

O NÓ CRÍTICO DA IMPLEMENTAÇÃO: ENTRE A LEGITIMIDADE INSTITUCIONAL E A FRAGILIDADE OPERACIONAL DO PROGRAMA FORMAÇÃO PELA ESCOLA (FPE)

JANAINA ANGELINA TEIXEIRA
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
Janaina.angelina@unb.br

BEATRIZ MIRANDA GOMES
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP
beatrizgomez@usp.br

FABIANY GLAURA ALENCAR E BARBOSA
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE
fabiany.barbosa@fnde.gov.br

INTRODUÇÃO DO PROBLEMA

O Programa Formação pela Escola (FPE), desenvolvido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), constitui-se como política pública de formação voltada à qualificação da gestão, da execução e do controle social dos programas educacionais federais. Ao investir na qualificação dos atores responsáveis por sua operacionalização nos estados e municípios, o programa atua diretamente sobre a capacidade de implementação das políticas educacionais. Sua relevância torna-se ainda mais evidente quando considerada a escala dos programas aos quais se vincula: em 2025, ações como PNAE, PNLD, PDDE e PNATE mobilizaram bilhões de reais e alcançaram dezenas de milhões de estudantes em todo o território nacional. Esses dados evidenciam que a efetividade dessas políticas depende não apenas do financiamento, mas da capacidade dos entes federados de gerir, executar e monitorar essas ações de forma qualificada.

Nesse contexto, o FPE opera como mediador entre a política pública federal e sua concretização nos territórios, sendo reconhecido como espaço de fortalecimento



institucional, capacitação técnica e integração entre as coordenações estaduais, municipais e a União. Apesar de sua relevância e capilaridade, a implementação do programa evidencia desafios relacionados à sustentação operacional, à organização pedagógica e à articulação interfederativa, revelando um descompasso entre a robustez normativa do programa e as condições materiais de sua execução nos territórios. É nesse cenário que se insere o projeto “Soluções Educacionais Inovadoras para a Modernização do Programa do FNDE Formação pela Escola: Chegando Junto”, desenvolvido em parceria com a Universidade de Brasília, por meio do Termo de Cooperação Técnica nº. 5197928/2025, iniciado em dezembro de 2025, com o objetivo de propor soluções pedagógicas mediadas por tecnologias voltadas à inovação e ao aprimoramento das ações formativas.

A presente comunicação tem como objetivo analisar, a partir das evidências produzidas no âmbito do projeto, as principais dimensões que condicionam a implementação do FPE, discutindo em que medida seu processo de modernização pode contribuir para o fortalecimento da gestão dos programas educacionais e para a ampliação de sua efetividade nos diferentes territórios. No plano metodológico, o estudo caracteriza-se como qualitativo de natureza interventiva, orientado pela pesquisa-ação. O corpus empírico-analítico reúne documentos institucionais do projeto, como os relatórios técnicos da escuta qualificada realizada em 2025. A escuta contemplou 30 sujeitos vinculados à rede de implementação do programa, entre coordenadores estaduais, tutores, multiplicadores e demais atores estratégicos. A investigação foi conduzida meio de análise de conteúdo (Bardin, 2016), em perspectiva categorial, que favoreceu a apreensão de regularidades, convergências e tensões presentes na dinâmica de implementação do FPE.

DESENVOLVIMENTO

A discussão apresentada fundamenta-se na etapa de escuta inteligente realizada com atores do FPE, articulada ao modelo de Planejamento Estratégico Situacional (PES), proposto por Matus (1997). A sistematização do material possibilitou a construção de cinco categorias analíticas: situação percebida do programa; nós críticos; atores e capacidades institucionais; cenário desejado; e estratégias de escuta e ação. A análise da situação percebida revela uma tensão entre legitimidade institucional e as suas



fragilidades operacionais do programa. O FPE é amplamente reconhecido como política relevante, necessária e estratégica, com papel expressivo na formação e no fortalecimento da gestão educacional descentralizada. Contudo, essa legitimidade convive com obstáculos à sua continuidade e expansão, como carência de tutores, defasagem das bolsas, que seguem normativa nacional definida pelo Ministério da Educação, baixa adesão municipal e fragilidades na comunicação entre níveis de gestão. Nesse quadro, os principais entraves não se concentram no mérito pedagógico, mas nas condições de sustentação do programa.

Os nós críticos evidenciam um conjunto sistêmico de limitações organizadas em três eixos: pessoas, recursos e gestão. Nesse cenário, a fragilidade da rede tutorial emerge como o nó crítico estrutural do programa. A desvalorização financeira e a sobrecarga desses profissionais comprometem a capilaridade da política, evidenciando que a modernização tecnológica, por si só, não substitui a necessidade de mediação humana qualificada. Somam-se a isso a obsolescência dos cursos e a insuficiência de formatos pedagógicos mais dinâmicos, comprometendo a atratividade e a permanência dos cursistas. No plano da governança, destacam-se dificuldades na articulação federativa e na comunicação institucional, que indicam a necessidade de revisão do modelo de coordenação e cooperação, evidenciando limites nas capacidades institucionais e nos mecanismos de coordenação entre níveis de governo, aspecto amplamente discutido na literatura sobre gestão educacional (Dourado, 2017; Farenzena, 2018). Isso demonstra que a legitimação do FPE como política de Estado esbarra nas deficiências de operação local, limitando o alcance da própria descentralização.

A análise dos atores e das capacidades institucionais evidencia uma governança multinível, na qual o tutor ocupa posição central, sendo percebido como elo entre a política formulada e sua execução no território. Os multiplicadores e as coordenações estaduais atuam como instâncias intermediárias, articulando diretrizes nacionais e realidades locais. Os cursistas, por sua vez, representam tanto o público-alvo quanto o indicador de efetividade da política. O programa revela, assim, forte dependência de atores intermediários, cuja valorização e qualificação são determinantes para sua sustentabilidade. Nesse sentido, a centralidade desses sujeitos reforça a compreensão de que a gestão educacional exige formação específica e desenvolvimento de competências



técnico-pedagógicas, o que de acordo com Libâneo (2013) é condição fundamental para a efetividade das políticas públicas.

O cenário desejado, tal como projetado pelos coordenadores, aponta para um FPE renovado, estruturado em três pilares: atualização pedagógica, modernização tecnológica e valorização dos profissionais formadores. Destaca-se a demanda por maior integração entre teoria e prática, aspecto central nas concepções críticas de formação, que compreendem a prática como ponto de partida e de chegada do processo educativo (Saviani, 2008). No que se refere às estratégias de escuta e ação, os participantes indicam a necessidade de superar modelos centrados apenas em satisfação, defendendo abordagens participativas, multimodais e territorializadas. Temas como financiamento, controle social e gestão educacional aparecem como prioritários, enquanto formatos como rodas de conversa, registros audiovisuais e instrumentos híbridos são apontados como mais eficazes para captar a complexidade das experiências formativas. A escuta é compreendida, assim, como dispositivo estratégico de produção de evidências e de qualificação contínua da política, ancorada na premissa de que o planejamento governamental deve partir da realidade situacional (Matus, 1997) e de que a superação dos problemas formativos exige o retorno reflexivo à prática social dos sujeitos (Saviani, 2008).

CONCLUSÕES

Os resultados evidenciam um programa marcado por reconhecimento institucional, fragilidades estruturais e expectativas de transformação. O FPE é percebido como política relevante e necessária, mas que enfrenta limites relacionados à sua sustentação operacional, atualização pedagógica e articulação interfederativa. A tutoria emerge como eixo central do programa, sendo diretamente associada ao sucesso das ações formativas. A permanência de uma concepção predominantemente operacional da tutoria pode limitar o potencial formativo do programa.

Outro eixo fundamental refere-se à necessidade de modernização curricular e tecnológica. A atualização de conteúdos, a incorporação de metodologias ativas e o uso de tecnologias digitais aparecem como condições essenciais para ampliar o engajamento, a permanência e o impacto da formação. Nessa direção, a escuta nacional é compreendida como instrumento estratégico para orientar esse processo de transformação, devendo



assumir caráter contínuo, participativo e territorializado, capaz de produzir evidências sobre a aplicação prática da formação e seus efeitos na gestão educacional.

Em síntese, os resultados apontam três frentes prioritárias: (i) qualificação da função tutorial; (ii) modernização pedagógica e tecnológica; e (iii) institucionalização de processos contínuos de escuta. Ao articular essas dimensões, o FNDE amplia sua capacidade de atuação não apenas como executor de programas, mas como agente estratégico na formação e no fortalecimento da gestão educacional pública.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. [Presidência da República]. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre as funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e pós-graduação no sistema federal de ensino. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 18 dez. 2017.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Plano de trabalho: Pesquisa de Soluções Educacionais Inovadoras para a Modernização do Programa do FNDE Formação pela Escola: Chegando Junto**. Brasília, DF: FNDE/UnB, 2025.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira**. Brasília, DF: INEP, 2017.

FARENZENA, Nalú. Financiamento da educação básica no Brasil: avanços e desafios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, 2018.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 6. ed. Goiânia: Alternativa, 2013.

MATUS, Carlos. **O método PES: planejamento estratégico situacional**. São Paulo: Fundap, 1997.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 11. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

