escolares, os quais são os grandes líderes da comunidade escolar, conduzindo os processos de aprendizagem, os coordenadores pedagógicos, os professores e os estudantes. São eles que possuem, diretamente, a capacidade de contribuir para que o nível de aprendizagem dos alunos seja adequado – com o apoio da secretaria de educação e com as condições necessárias para sua atuação, as quais parecem ser fornecidas no caso de Sobral, conforme apresentado na seção anterior. Diante disso, o fato de o município ter modificado o seu formato de seleção de diretores escolares, passando de indicação política para seleção pública, contribuiu no sentido de colocar pessoas tecnicamente mais qualificadas nessas funções, que não precisavam trocar favores com nenhum político e podiam atuar exclusivamente com o objetivo de melhorar o aprendizado dos estudantes.

5. CONCLUSÃO

Hoje é possível afirmar que a meta de oferecer acesso universal à escola foi praticamente atingida; porém, a superação deste desafio trouxe outro: garantir a qualidade do ensino público básico. O baixo nível de aprendizagem nas escolas públicas acarreta a reprodução de uma sociedade desigual, já que aqueles que possuem mais recursos têm condições de acessar uma boa educação e aproveitar oportunidades decorrentes disso. Acabar com esse ciclo se faz necessário para construir uma sociedade verdadeiramente democrática e igualitária. Assim, na jornada de qualificar a educação pública brasileira, conhecer e disseminar políticas de sucesso são processos bastante relevantes e foi o que se buscou fazer aqui, observando o município de Sobral, que vem atingindo resultados expressivos nos últimos dez anos e pode ser usado como referência para outras redes públicas de ensino, com as devidas adaptações que se façam necessárias.

Ao longo desse estudo, objetivou-se trazer a relevância do papel do diretor escolar, que é o principal líder do agente indispensável do sistema de ensino, as escolas. Diante desta relevância, faz-se necessário compreender de que maneira eles são escolhidos para ocupar tal posição. No Brasil, os principais formatos de seleção dos gestores escolares são: indicação, eleição, concurso público e processo seletivo; porém, de acordo com estudos já realizados, não é possível correlacionar formato de seleção com índices educacionais e, mais importante do que o meio de escolha, é a definição das competências necessárias para exercer a função.

O estudo de caso sobre o município de Sobral mostra que, inicialmente, em sua estrutura de escolha de gestores escolares, o “clientelismo” era o padrão predominante que regia as relações, onde a indicação política era o mecanismo utilizado para a seleção, com critérios de escolha que não eram claros e estavam fundamentados em questões político-partidárias, com a incidência de diretores analfabetos e sujeitos a fazer o que os políticos solicitavam. Posteriormente, houve uma transição para o padrão do “universalismo de procedimentos”, que preza pela burocracia-racional e por métodos de profissionalização do serviço público. Aqui, estabeleceu-se o processo seletivo como método de escolha, com critérios técnicos e objetivos, sem envolvimento de questões político-partidárias.

Outro ponto importante diz respeito ao sistema descentralizado que foi implementado, dando autonomia aos gestores para que tomassem as decisões mais adequadas aos seus contextos, podendo focar mais no aspecto pedagógico, e sendo responsabilizados pelas ações e resultados obtidos. Para minimizar os problemas de agência, foram estabelecidos mecanismos de avaliação do diretor, bem como procedimentos de prestação de contas. Em contrapartida, a secretaria de educação criou um núcleo específico responsável por dar todo o suporte necessário ao trabalho do diretor escolar e por fazer a interlocução entre escolas e secretaria, contribuindo para uma comunicação mais eficiente. Ou seja, a seleção técnica de diretores possibilitou a oferta de autonomia para a tomada de decisão nas escolas, associada a um acompanhamento do trabalho e a um sistema de incentivos construído para se focar na aprendizagem dos alunos.

Além disso, também vale destacar dois aspectos que são utilizados nessa política pública: o da inovação e o da sustentabilidade. O primeiro é ilustrado com o sistema de “rodízio” de diretores escolares, o qual visa fazer com que, após alguns anos de gestão em uma escola, o diretor assuma outra, a fim de não viciar suas práticas e adquirir novos olhares. Já o segundo se reflete na continuidade da política, na gestão do conhecimento acerca dessa prática produzida pela ESFAPEGE e pela superintendência escolar e na clareza que os diferentes atores envolvidos possuem sobre o seu papel.

Entende-se que a centralidade que os gestores escolares assumiram no sistema educacional foi fundamental para o sucesso da política, sendo eles os responsáveis por fazer a gestão dos recursos da escola, visando ao alcance do projeto educacional do município, destacando o compromisso, a liderança e a capacidade de assumir a responsabilidade, que é compartilhada, pelos resultados de aprendizagem dos alunos. Desta maneira, a utilização de um formato de seleção que preze por critérios técnicos, por competências necessárias ao exercício adequado da função e deixe de fora as influências político-partidárias se mostra essencial para uma execução bem sucedida da política educacional como um todo; Porém, fica evidente que apenas a implementação dessa estratégia isoladamente não atingira o resultado obtido.

Para concluir essa pesquisa, a seguir são apresentadas as principais lições aprendidas com o estudo de caso sobre o formato de seleção de diretores escolares utilizado em Sobral e a política educacional do município:

- Garantir o direito de aprender a todos deve ser a base dos compromissos de uma sociedade democrática.
- Mudanças sustentáveis e relevantes na qualidade de ensino passam, necessariamente, pela decisão da administração municipal de assumir a responsabilidade por uma educação pública de qualidade para todos.
- Têm-se como pilares de sustentação da mudança a (1) vontade, decisão e continuidade política e a (2) liderança da secretaria na implementação da política educacional.
- A complexidade do sistema exige uma visão do todo e depende da implantação de uma política coordenada e sistêmica, com ações integradas que possuem objetivos comuns. O formato de seleção por si só não seria suficiente, mas atrelado à autonomia, ao suporte da SEDUC, à estrutura de incentivos, ao esquema de rodízio, ao fornecimento das condições adequadas de trabalho e à corresponsabilização teve um impacto relevante.
- A apropriação e a atribuição de significados aos novos processos e a responsabilização dos diversos atores da comunidade escolar contribui para a sustentabilidade das práticas, já que professores, diretores, coordenadores, funcionários, pais e mães possuem maior consciência do seu dever e maiores condições de desempenhá-lo.
- A educação e a política partidária não devem andar juntas. Com diálogo e transparência com a sociedade sobre a importância da qualidade da educação é possível deixar de fora a influência política sem perder apoio.
- A gestão democrática (estabelecida na meta 19 do PNE) não precisa necessariamente estar atrelada à seleção do gestor escolar, mas pode estar pautada de forma contínua com práticas no decorrer da gestão.
- Dentre os processos pelos quais o diretor escolar é responsável, o mais importante é o pedagógico, e este precisa estar no topo das prioridades não só no discurso, mas na prática principalmente.
- A importância de acompanhar os resultados sistematicamente, agir com base neles e ter a consciência de que atingir as metas não significa a

chegada a um ponto final, já que desafios e prioridades se renovam com frequência quando se busca promover a qualidade da educação.

Por fim, recomenda-se que estudos futuros sejam realizados para analisar como se deu a transição no formato de escolha de diretores escolares em outros municípios, a fim de fazer comparações com o caso de Sobral; para realizar estudos de caso sobre outros formatos de seleção utilizados por municípios que também tenham bons resultados educacionais; e, para estudar municípios que utilizem formato de seleção semelhante ao de Sobral, mas não possuem resultados educacionais satisfatórios, objetivando compreender quais os fatores que implicam em tal diferença.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRICKLEY, James; SMITH, Clifford; ZIMMERMANN, Jerold. **Managerial Economics and Organizational Architecture**. Boston: Irwin McGraw-Hill, 4a edição, p. 341-343. 2007.

CAVALCANTE, Pedro; CARVALHO, Paulo. **Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas**. Revista de Administração Pública. FGV/EBAPE: Rio de Janeiro, 51(1):1-26, jan.-fev. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01-00001.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

CLP. **O exemplo de Sobral/CE: Como tornar a Educação Pública uma prioridade eficiente?** 2017. Disponível em: <https://www.clp.org.br/o-exemplo-de-sobral-ce-como-tornar-a-educacao-publica-uma-prioridade-eficiente/>. Acesso em: 24 maio 2020.

DALMON, Danilo Leite; SIQUEIRA, Caetano; BRAGA, Felipe Michel. **POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL O que podemos aprender com casos reais de implementação?** São Paulo: Edições SM, 2018. 297 p. Disponível em: <https://casosdepoliticaspUBLICAS.com.br/download-do-livro/>. Acesso em: 24 maio 2020.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. **O Processo de Seleção de Diretores nas Escolas Públicas Brasileiras**. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, 2015. Disponível em: https://www.redeitausocialdeavaliacao.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Selecao_Diretores_20151117.pdf. Acesso em: 30 jan. 2020.

FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA. **Estudos e Pesquisas Educacionais: Mapeamento de práticas de seleção e capacitação de diretores escolares**. 2. ed. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2011. Disponível em: https://abrilfundacaovictorcivita.files.wordpress.com/2018/04/estudos_e_pesquisas_educacionais_vol_2.pdf. Acesso em: 08 fev. 2020.

G1. **BRASIL CAI EM RANKING MUNDIAL DE EDUCAÇÃO EM MATEMÁTICA E CIÊNCIAS; E FICA ESTAGNADO EM LEITURA**. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/12/03/brasil-cai-em-ranking-mundial-de-educacao-em-matematica-e-ciencias-e-fica-estagnado-em-leitura.ghtml>. Acesso em: 21 mar. 2020.

GUSMÃO, Joana Borges Buarque. **Qualidade da educação no Brasil: consenso e diversidade de significados**. 2010. 180 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-22062010->

135357/publico/JOANA_BORGES_BUARQUE_DE_GUSMAO.pdf. Acesso em: 08 fev. 2020.

IBGE. **Cidades e Estados - Sobral**. 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ce/sobral.html>. Acesso em: 24 maio 2020.

IOEB. **Metas Sociais - Índice de Oportunidades da Educação Brasileira**. 2019. Disponível em: <http://ioeb.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Nota-T%C3%A9cnica-IOEB2019.pdf>. Acesso em: 24 maio 2020.

INEP. **VENCENDO O DESAFIO DA APRENDIZAGEM NAS SÉRIES INICIAIS: A EXPERIÊNCIA DE SOBRAL**. Brasília: Inep/MEC, 2005. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/488938/Vencendo+o+desafio+da+aprendizagem+nas+s%C3%A9ries+iniciais+a+experi%C3%Aancia+de+Sobral-CE/a7de6174-3f52-49fe-b81c-9f40372761a3?version=1.0>. Acesso em: 24 maio 2020.

INSTITUTO UNIBANCO. **GESTOR TEM PAPEL CENTRAL NO QUEBRACABEÇA DA EDUCAÇÃO**: Aprendizagem em foco. 18. ed. Brasil: Instituto Unibanco, 2016. Disponível em: https://www.institutounibanco.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Aprendizagem_em_foco-n.18.pdf. Acesso em: 20 fev. 2020.

INSTITUTO UNIBANCO. **ESCOLHA DE DIRETORES ESCOLARES DEVE CONTEMPLAR PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA**: Aprendizagem em foco. 12. ed. Brasil: Instituto Unibanco, 2016. Disponível em: <https://www.institutounibanco.org.br/aprendizagem-em-foco/12/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

NOVA ESCOLA. **PNE - META 19**. 2012. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/2996/pne-meta-19>. Acesso em: 20 fev. 2020.

OPNE. **19.1 LEGISLAÇÃO PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS**. 2018. Disponível em: <https://www.observatoriopne.org.br/indicadores/metaspne/19-gestao-democratica/estrategia/19-1-legislacao-para-a-gestao-democratica-nas-escolas>. Acesso em: 21 mar. 2020.

OGLOBO. **EM 70% DAS CIDADES BRASILEIRAS, ESCOLHA DE DIRETORES ESCOLARES DA REDE PÚBLICA É POR INDICAÇÃO**. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/em-70-das-cidades-brasileiras-escolha-de-diretores-escolares-da-rede-publica-por-indicacao-diz-ibge-23972433>. Acesso em: 08 fev. 2020.

OLIVEIRA, Clara Brando de; FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 596-615, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n4/1982-3134-rap-51-04-00596.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2020.

PANICO, Luísa Heráclio. **SUCESSO E PERMANÊNCIA DE REFORMAS EDUCACIONAIS: seleção de diretores escolares no rio de janeiro e espírito santo**. 2019. 132 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27357/Disserta%3a7%3a3o-Lu%3adsa-Panico_FGV-CMAPG_16.04.2019_v2.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 08 fev. 2020.

PEREIRA, BRESSER. L. Política e Insulamento Burocrático no Brasil. **NUNES, Edson Nunes. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: J. Zahar, p. 1-14, 1997.

QEDU. **QUESTIONÁRIO DIRETOR PROVA BRASIL**. 2017. Disponível em: <https://qedu.org.br/brasil/pessoas/diretor>. Acesso em: 21 mar. 2020.

QEDU. **IDEB**. 2018. Disponível em: <https://academia.qedu.org.br/ideb/>. Acesso em: 21 mar. 2020.

ROCHA, Roberto Hsu; MENEZES-FILHO, Naercio; KOMATSU, Bruno Kawaoka. **Avaliando o Impacto das Políticas de Sobral**. 35. ed. São Paulo: Policy Paper - Insper, 2018. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/10/Avaliando-o-Impacto-das-Poli%CC%81ticas-de-Sobral.pdf>. Acesso em: 24 maio 2020.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. 2016. São Paulo: Cengage Learning.

SOBRAL (Município). Lei nº 318, de 12 de setembro de 2001. **Fundo para o Desenvolvimento e Autonomia da Escola - Fundae**. Sobral, CE.

SOBRAL (Município). Lei nº 489, de 06 de janeiro de 2004. **Regime de Autonomia Pedagógica e Administrativa da Gestão das Escolas da Rede Municipal de Ensino de Sobral**. Sobral, CE.

SOBRAL (Município). Lei nº 491, de 06 de janeiro de 2004. **Estabelece critérios para escolha de candidato ao provimento de Cargo em Comissão de Diretor de Escolas da Rede Municipal**. Disponível em: https://www.camarasobral.ce.gov.br/painel/files/docs/norma_lei/LO4912004200401060001pdf22062015085533.pdf. Acesso em: 24 maio 2020.

SOBRAL (Município). Decreto nº 1333, de 15 de setembro de 2011. **Estabelece Critérios Para a Concessão de Gratificação de Produtividade ao Núcleo Gestor das Escolas Municipais**. Sobral, CE.

SOBRAL (Município). Decreto nº 1966, de 30 de novembro de 2017. **Prêmio Escola Aprender Melhor**. Sobral, CE.

SOBRAL. Edital nº 15, de 2017. **Seleção Para Gestores Escolares do Sistema Municipal de Ensino de Sobral**. Sobral, CE, Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B4IBT4Hc-vOianpyVXJiNGIYRIk/view>. Acesso em: 24 maio 2020.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA 2020**. São Paulo: Editora Moderna, 2020. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/456.pdf?1969753478/&utm_source=content&utm_medium=site-todos. Acesso em: 02 jul. 2020.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **EDUCAÇÃO JÁ: Gestão Escolar**. 3. ed. Brasil: Todos Pela Educação, p. 47-49, 2018. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/170.pdf. Acesso em: 20 fev. 2020.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **SAEB 2017: O QUE DIZ A ÚLTIMA AVALIAÇÃO DE APRENDIZAGEM DO PAÍS**. 2018. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/saeb-2017-o-que-diz-a-ultima-avaliacao-sobre-a-educacao-do-pais>. Acesso em: 20 fev. 2020.

ANEXO 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO DE SOBRAL

1. Qual era o contexto quando se decidiu mudar o formato de seleção de diretores no município? E qual era o objetivo?
2. Qual era o formato de seleção utilizado naquela época?
3. Quais foram as etapas e as articulações necessárias para implementar o novo formato na época? Quais foram os desafios e as resistências enfrentados? Quais os stakeholders envolvidos?
4. Desde então, houve mudanças no formato de seleção ou permanece o mesmo? Se sim, quais foram e por quê?
5. De acordo com pesquisa do IBGE (2019)³⁵, dados apontam que cerca de 70% dos municípios brasileiros escolhem seus diretores escolares por indicação política. O que você pensa desse modelo? Por que acredita que ele seja tão utilizado? E com relação ao formato de eleições?
6. Como funciona, atualmente, a seleção de diretores escolares em Sobral?
7. A meta 19 do PNE traz o aspecto de participação da comunidade escolar na escolha do gestor da escola. Como vocês enxergam e trabalham esse aspecto da gestão democrática abarcada na legislação?
8. Há um acompanhamento dos resultados educacionais de forma a responsabilizar o gestor escolar por eles? Se sim, como acontece e qual o papel da secretaria de educação nesse contexto?
9. Você correlaciona o fato de Sobral ser referência em educação no Brasil com a transição para esse “novo” formato de seleção de diretores escolares? Qual é a participação do gestor escolar nesse resultado? E quais são os principais desafios enfrentados atualmente para avançar ainda mais?
10. Há outras pessoas e/ou materiais sobre o tema que poderiam contribuir com mais informações para este estudo?

³⁵ <https://oglobo.globo.com/sociedade/em-70-das-cidades-brasileiras-escolha-de-diretores-escolares-da-rede-publica-por-indicacao-diz-ibge-23972433>

ANEXO 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O DIRETOR DA ESCOLA DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES E GESTORES ESCOLARES

1. Como é o processo atual de seleção de gestores escolares? Quem são os responsáveis pelas etapas de seleção?
2. Como funciona a formação desses gestores escolares?
3. Qual você enxerga que seja o impacto desse processo de seleção de gestor escolar no nível de aprendizagem dos alunos?
4. Na sua visão, esse processo já está adequado? Faria alguma alteração em seu formato?
5. Por que você acredita que poucos municípios utilizam esses métodos de seleção e se concentram, em sua maioria, na utilização de formatos de indicação e eleição?