

UNESP  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara – SP

ROSANGELA DE BARROS TOLEDO

**EDUCAÇÃO NO ESPAÇO MUNICIPAL:
TERRITÓRIO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DE
PARTICIPAÇÃO SOCIAL E EXPRESSÃO DO PODER LOCAL**



ARARAQUARA/SP
2024

ROSANGELA DE BARROS TOLEDO

**EDUCAÇÃO NO ESPAÇO MUNICIPAL:
TERRITÓRIO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DE
PARTICIPAÇÃO SOCIAL E EXPRESSÃO DO PODER LOCAL**

Tese de Doutorado apresentada ao Conselho do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar, da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação Escolar.

Linha de Pesquisa: Política e Gestão Educacional

Orientador: Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes

ARARAQUARA/SP
2024

T649e Toledo, Rosangela de Barros
Educação no Espaço Municipal : Território
Político-Administrativo de Participação Social e
Expressão do Poder Local / Rosangela de Barros Toledo.
-- Araraquara, 2024
234 p. : il., tabs., fotos

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista
(UNESP), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara
Orientador: Sebastião de Souza Lemes

1. Educação Municipal. 2. Gestão e Política
Educativa. 3. Governança Pública. 4. Poder Local. 5.

Sistema de Avaliação Municipal. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da
Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras,
Araraquara. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

ROSANGELA DE BARROS TOLEDO

**EDUCAÇÃO NO ESPAÇO MUNICIPAL:
TERRITÓRIO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DE
PARTICIPAÇÃO SOCIAL E EXPRESSÃO DO PODER LOCAL**

Tese de Doutorado apresentada ao Conselho do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar, da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação Escolar.

Linha de Pesquisa: Política e Gestão Educacional

Orientador: Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes

Data da defesa: 06 /05/2024

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes
Universidade Estadual Paulista – Faculdade de Ciências e Letras – Campus de Araraquara.

Membro Titular: Dr. Ricardo Ribeiro
Universidade Estadual Paulista – Faculdade de Ciências e Letras – Campus de Araraquara.

Membro Titular: Dr.^a Hilda Maria Gonçalves da Silva
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Franca

Membro Titular: Dr.^a Joana Corrêa Goulart
Instituto de Educação e Licenciaturas / Universidade Estadual de Goiás

Membro Titular: Dr.^a Maristela Gallo
Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ibitinga

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras

UNESP/Campus de Araraquara

AGRADECIMENTOS

A realização de um trabalho acadêmico é resultado de diversas contribuições, tanto diretas quanto indiretas, ao longo do tempo e espaço dedicados à sua produção. Nessa jornada, expresso minha gratidão a todos que colaboraram.

Primeiramente, a Deus por me conceder apoio espiritual!

Ao meu orientador, Sebastião de Souza Lemes, carinhosamente conhecido por Kuka, cujo ensinamento, apoio e incentivo foram fundamentais para o desenvolvimento deste estudo. Sua vasta experiência universitária e de vida transcendem os conselhos acadêmicos, inspirando-me a alcançar novos patamares de excelência e profundidade na esfera educacional. Eterna gratidão!

Aos professores doutores Ricardo Ribeiro, Hilda Maria Gonçalves da Silva, Joana Corrêa Goulart e Maristela Gallo, dos quais me sinto honrada por terem integrado as bancas examinadoras. Vocês são especialistas, versados no assunto tratado na tese, e suas contribuições foram essenciais para a conclusão deste estudo.

Aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar, cujo apoio científico e trocas de ideias em suas disciplinas enriqueceram significativamente este trabalho.

Aos meus pais (*in memoriam*), cujo apoio incansável desde os primeiros passos de minha jornada educacional foi essencial para essa realização, e que certamente sentiriam um imenso orgulho pela conquista deste título de doutora.

Ao meu esposo, Luis, por seu apoio incondicional na realização deste sonho. Sua capacidade de trazer-me tranquilidade ao equilibrar horas de estudo com a vida familiar e profissional foi fundamental para o sucesso desta jornada.

Aos meus filhos, Ludmila, Leonardo e Luriana, por sempre acreditarem no meu potencial, me incentivarem e me apoiarem em minhas escolhas acadêmicas.

Aos meus netos, Helena, Lucca, Caio e João (a caminho), fontes de imensas alegrias, especialmente nos momentos difíceis. Deixo este trabalho como um exemplo a vocês, para que se dediquem a seus propósitos de vida e jamais desistam dos seus sonhos.

À equipe gestora e aos colegas docentes da escola municipal Dr. Augusto Vieira, cujo convívio e colaboração foram fundamentais para a minha formação como educadora.

À Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Araraquara, minha profunda gratidão por proporcionar-me aprendizados significativos e por oferecer suporte durante toda minha trajetória acadêmica.

“A educação é uma arte, cuja prática precisa ser aperfeiçoada por várias gerações. Cada geração, de posse das gerações precedentes, está sempre melhor aparelhada para exercer uma educação que desenvolva as disposições naturais na justa proporção e de conformidade com a finalidade daquelas, e, assim, guie toda a humana espécie a seu destino.” (*Kant, 1999, p. 19*).

RESUMO

As pesquisas relacionadas às escolas públicas frequentemente se desenvolvem nos centros acadêmicos, atuando como fontes de experimentos científicos. No entanto, os resultados desses estudos nem sempre chegam aos principais agentes, como professores, coordenadores pedagógicos e gestores escolares, que são responsáveis por aplicar esses experimentos na prática educacional. Isso também se aplica aos dirigentes públicos educacionais, que muitas vezes seguem rotinas de trabalho com certo grau intuitivo. Estas pesquisas buscam preencher essa lacuna, construindo uma ponte entre o mundo acadêmico e a educação pública municipal, por meio de um estudo analítico-descritivo que examina os resultados de uma política educacional municipal. A tese é uma extensão da dissertação de mestrado, que se dedica a responder questões sobre as ações educacionais locais, ampliando o escopo e a profundidade da investigação. Seu objetivo geral é analisar a inter-relação entre uma política educacional municipal e os diversos fatores que afetam o desempenho das escolas públicas locais. Para isso, foram estabelecidos objetivos específicos, como analisar, no contexto das políticas públicas, os efeitos da intervenção governamental nos processos de avaliação do sistema educacional municipal; investigar as mudanças, ajustes ou interrupções no Sistema de Avaliação do Desempenho Escolar de Bebedouro, implantado em 2015; estabelecer uma relação entre os modelos do SADEMB/2015 e SADEMB/2022; examinar o papel que o município desempenha sob a ótica da territorialidade; realizar uma análise prescritiva da política educacional implementada pelo SADEMB e sugerir recomendações específicas para fortalecer a gestão e a governança da educação municipal em Bebedouro, com base nos resultados da análise realizada. Para atingir esses objetivos, foi realizada uma análise teórico-documental, envolvendo a coleta de dados e pesquisa bibliográfica em três dimensões fundamentais: avaliação, gestão municipal e políticas educacionais. Com base nessa análise e no embasamento teórico, foi elaborado um Quadro Prescritivo de Política Pública, contendo diretrizes para melhorar as políticas em vigor e resolver lacunas identificadas no sistema público municipal. Os resultados destacam a significância do âmbito municipal como um cenário fundamental para o planejamento e execução de iniciativas educacionais que atendam às especificidades e demandas da população local. A relevância deste estudo reside na sua capacidade de contribuir com os gestores públicos sobre políticas educacionais no município analisado, assim como em outras redes municipais.

Palavras-chave: Educação Municipal; Gestão e Política Educacional; Governança Pública; Poder Local; Sistema de Avaliação Municipal.

ABSTRACT

Research related to public schools often develops within academic centers, serving as sources for scientific experiments. However, the outcomes of these studies do not always reach the key agents, such as teachers, pedagogical coordinators, and school administrators, who are responsible for implementing these experiments in educational practice. This also applies to educational public officials who often follow work routines with a certain degree of intuition. These studies aim to bridge the gap by constructing a link between the academic world and municipal public education through analytical-descriptive research that examines the results of a municipal educational policy. The thesis is an extension of a master's dissertation, dedicated to addressing questions about local educational actions, expanding the scope and depth of the investigation. Its primary objective is to analyze the interrelation between a municipal educational policy and various factors affecting the performance of local public schools. To achieve this, specific objectives were set, such as analyzing, within the context of public policies, the effects of governmental intervention on the assessment processes of the municipal educational system; investigating changes, adjustments, or interruptions in the Bebedouro School Performance Assessment System, implemented in 2015; establishing a relationship between the models of SADEMB/2015 and SADEMB/2022; examining the role played by the municipality from the perspective of territoriality; conducting a prescriptive analysis of the educational policy implemented by SADEMB and suggesting specific recommendations to strengthen the management and governance of municipal education in Bebedouro, based on the results of the analysis. A theoretical-documentary analysis was conducted to meet these objectives, involving data collection and bibliographic research in three fundamental dimensions: evaluation, municipal management, and educational policies. Based on this analysis and theoretical foundation, a Prescriptive Public Policy Framework was developed, containing guidelines to improve existing policies and address gaps identified in the municipal public system. The results highlight the significance of the municipal level as a crucial setting for planning and executing educational initiatives that meet the specificities and demands of the local population. The relevance of this study lies in its ability to contribute to public managers regarding educational policies in the analyzed municipality, as well as in other municipal networks.

Keywords: Municipal Education; Educational Management and Policy; Public Governance; Local Power; Municipal Evaluation System.

RESUMEN

Las investigaciones relacionadas con las escuelas públicas se desarrollan frecuentemente en los centros académicos, actuando como fuentes de experimentos científicos. Sin embargo, los resultados de estos estudios no siempre llegan a los principales agentes, como profesores, coordinadores pedagógicos y gestores escolares, quienes son responsables de aplicar estos experimentos en la práctica educativa. Esto también se aplica a los dirigentes públicos educativos, quienes a menudo siguen rutinas de trabajo con cierto grado intuitivo. Estas investigaciones buscan llenar este vacío, construyendo un puente entre el mundo académico y la educación pública municipal, a través de un estudio analítico-descriptivo que examina los resultados de una política educativa municipal. La tesis es una extensión de la disertación de maestría, que se dedica a responder preguntas sobre las acciones educativas locales, ampliando el alcance y la profundidad de la investigación. Su objetivo general es analizar la interrelación entre una política educativa municipal y los diversos factores que afectan el desempeño de las escuelas públicas locales. Para ello, se establecieron objetivos específicos, como analizar, en el contexto de las políticas públicas, los efectos de la intervención gubernamental en los procesos de evaluación del sistema educativo municipal; investigar los cambios, ajustes o interrupciones en el Sistema de Evaluación del Desempeño Escolar de Bebedouro, implantado en 2015; establecer una relación entre los modelos del SADEMB/2015 y SADEMB/2022; examinar el papel que desempeña el municipio desde la perspectiva de la territorialidad; realizar un análisis prescriptivo de la política educativa implementada por el SADEMB y sugerir recomendaciones específicas para fortalecer la gestión y la gobernanza de la educación municipal en Bebedouro, basadas en los resultados del análisis realizado. Para alcanzar estos objetivos, se realizó un análisis teórico-documental, involucrando la recolección de datos y la investigación bibliográfica en tres dimensiones fundamentales: evaluación, gestión municipal y políticas educativas. Basado en este análisis y en el fundamento teórico, se elaboró un Cuadro Prescriptivo de Política Pública, que contiene directrices para mejorar las políticas vigentes y resolver las lagunas identificadas en el sistema público municipal. Los resultados destacan la importancia del ámbito municipal como un escenario fundamental para la planificación y ejecución de iniciativas educativas que atiendan a las especificidades y demandas de la población local. La relevancia de este estudio reside en su capacidad de contribuir con los gestores públicos sobre políticas educativas en el municipio analizado, así como en otras redes municipales.

Palabras clave: Educación Municipal; Gestión y Política Educativa; Gobernanza Pública; Poder Local; Sistema de Evaluación Municipal.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Art. 179 da Constituição para o Império do Brasil.....	52
Figura 2 - Organização espacial dos entes federados.....	69
Figura 3 - Funcionamento do sistema escolar	111
Figura 4 - Principais atores que compõem o sistema escolar	134
Figura- 5 - Processo coordenado de avaliação de políticas públicas.....	184

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Explicações Correntes para os Dilemas de Implementação em Reformas	152
Quadro 2 - Análise de reformas educacionais locais em interlocução com referencial teórico	154
Quadro 3 - Componentes do modelo lógico.....	182
Quadro 4 - O sentido prescritivo de análise de Políticas Públicas	196
Quadro 5 - Quadro Prescritivo de Política Pública: Recomendações aos gestores educacionais	203

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Situação da educação primária em 1867	53
Tabela 2 - Relação de alunos por mil habitantes entre 1871 a 1950	53
Tabela 3 - Matrícula por década e como porcentagem da população	54
Tabela 4 - Taxa de Analfabetismo.....	55
Tabela 5 - Brasil: População matriculada na escola primária em 1970, e taxas médias de crescimento das respectivas matrículas nos períodos 1960-1970 e 1970-1975	57
Tabela 6 - Balanço do Plano Nacional de Educação – 2023: cumprimento das metas.....	62
Tabela 7 - Despesas relacionadas ao SADEMB.....	202
Tabela 8 - Índice de Efetividade da Gestão Municipal - Bebedouro e Índice de Efetividade Educacional: 2014 – 2021	205

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição das matrículas na educação básica, por dependência administrativa – Brasil 2022.....	118
Gráfico 2 - Percentual de matrículas nos anos iniciais, segundo a dependência administrativa (rede privada separada em conveniada e não conveniada com a rede pública) – Brasil 2022	119

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAP	Avaliação da Aprendizagem em Processo
AEE	Atendimento Educacional Especializado
APM	Associação de Pais e Mestre
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQI	Custo Aluno Qualidade Inicial
CEE	Conselho Estadual de Educação
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
DEMEC	Departamento Municipal de Educação e Cultura
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FME	Fórum Municipal de Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDESP	Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
i-Educ	Índice da Educação Municipal
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
MEC	Ministério da Educação e Cultura
ONU	Organização das Nações Unidas
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais

PIB	Produto Interno Bruto
PLP	Projeto de Lei Complementar
PME	Plano Municipal de Educação
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PPP	Projeto Político Pedagógico
SADEMB	Sistema de Avaliação do Desempenho Escolar do Município de Bebedouro
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SARESP	Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SEAD	Sistema Estadual de Análise de Dados
SEESP	Secretaria de Educação do Estado de São Paulo
SEMEB	Secretaria Municipal de Educação de Bebedouro
SINAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
TCESP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	19
1.1 Percepções da pesquisadora em seu contexto histórico: do cotidiano escolar à atuação na gestão da Secretaria Municipal de Educação	19
1.2 Panorama Educacional Brasileiro: uma visão abrangente de sua intrincada complexidade.....	22
1.3 Produção de Pesquisa Educacional: significância da prática investigativa.....	27
1.4 Organização e Estruturação do trabalho científico.....	32
2 DISCUSSÃO METODOLÓGICA.....	33
3 EXTRATO DO PANORAMA HISTÓRICO GERAL DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E A CONSOLIDAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA	44
3.1 Perspectivas da Educação: Serviço, Direito e Bem Público.....	46
3.1.1 Abordagem da Educação como serviço público.....	46
3.1.2 Abordagem da educação como direito público	48
3.1.3 Abordagem da educação como bem público.....	49
3.2 Espaço Público da Educação Brasileira: aspectos quantitativos, qualitativos e resultados	51
3.3 A Evolução da Educação no Brasil: da Colonização à República	52
3.3.1 Em busca da excelência na educação: uma jornada incansável pela qualidade	64
4 ENTRE A COMUNIDADE E O GOVERNO LOCAL: PARTICIPAÇÃO SOCIAL E EXERCÍCIO DE PODER NO ÂMBITO MUNICIPAL.....	69
4.1 Educação municipal: interlocução entre dirigentes educacionais, profissionais da educação e sociedade civil.....	85
4.1.1 Princípios da gestão democrática na educação: diretrizes dos documentos oficiais	87
4.2 Contexto político na esfera da ação pública	89
4.3 Reflexões sobre a descentralização e desburocratização da educação: implicações no âmbito municipal	92
4.4 O Ensino como Sistema: integração e funcionamento	96
4.4.1 A importância da criação de sistemas educacionais municipais	105
4.4.2 Sistema Municipal de Ensino de Bebedouro.....	108
4.4.3 Escola como espaço estratégico do sistema educacional	109
4.5 A escola pública na perspectiva de territorialidade.....	113
4.5.1 Dados estatísticos do primeiro ciclo do ensino fundamental	117

5 DISCUSSÃO DA RELAÇÃO ENTRE EDUCAÇÃO E POLÍTICA NA AÇÃO MUNICIPAL.....	121
5.1 Políticas Públicas na construção da identidade local.....	123
5.2 Políticas Públicas na Educação como instrumento de ação pública.....	129
5.3 A influência da política educacional na dinâmica escolar.....	133
5.4 Ação Pública: (des)continuidade de Projetos, Programas e Políticas Educacionais	136
5.5 Os efeitos das Reformas Administrativas na dinâmica da vida social e escolar.	142
5.5.1 Conexões entre teoria e prática: reflexões sobre reformas administrativas e suas implicações municipais.....	153
6 ESTUDO ANALÍTICO E DESCRITIVO QUE EXAMINA E COMPARA OS RESULTADOS DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL MUNICIPAL	156
6.1 Contextualização e Resultados: uma visão geral da dissertação de mestrado.....	157
6.1.1 Por que adotar um sistema de avaliação municipal como ferramenta de gestão?	162
6.2 Perspectivas e desafios da avaliação educacional: uma análise do SADEMB em duas Etapas - 2015 e 2022	168
6.2.1 Sistema de Avaliação Municipal de 2015: uma perspectiva histórica	168
6.2.2 Abordagem de identificação e solução de problema público	172
6.2.3 Sistema avaliativo municipal de 2022: processo avaliativo operado por empresa terceirizada.....	174
6.3 Análise crítica da transferência de responsabilidade na gestão de políticas públicas	179
6.4 Por que utilizar ferramentas analíticas na gestão pública?	189
6.5 Análise ativa e interpretativa da política educacional municipal: um enfoque no SADEMB.....	192
6.6 Relatório de Análise da política pública do SADEMB	197
6.6.1 Análise Prescritiva: perspectivas de intervenção na política educacional do SADEMB.....	197
6.7 Diretrizes para a Administração Educacional Municipal	202
6.8 Efetividade na Gestão de Bebedouro: uma avaliação crítica dos desafios na Administração Pública	205
7 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	210
REFERÊNCIAS	219

1 INTRODUÇÃO

1.1 Percepções da pesquisadora em seu contexto histórico: do cotidiano escolar à atuação na gestão da Secretaria Municipal de Educação

Em interação direta com profissionais da área da educação, observa-se um cenário marcado por inquietações e questionamentos provenientes das escolas e redes de ensino, refletindo as incertezas que historicamente permeiam a escola pública no país. Diante do desafio de responder a algumas dessas indagações e compreender a forma como os envolvidos na escola reagem, interpretam e implementam as reformas educacionais derivadas das políticas públicas, torna-se fundamental explorar uma experiência em um município paulista, estabelecendo uma conexão entre o conhecimento científico e o cotidiano escolar.

A ciência, enquanto um fenômeno que se manifesta dentro da sociedade e da política, reflete as características de um período histórico específico. Ela espelha os valores sociais predominantes daquela época e integra em suas práticas as ideias e percepções compartilhadas pela cultura coletiva do momento (Ghedin; Franco, 2011, p. 550).

O esforço do trabalho representa um avanço em relação a estudos anteriores sobre a implantação de um sistema avaliativo municipal, focalizando a cidade de Bebedouro como unidade de pesquisa. A proposta consiste em analisar esse sistema, em um decurso histórico, sob a perspectiva das políticas públicas, conduzindo um estudo qualitativo, descritivo e interpretativo com o propósito central de compreender o fenômeno educacional local, embasado na literatura disponível. Neste estudo, a avaliação educacional é concebida como uma atividade social, logo, intersubjetiva e relacional, permeada por valores. Por lidar com a educação, deve estar comprometida com os princípios e valores que melhor promovem os objetivos fundamentais da existência humana (Dias Sobrinho, 2008, p 197).

Considerando o aspecto sócio-histórico das práticas educativas, reconhece-se que cada situação é única, com vastas variações no tempo, no espaço, nas formas organizativas e na intenção por trás delas. Isso evidencia a natureza multidimensional, mutante e complexa do objeto de estudo do pesquisador educacional, que, para ter significado, requer mediações com um sujeito que incorpora toda a complexidade das experiências humanas (Ghedin; Franco, 2011, p. 104).

Esta pesquisa incorpora os conhecimentos da autora provenientes de sua trajetória profissional, educacional e experiências em sistemas estaduais, municipais e privados. Assim, estabelece-se um preâmbulo para a apresentação e contextualização dos campos nos quais

atuou, bem como dos saberes que desenvolveu ao longo desse percurso. Ao interligar as variáveis prática, conhecimento, instituições e poder, cria-se uma abordagem de pesquisa que se estende em diversas direções, abrangendo discussões sobre ensino e administração, conforme descrito por Azanha (1990-1991, p. 69). Ao longo do progresso das pesquisas, o professor transita de forma gradual, movendo-se do objeto para o sujeito, já que a pesquisa qualitativa concentra-se na descoberta desse sujeito (Ghedin; Franco, 2011, p. 60).

A carreira docente da autora ocupa uma posição central entre as demais experiências adquiridas ao longo de sua trajetória profissional. Na escola municipal em que atuou, desempenhou um papel ativo na pesquisa e elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) e compartilhou práticas pedagógicas bem-sucedidas. Além disso, contribuiu para a capacitação de professores da própria unidade escolar durante períodos de trabalho coletivo, estendendo seu envolvimento para outras escolas da rede. É fundamental que o professor inicie as transformações dentro da própria escola, pois esse é o primeiro passo para influenciar e inspirar mudanças em instâncias maiores do sistema educacional.

Dentre os diversos campos de atuação profissional, desempenhou, também, diversas funções na Secretaria Municipal de Educação, contribuindo para o acúmulo de uma vasta experiência ao longo de sua trajetória. Entre as posições ocupadas estão a de secretária de educação adjunta, assistente técnico pedagógico, coordenadora pedagógica da educação básica, coordenadora pedagógica do ensino fundamental e coordenadora da educação especial e de educação de jovens e adultos (EJA).

Ademais, exerceu a função de formadora de professores e coordenadores pedagógicos no Sistema Municipal de Ensino de Bebedouro. Também ocupou as funções de coordenadora local (municipal) do Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), do governo federal e coordenadora/formadora do município no Programa Ler e Escrever em parceria com a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (SEESP). Essa diversidade de papéis permitiu uma compreensão abrangente dos desafios e dinâmicas do sistema educacional local.

Durante sua passagem pela secretaria de educação, assumiu a coordenação geral de elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) 2015/2025, responsável também pela pesquisa e diagnóstico educacional, além de ser uma das redatoras de todo material. Desempenhou um papel fundamental ao integrar o Fórum Municipal de Educação, atuando como articuladora entre o Fórum, o Conselho Municipal de Educação e a Comissão de Educação da Câmara de Vereadores. Destaca-se também sua participação como coordenadora regional da Conferência Nacional de Educação (CONAE), nos anos de 2010 e 2014,

representando o Polo Bebedouro em etapas municipais e intermunicipais. Esteve presente nas conferências estaduais e nacionais como delegada representante de gestores educacionais.

No contexto da Secretaria, compôs a equipe responsável pela implantação e implementação do Sistema de Avaliação do Desempenho Escolar de Bebedouro (SADEMB). Além disso, coordenou parcerias de Programas, Projetos e Convênios entre o Ministério da Educação, Secretaria de Estado da Educação e Secretaria Municipal de Educação. Sua contribuição estende-se à criação e organização de materiais técnico-didáticos e pedagógicos, bem como instrumentos orientadores para o Atendimento Educacional Especializado (AEE) no ensino fundamental e na educação infantil, além de colaborar na produção de materiais didáticos da Rede Municipal.

Com uma extensa trajetória, a pesquisadora sempre conferiu significativa importância aos colegiados como legítimos espaços de participação da sociedade civil nas iniciativas do poder público e desempenhou papéis ativos em diversos órgãos, incluindo Conselhos de Escola, Associação de Pais e Mestres (APM), o Conselho Municipal de Educação (CME), onde ocupou, inclusive, a presidência, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (também exercendo a posição de presidente) e o Conselho da Cidade. Ao liderar conselhos, organizou espaços de debates públicos para discutir temas como transporte escolar, ensino em tempo integral e plano municipal de educação entre outros.

A sua experiência comprova que a participação ativa em colegiados garante que uma variedade de vozes seja ouvida e considerada nas deliberações. Isso não apenas previne a concentração excessiva de poder, mas também fomenta a inclusão de diferentes segmentos da sociedade. Sendo assim, emerge como um pilar fundamental na construção de legitimidade para as instituições, além da promoção de governança eficaz, representatividade, transparência e engajamento, desafiando obstáculos e enfrentando problemas muitas vezes complexos. Porém, nem sempre os órgãos públicos alinham-se plenamente aos conselhos, o que muitas vezes dificulta a implementação eficiente de mudanças, visto que as partes envolvidas desempenham um papel ativo no processo de decisão.

Ao longo de três décadas, a autora teve uma atuação proeminente não apenas no âmbito escolar, mas também como representante dos professores municipais de Bebedouro, atuando de forma ativa na defesa dos direitos dos profissionais do magistério. Destacou-se em diversas pautas, incluindo a luta pelo piso nacional, pela jornada de trabalho docente adequada e pela resistência à mercantilização de materiais didáticos. Assumindo o papel de redatora, elaborou uma variedade de documentos enviados tanto ao poder executivo quanto ao legislativo, além de interceder junto à promotoria pública. Em 2023, representou os professores em duas

audiências públicas, utilizando a tribuna da Câmara de Vereadores para expressar as preocupações e demandas da categoria.

Os diversos papéis desempenhados por esta professora possibilitam uma compreensão mais profunda das complexidades e sutilezas do sistema educacional municipal, evidenciando um fio condutor histórico e de experiência que permeia as diferentes etapas de passagens de dirigentes pela rede municipal, conferindo, assim, maior legitimidade à pesquisa.

Essa experiência revela que a trajetória da Educação está intrinsecamente ligada às políticas públicas adotadas, advindas das três esferas federativas, onde a instituição escolar posiciona-se em último grau decisório. Porém, é nesse território que se desenrola a dinâmica de ensino e aprendizagem, representando o epicentro de todos os esforços laborais. A inter-relação entre prática, conhecimento escolar, instituições públicas e poder local cria um espaço propício para a discussão de temas, conceitos e experiências variadas. Assim, a pesquisa não apenas visa explorar essas conexões, mas também contribuir para a construção de um diálogo enriquecedor que ultrapasse as fronteiras da sala de aula, alcançando aspectos mais amplos da educação municipal.

1.2 Panorama Educacional Brasileiro: uma visão abrangente de sua intrincada complexidade

“Talvez a educação se torne sempre melhor e cada uma das gerações futuras dê um passo a mais em direção ao aperfeiçoamento da humanidade, uma vez que o grande segredo da perfeição da natureza humana se esconde no próprio problema da educação” (Kant, 1999, p. 16). O ilustre pensamento de Kant, filósofo do século XVIII que dedicou parte de seus estudos à pedagogia, espelha o que poderia ser interpretado como a trajetória natural da Educação. No entanto, o emprego do termo “talvez” no início da reflexão expressa uma incerteza, provocando uma analogia que questiona o rumo do futuro educacional brasileiro. Isso se torna evidente ao se observar a constante emergência de novos desafios educacionais, muitas vezes antes mesmo de os anteriores serem resolvidos.

Este dilema é inerente à estrutura da educação no país, ultrapassando gerações e persistindo no século XXI. Mesmo as conquistas notáveis foram obtidas a passos lentos, criando a percepção de que, “na educação brasileira, os séculos não vão embora, estão todos superpostos” (Mello, 2005, p. 57). Nessa mesma abordagem, Patto (2022, p. 190) destaca que, muitas vezes, tem-se a impressão de que, apesar do tempo decorrido, os problemas

fundamentais do ensino público no Brasil permanecem praticamente inalterados. Isso persiste apesar das promessas demagógicas feitas por muitos políticos e dos esforços sinceros empreendidos por numerosos pesquisadores e educadores.

Ao analisar e abordar a história da educação brasileira, desde o período colonial até o século XX, Ferreira (2010) parte do princípio de que a instituição escolar, ao longo desse período, caracterizou-se por ser tanto elitista quanto excludente, identificando essas características como elementos distintos, porém, interligados, de uma mesma política educacional (p. 13).

Em uma abordagem alternativa, a educação parece seguir um ciclo que se fecha em torno de uma crise constante. Isso está associado a uma insuficiente sistematização operacional que adquire roupagens distintas de tempos em tempos, de governo para governo, mas mantendo a mesma essência qualitativamente baixa (Lemes, 2021a, p. 9). Assim, diante do fracasso das políticas e reformas educativas, o espaço público da educação emerge como uma zona intermediária, posicionada entre a esfera do Estado e a das famílias (Gonçalves, 2017, p. 480).

Globalmente, as escolas públicas superaram desafios ao aderir a princípios fundamentais, como a universalidade do acesso, igualdade de oportunidades e continuidade nos percursos educacionais. Contudo, muitas vezes, esses princípios não encontram eco nas políticas, estruturas organizacionais, currículos e métodos pedagógicos que sustentam a escola em massa ao longo de sua evolução histórica e expansão global (Barroso, 2005, p. 746). Pode-se afirmar que o Brasil compartilha dessas características.

Os autores que iniciam esta pesquisa apontam para a visão de que várias eras históricas e suas influências persistem no sistema educacional brasileiro, perpetuando os desafios, problemas e influências de diferentes momentos dessa trajetória histórica.

Cabe ressaltar que a Educação “deve ser, simultaneamente, um desafio e um compromisso de todos, em que as vontades individuais se conjugam e articulam no tempero da vontade coletiva e na partilha de saberes e recursos em sua plenitude” (Almeida, 2014, p. 25). Ela concebe a formação humana integral como fundamental e insubstituível para elevar o espírito humano e impulsionar o desenvolvimento econômico, dado o seu importante papel nas bases materiais e estruturas sociais que permeiam a vida coletiva (Dias Sobrinho, 2013, p. 114). Esse papel vai além das fronteiras e possibilidades da dinâmica econômica, social, cultural e política da sociedade (Dourado; Oliveira; Santos, 2007, p. 9; Libâneo, 1990, p. 18). A educação é, ainda, um processo histórico em constante evolução, moldado pela dialética entre o homem, o mundo, a história e as circunstâncias (Ghedin; Franco, 2011, p. 40).

Essas considerações sugerem que as relações sociais emergem da história humana, da história de suas vidas e da história da sociedade (Libâneo, 1990, p. 19). A sociedade é entendida como um conjunto de indivíduos com ideias, crenças, valores, interesses e aspirações distintas, desempenhando papéis diversos ao longo da jornada social, marcada por contribuições e, simultaneamente, por conflitos. Dessa forma, se existe uma ligação intrínseca entre a Educação e o progresso do mundo, é plausível afirmar que a Educação surge de um pacto civilizatório, englobando não apenas o conhecimento, mas também a ética e o respeito.

Considerada em um contexto mais amplo, a Educação está entrelaçada com uma rede de participantes e imersa em uma diversidade de ideias, processos e concepções que se manifestam nas paisagens educacionais de cada localidade. Direcionada para a consecução dos objetivos educativos, a Educação se apresenta como um sistema complexo e a complexidade desse processo educativo (sistema/ensino) são reiterados por diversos estudiosos que integram este trabalho de pesquisa (Afonso, 2007; Azanha, 1990-1991; Brasil, 2000; Barroso, 2005, 2006, 2013b; Casassus, 1990; Dourado; Oliveira; Santos, 2007; Furtado, 2017; Ghedin; Franco, 2011; Lemes, 2021a, 2021b; Libâneo, 1990, 1992; Maroy, 2004; Moran, 2007; Nóvoa, 2005; Sacristan; Gómez, 1998; Teixeira, 1958).

Ainda que esses autores explorem a complexidade sob diversas perspectivas, Morin (2007) focaliza a complexidade em seu livro “Educação e Complexidade”, tratando-a não como sinônimo de complicação, mas como uma oportunidade para lidar com incertezas e promover abertura no campo do pensamento. Nessa abordagem, estratégias cognitivas podem dialogar de maneira mais eficaz com a realidade. Dessa forma, o autor propõe uma reforma não apenas na Educação, mas também na forma de ensinar.

Assim sendo, a Educação, embora complexa, constitui uma demanda da convivência em sociedade e um dos fundamentos para o exercício pleno da cidadania, transformando-se, por conseguinte, na essência das políticas públicas, com impacto direto nas demais áreas da administração pública. Administrar, neste contexto, significa “dirigir, planejar, organizar, executar e controlar recursos a fim de se alcançar objetivos sob a influência de uma vontade externa que impõe uma orientação a seguir” (Amabile, 2012a, p. 19). Na administração pública, essa vontade provém do coletivo, sendo compreendida pela natureza das funções que exerce e pela estrutura disponível para cumprir essas funções (*ibid.*, p. 19).

Compreende-se a administração pública “pela natureza das funções que exerce e pela estrutura de que dispõe para fazê-lo” (Amabile, 2012a, p. 19). A administração pública, é, portanto:

Um instrumento de ação do Estado, estabelecido com o propósito de possibilitar o cumprimento de suas funções básicas, sobretudo as relativas à realização dos serviços indispensáveis à satisfação das necessidades coletivas. Conjunto de processos por meio dos quais os recursos públicos - materiais, humanos, financeiros e institucionais - são utilizados para a implementação das políticas públicas e a realização de obras e serviços demandados pelas necessidades coletivas (Brasil, 2006, p. 2).

A educação escolar, como foco das políticas públicas, destaca-se nos processos formativos abrangendo diferentes níveis, ciclos e modalidades educativas (Dourado, 2007, p. 7). Diante dessa dinâmica, a aprendizagem emerge como a questão central no contexto educacional, dada a estreita conexão entre os atores e os fatores envolvidos, convergindo em busca do sucesso educacional em todas as etapas e modalidades de ensino. Para alcançar êxito, é fundamental ter clareza sobre como o ensino se desenvolve e qual finalidade busca atingir.

Considerando esses dois aspectos, o histórico da educação brasileira revela um cenário de insucesso, mesmo que tenha existido esforços para o avanço desde o início do processo de escolarização no país. Diante do desafio quantitativo (a necessidade de escolarização para todos), Teixeira (1957a, p. 39), em sua época, destacava que o desafio não se resume apenas à quantidade, mas à correção das distorções culturais, que tornam a escola brasileira não apenas deficiente em número, mas também ineficaz e inadequada em termos de sua própria qualidade.

Cinquenta anos após essas observações, Mello (2005, p. 61) afirma que na realidade, a qualidade da escola brasileira nunca foi satisfatória, porém, hoje a má qualidade tornou-se muito evidente. Quase duas décadas depois, Lemes (2021a, p. 3) conclui que, com base nos dados disponíveis, o Estado brasileiro não está alcançando sucesso em sua política educacional para a educação básica.

Em outras palavras, a história da educação no Brasil tem revelado a presença de inúmeros problemas em diversas esferas, sendo esses desafios muitas vezes influenciados por interferências políticas. Lamounier (1982, p. 5) explora possíveis razões ao afirmar que os sistemas políticos, e até mesmo governos específicos, se distinguem pela quantidade e natureza dos problemas que pretendem ou não conseguem incorporar efetivamente em sua agenda.

Diante disso, os problemas que permeiam a educação no país tornam-se evidentes, especialmente quando comparados aos índices e padrões internacionais. O Brasil, em termos de desempenho escolar, mostra uma estagnação no desenvolvimento da escolarização básica em níveis inadequados, revelando uma notável disparidade entre esses contextos educacionais. O Estado brasileiro não atingiu até o momento uma qualificação para os padrões mínimos da escolarização (Lemes, 2021a, p. 9). Sacristan (2001, p. 65) traz uma perspectiva dual sobre a

escolarização, reconhecendo que o caminho para a consecução de mais igualdade por meio dela pode ser problemático, mas que a ausência de escolarização, suas deficiências ou as disparidades na quantidade de educação recebida podem levar a uma desigualdade ainda maior. E, diante desse cenário de ineficácia, conclui-se que uma sociedade que mantém a disparidade na oferta de educação de qualidade causa consequências sociais de discriminação e exclusão, tornando-se uma sociedade “perversa” (Dias Sobrinho, 2013, p. 125; Afonso, 2007, p. 15). O sistema educacional por não ser eficaz por si só contribui para a perpetuação da desigualdade.

Portanto, considerando essa perversidade destacada pelos autores e a superação das dificuldades que a escola pública básica enfrenta na socialização dos conhecimentos, pode-se dizer que “o fracasso da escola pública elementar é o resultado inevitável de um sistema educacional congenitamente gerador de obstáculos à realização de seus objetivos” (Patto, 2022, p. 545). O fracasso escolar é reconhecido como um dos problemas mais graves do sistema educacional brasileiro, especialmente entre as crianças mais vulneráveis socialmente (Libâneo, 1990, p. 37). Nesse contexto educacional brasileiro, depara-se com a burocracia educacional, na qual “desenvolve-se um trabalho contínuo e sutil de conservação da estrutura de poder e da desigualdade social existente. A crise da educação é a crise da sociedade que a engendra” (Motta, 1981, p. 53-54). Os principais princípios que devem caracterizar uma escola pública são: “a universalidade do acesso, a igualdade de oportunidades e a continuidade dos percursos escolares” (Barroso, 2005, p. 745).

Diante dos impasses apresentados, é preciso compreender o panorama educacional que envolve o país para construir uma base sólida que dê suporte às discussões sobre a educação no espaço municipal.

A história da educação no Brasil é marcada por mudanças significativas, desde o período colonial até os dias atuais, abrangendo diferentes modelos educacionais, políticas públicas e desafios sociais. Observa-se que “os sistemas nacionais foram construídos nos séculos XIX e XX em torno de um modelo institucional e organizacional que combinava um componente burocrático apoiado por um Estado nação responsável pela educação do povo” (Maroy, 2005, p. 6). Pela lógica, apesar do avanço e modernização em diversos setores que estruturam uma sociedade, a educação brasileira ainda não conseguiu os resultados necessários para a efetivação de sua qualidade. Nota-se que a superação de obstáculos exige, segundo Barroso (2005, p. 745, grifos do autor), que a escola seja *sábia* no processo educativo, proporcionando a emancipação através do conhecimento, *recta* para inserir crianças e jovens na vida social mediante a partilha de uma cultura comum, e *justa* ao desempenhar um papel na função social de distribuição de competências.

A solução para a melhoria do ensino só será alcançada quando houver autonomia nas escolas, superando a hierarquia administrativa, fruto de abusos de poder. Isso implica atribuir aos educadores a responsabilidade pelo ensino em um ambiente escolar transformado em uma comunidade autônoma e democrática, na qual cada membro ocupa posições distintas, porém livres de submissão (Patto, 2022, p. 681).

Isso posto, na presente pesquisa intenciona-se compreender a dinâmica que afeta a educação brasileira como um todo e descrever e explicar as consequências vistas do interior da escola pública municipal.

1.3 Produção de Pesquisa Educacional: significância da prática investigativa

No Brasil, a produção de pesquisas educacionais tem aumentado desde os anos 1990, em decorrência da descentralização do ensino, um reflexo do movimento de democratização ocorrido na década de 1980. As pesquisas voltadas para as escolas públicas têm sido conduzidas principalmente nos centros acadêmicos, que funciona, como locais de experimentação científica. No entanto, os resultados desses estudos nem sempre chegam aos principais agentes envolvidos, como professores, coordenadores pedagógicos e gestores escolares, que são responsáveis pela implementação das experiências no ambiente escolar. Essa lacuna se estende também aos dirigentes públicos da área educacional, que muitas vezes baseiam suas práticas com um grau significativo de intuição em suas rotinas de trabalho.

Diante desse cenário, surge a necessidade de promover movimentos de pesquisa que estejam inseridos no/do cotidiano das escolas. Isso se deve ao fato de que é nesses espaços que ocorrem efetivamente o ensino e a aprendizagem, elementos fundamentais para todo o processo de estudo e pesquisa educacional.

Observa-se que a escola desempenha um papel central no processo educativo, e o interesse voltado às organizações escolares “não é apenas uma reivindicação política ou ideológica, nem exclusivamente uma necessidade técnica ou administrativa, mas também uma questão científica e pedagógica” (Nóvoa, 2005, p. 20). Em 1958, Teixeira já destacava a importância da escola primária, colocando-a acima das demais etapas do ensino, uma vez que é a partir dessa base que se constrói toda a estrutura educacional. Essa faixa da primeira etapa do ensino fundamental é a que está em foco nestes estudos preliminares.

Ao refletir sobre as ideias destes autores, compreende-se a necessidade de reduzir as lacunas entre as novas teorias e as práticas escolares, respondendo às numerosas questões dos

envolvidos na educação. Uma das mais intrigantes é entender por que os alunos de escolas públicas não alcançam sucesso nos estudos, ou, pelo menos, a maioria deles não o alcança. Essa constatação é baseada nos resultados e índices de avaliações externas e internas que indicam que as crianças não estão adquirindo conhecimento de maneira adequada, um dos direitos estabelecidos pela legislação brasileira. Além de “os precários indicadores de escolarização são um dos aspectos do grave quadro de desigualdades e de falta de equidade ainda vigentes na sociedade brasileira” (Dias Sobrinho, 2013, p. 121).

Então, se a escola, naturalmente, constitui-se um campo de pesquisa, torna-se importante a difusão de seus resultados, fazendo com que esses estudos sejam considerados na hora das deliberações educacionais (Torrecilla, 2008, p. 481). Pela ótica desta autora, ao confrontar a teoria aqui exposta e sua prática escolar, compreende que não é o que ocorre ao se decidir as políticas educacionais locais, pois a instituição escolar está no papel de mero executor. Ou seja, as regras “são impostas por uma estrutura hierarquizada e burocratizada que institucionaliza uma estrutura de poder na qual o último elo da cadeia – os usuários da rede escolar – não têm nenhum poder” (Patto, 2022, p. 677).

Professores e pesquisadores de diversas áreas frequentemente investem tempo e recursos em gerar conhecimento que, por vezes, fica encapsulado nas universidades (Secchi, 2023, xi). Essas pesquisas e seus resultados não podem ficar esquecidos em bibliotecas ou centros universitários, mas “que contribuam para formar um corpo de conhecimento que possa ajudar a otimizar os níveis de qualidade e de equidade da educação em nossos países” (Torrecilla, 2008, p. 467). Dessa forma, deve ser realizada por pesquisadores que conheçam em profundidade essa realidade (Torrecilla, 2008, p. 480).

Nesse contexto, há necessidade de se criar estratégias que visem maximizar a influência positiva do conhecimento gerado nas universidades, permitindo que ele contribua de maneira mais efetiva para o avanço da sociedade e a resolução de problemas que envolvem a sociedade escolar como um todo. Sendo assim, se faz necessário ampliar o diálogo entre pesquisador (escola) e autor (academia) e criar interlocução sobre temas que afligem a educação, dentre eles, as políticas públicas que delineiam os caminhos educacionais. Sinalizam-se novas tendências na promoção da pesquisa em educação e avanços crescentes na superação de limites estritos de campos disciplinares, buscando diálogos interáreas, diferentes abordagens e diferentes modos de teorização, sobretudo quando se sobrelevam a dinâmica escolar concreta e seus processos de comunicação, aprendizagem e desenvolvimento humano (Gatti, 2006, p. 33). Dessa forma,

Percebe-se uma nova sensibilidade nos pesquisadores em relação à educação enquanto processo social e cultural, com significados que se fazem públicos e compartilhados, mas cujo sentido se cria nas relações que permeiam suas práticas, seja em nível de sistemas, seja em nível das escolas, salas-de aula, dos alunos, professores, pais, etc. (Gatti, 2006, p. 34).

Em síntese, esses autores mostram que a escola pública carece de “igualdade e equidade” (Torrecilla, 2008; Dias Sobrinho, 2013) e de “investimento em pesquisa escolar e difusão dos resultados” (Torrecilla, 2008; Gatti, 2006). “Um dos requisitos imprescindíveis para que os resultados da pesquisa aplicada sejam de fato úteis é que tenham sido obtidos a partir de uma análise da realidade que se quer melhorar” (Torrecilla, 2008, p. 466). E, segundo o autor, é imprescindível que a investigação seja conduzida mediante a análise das próprias instituições educacionais. Busca-se, então, o conhecimento que, de forma sucinta, pode-se dizer que a sua função “é tornar uma experiência livremente aproveitável em outras experiências. [...] Por outras palavras, o conhecimento é uma percepção das conexões de um objeto, que o torna aplicável em dada situação” (Dewey, 1979, p. 373).

A dissertação de mestrado desta pesquisadora em 2019 examinou um sistema municipal de avaliação como uma ferramenta para melhorar a gestão educacional. O estudo concentrou-se na análise, investigação e identificação das ações da Secretaria Municipal de Educação de Bebedouro (SP) ao implementar um sistema de avaliação do desempenho escolar em 2015. O objetivo era comparar os princípios teóricos, a prática avaliativa e as políticas educacionais desse sistema público municipal.

Os resultados do estudo revelaram que o sistema implantado foi primordial para detectar lacunas no ensino e na gestão, tanto nas escolas quanto no sistema escolar municipal. Isso possibilitou a implementação de medidas corretivas e sugeriu possíveis direções para regular as políticas educacionais locais, com foco na melhoria da aprendizagem dos alunos. No entanto, os resultados também indicaram a necessidade de continuidade e aprimoramento do sistema avaliativo para garantir sua eficácia contínua.

Em 2021, o cenário educacional do país foi marcado por mudanças e reestruturações significativas impulsionadas por dois fatores cruciais. Em primeiro lugar, destacou-se a transformação, implementação ou adequação dos currículos em todo o território nacional, conforme previsto pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e, ao mesmo tempo, ocorreram mudanças estruturais decorrentes das eleições municipais, impactando diretamente as políticas educacionais locais. O segundo fator diz respeito à pandemia provocada pelo novo coronavírus, que desestabilizou profundamente o processo de ensino e aprendizado. O ambiente educacional, sendo um processo dinâmico, foi amplamente afetado por esses eventos, exigindo

respostas adaptativas e estratégias inovadoras para enfrentar os desafios emergentes. Essa crise deixou lacunas significativas, as quais alguns especialistas argumentam que serão difíceis de recuperar.

Diante das diversas questões e controvérsias, o interesse em aprofundar os estudos sobre políticas educacionais e poder local surgiu da seguinte indagação: Após a consolidação do SADEMB como uma política municipal, e considerando a alternância de gestores municipais, qual foi o impacto na continuidade, ajustes ou ruptura desse sistema avaliativo? Segundo Gil (2008, p. 33), na perspectiva científica, um problema é definido como qualquer questão não resolvida e sujeita a discussão em qualquer campo do conhecimento. Assim, as indagações sobre o tema são consideradas problemas científicos.

Mas, por que investigar questões educacionais que abordam as ações municipais? A investigação não visa apenas oferecer respostas à pergunta central, mas também ampliar a compreensão sob uma nova perspectiva, abrindo espaço para importantes contribuições. As políticas educacionais municipais desempenham um papel relevante na vida dos alunos, professores e comunidades, sendo que muitas decisões impactam diretamente o cotidiano escolar. Assim, entender o processo de formulação, execução e avaliação dessas políticas é fundamental para impulsionar melhorias na qualidade da educação e na equidade do sistema educacional como um todo. A partir da compreensão da relação que se estabelece entre o desenho de políticas educacionais, os direitos civis e o resultado obtidos, percebe-se a importância em se cobrar dos agentes públicos melhor desempenho de suas funções.

Portanto, o propósito da pesquisa vai além da mera resolução de questões imediatas, buscando investigar diversas abordagens, examinar as complexidades envolvidas e identificar oportunidades para inovação e aprimoramento nas políticas e práticas educacionais locais. Por conseguinte, ela pode oferecer contribuições significativas para o desenvolvimento de políticas mais eficazes e para a promoção de mudanças positivas no cenário educacional municipal.

De forma mais abrangente, o objetivo é adquirir informações sobre as propostas de avaliação externa, após a apresentação formal dos resultados da dissertação de mestrado à Secretaria Municipal de Educação em seis de maio de 2019. O foco central da pesquisa é gerar conhecimento. Nesse sentido, o embasamento teórico servirá como apoio para investigar respostas para essas novas questões e conduzir análises sobre o papel dos gestores públicos.

Este estudo acadêmico baseia-se nos anos iniciais do ensino fundamental, uma fase sob a gestão do sistema municipal, que constitui o campo de experiência da pesquisadora. Ele aborda questões pertinentes à educação em âmbito municipal, com ênfase na participação social e no exercício do poder local. Isso implica uma análise aprofundada das dinâmicas político-

administrativas que influenciam as ações educacionais municipais, bem como o papel desempenhado pela comunidade local na formulação e implementação dessas políticas.

A implantação e execução de políticas educacionais nos municípios têm promovido mudanças substanciais na educação local, demandando adaptações nos métodos de ensino, aprendizagem e avaliação dos alunos. Como pesquisadora inserida nesse contexto municipal, a relevância deste estudo reside na sua capacidade de contribuir com os gestores públicos no que tange às políticas educacionais no município em questão, assim como em outras redes municipais.

Assim, o objetivo geral deste estudo é “Analisar a inter-relação entre uma política educacional implantada em âmbito municipal e os diversos fatores que afetam o desempenho das escolas públicas locais”. Isso implica compreender as complexas e dinâmicas relações entre os diversos elementos do sistema educacional e o contexto mais amplo em que ele opera, bem como entender de que forma as decisões e ações da gestão pública municipal influenciam os processos educacionais locais e os resultados escolares.

Os objetivos específicos abrangem os seguintes aspectos:

- Analisar, no contexto das políticas públicas, os efeitos da intervenção governamental nos processos de avaliação do sistema educacional municipal.
- Investigar as mudanças, ajustes ou interrupções no Sistema de Avaliação do Desempenho Escolar de Bebedouro, implantado em 2015.
- Estabelecer uma relação entre os modelos do SADEMB/2015 e SADEMB/2022
- Examinar o papel que o município desempenha sob a ótica da territorialidade.
- Realizar uma análise prescritiva da política educacional implementada pelo SADEMB.
- Sugerir recomendações específicas para fortalecer a gestão e a governança da educação municipal em Bebedouro, com base nos resultados da análise realizada.

Ademais, pretende-se compreender e explicar a dinâmica que afeta a educação municipal, investigando as consequências percebidas no interior de uma escola pública. Com base nos objetivos estabelecidos, esta tese visa questionar as práticas da gestão pública municipal no que diz respeito aos objetivos educacionais. Além disso, busca fundamentar teoricamente uma abordagem crítica em relação às decisões dos responsáveis pela formulação de políticas educacionais. A hipótese subjacente é que as políticas educacionais são moldadas pelas diretrizes estabelecidas pelos gestores públicos e sua abordagem de governança, assim como pela regulamentação por eles apresentada.

1.4 Organização e Estruturação do trabalho científico

Esta tese está estruturada em sete seções que abordam diferentes aspectos das políticas públicas, avaliação municipal, gestão educacional e escolarização local. A primeira seção, de natureza introdutória, apresenta as percepções da pesquisadora em seu trajeto de experiências educacionais e os fatores que motivaram a pesquisa, além de contextualizar a educação brasileira e a importância da pesquisa em educação. A segunda seção inicia a discussão metodológica abrangendo duas etapas: a primeira foca na fundamentação teórica, que engloba os conceitos básicos e a pesquisa documental e a segunda etapa concentra-se na análise e descrição do processo de uma política educacional.

Na terceira seção explora-se a evolução histórica do sistema educacional brasileiro e o estabelecimento da escola pública, destacando sua natureza como serviço direito e bem público. Além disso, são abordados alguns aspectos teóricos relacionados à qualidade da educação e às iniciativas públicas para alinhar as políticas educacionais a esses princípios. A quarta seção trata do espaço municipal como território político-administrativo e da construção do sistema municipal de ensino. Na quinta seção, aborda-se a relação entre Educação e Política, dividida em cinco subseções. Inicia-se com uma breve discussão sobre política, seguida pela delimitação das políticas públicas em geral. Os estudos continuam analisando as políticas educacionais como instrumento de ação e sua influência nas escolas. Busca-se compreender a funcionalidade dessas políticas nos diversos níveis federativos e sua influência nas ações escolares.

Nas subseções seguintes, são explorados fundamentos e conceitos da ação pública, investigando como o quadro de governabilidade influencia diretamente as políticas educacionais e as rupturas nos programas implementados. Essa discussão estabelece uma conexão entre o referencial teórico sobre reformas educacionais e as percepções da pesquisadora, que examina uma política educacional local em um município paulista.

De maneira sequencial e organizada, a sexta seção refina ainda mais a pesquisa ao analisar o processo avaliativo do SADEMB, comparando suas edições de 2015 e 2022, após a terceirização do serviço. Nessa seção, também é realizada uma análise prescritiva da política educacional local e a verificação do índice de efetividade da gestão municipal.

A sétima seção contém a conclusão e considerações finais, destacando os principais achados do estudo e suas contribuições para a administração local e outras secretarias de educação, além de apontar possíveis limitações do estudo e sugerir direções para futuras pesquisas.

2 DISCUSSÃO METODOLÓGICA

A educação escolar desempenha um papel de destaque no tecido social, especialmente após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, que tornou obrigatório o ensino para alunos com idades entre quatro e dezessete anos, ampliando o período de escolarização básica para um mínimo de catorze anos. Apesar dos alicerces legais estabelecidos, surge a pergunta: por que a qualidade da educação oferecida pela escola pública brasileira frequentemente não atende aos direitos do aluno? Em busca de respostas à indagação, esta pesquisa se baseia na observação do cotidiano escolar, examinando as dinâmicas entre as políticas educacionais em âmbito central e local, a fim de compreender os aspectos educacionais de uma realidade municipal. A Educação “possui certa especificidade que lhe outorga o caráter de atividade complexa, caráter esse que precisa ser contemplado nas investigações científicas sobre o objeto em questão” (Ghedin; Franco, 2011, p. 40).

Nesse cenário, as percepções da professora pesquisadora, autora desta tese, desempenham um papel significativo, uma vez que está imersa tanto no ambiente escolar quanto no acadêmico, estabelecendo assim um diálogo entre professores (como produtores de conhecimento), políticas públicas (como medidas destinadas à sociedade) e universidade (como instituição de estudos científicos e pesquisa). Conforme Gil (2008, p. 17) observa, o objetivo primordial da pesquisa é encontrar soluções para os problemas por meio da utilização de métodos científicos. O estudo deve ter como base os problemas reais e tangíveis que estão relacionados com a sociedade circundante (Severino, 2007, p. 33).

Refletir sobre a cientificidade de um objeto de estudo implica buscar uma forma particular de validar o conhecimento (Ghedin; Franco, 2011, p. 51). “[...] O sujeito, ao produzir o conhecimento, transforma e é transformado” (p. 103). Assim,

A pesquisa e a produção de conhecimento em educação é um processo ao mesmo tempo objetivo e subjetivo. É objetivo porque está relacionado a um dado objeto de investigação. É subjetivo porque envolve um sujeito. Nessa relação, a objetividade do objeto envolve um sujeito. Nessa relação, a objetividade do objeto envolve-se na subjetividade do sujeito para possibilitar a conceituação da realidade (Ghedin; Franco, 2011, p. 103).

Portanto, uma vez que a essência da pesquisa é gerar conhecimento e considerando a forte influência social da escola, é imperativo buscar na ciência respostas para os problemas locais enfrentados por ela. Isso implica em uma vinculação teórico-prática, visando preencher

as lacunas existentes e promover melhorias efetivas. O percurso delineado por Severino (2007, p. 149) se apresenta como um guia fundamental para essa tarefa:

A ciência, enquanto conteúdo do conhecimento, só se processa como resultado da articulação do lógico com o real, da teoria com a realidade. Por isso, uma pesquisa geradora de conhecimento científico e, conseqüentemente, uma tese destinada a relatá-la, deve superar necessariamente o simples levantamento de fatos e coleção de dados, buscando articulá-los no nível de uma interpretação teórica.

O trabalho partiu de conhecimentos empíricos e buscou conferir cientificidade à pesquisa por meio de abordagens metodológicas que a fundamentaram. Nesse contexto, a metodologia foi vista como uma maneira de conceber a realidade social e examiná-la (Strauss; Corbin, 2008, p. 17). A observação, como fonte de conhecimento, proporciona uma compreensão mais profunda da dinâmica escolar e, nas ciências sociais, a metodologia foi concebida como um meio de reunir conhecimento sobre o mundo social (*ibid.* p. 17).

Este estudo científico não se iniciou do “zero”, pois surgiu como uma progressão da dissertação de mestrado, explorando questões relacionadas às políticas educacionais locais. Além disso, buscou-se estabelecer um *continuum* na produção de conhecimento válido, reconhecido pelos agentes educacionais, que incluíam professores, gestores escolares e autoridades públicas na área da educação.

A abordagem metodológica deste estudo baseou-se nas perspectivas de Bogdan e Biglen (1994), Gatti (2006; 2012b), Severino (2007), Gil (2008), Strauss e Corbin (2008), Ghedin e Franco (2011) e Lüdke e André (2013). Ghedin e Franco (2011) dedicam-se a explorar os métodos específicos para a construção de pesquisas em educação. Eles enfocam questões metodológicas essenciais que moldam o processo de investigação dentro desse campo específico.

Neste trabalho, a questão metodológica se divide em duas vertentes: a primeira compreende a parte teórica, abrangendo os fundamentos conceituais sobre prática educativa, avaliação externa, administração pública, poder local, territorialidade e políticas públicas. Essa vertente foi fundamentada em obras de autores como Almeida (2014), Araújo e Cassini (2017), Bauer, Arcas e Oliveira (2021), Avritsger (1995), Azanha (1990-1991), Barroso (2004, 2005, 2006, 2013a, 2013b), Bauer e Fernandes (2022), Crantschaninov (2022), Cury (2002a, 2002b, 2008, 2012), Dias Sobrinho (2008, 2013), Gatti (2006, 2012a, 2012b), Laisner (2009, 2021), Lascoumes e Le Galès (2012), Lemes (2016, 2021a, 2021b), Libâneo (1990, 1992, 2008), Maroy (2004, 2005), Medeiros (2015), Moran (2007), Pinhal (2014), Raffestin (1987, 1993),

Saquet (2007, 2015), Saviani (1981, 2008a, 2008b) e Teixeira (1953, 1957a, 1957b, 1956, 1958). O segundo aspecto está relacionado à análise de políticas públicas, influenciada por pesquisadores como Brasil (2018c), Resende (2002), Secchi (2010, 2023) e Subirats *et al.* (2008).

Embora as análises de políticas públicas frequentemente sejam associadas a analistas políticos, as universidades também desempenham um papel importante nesse contexto. Isso se evidencia por meio do envolvimento de bolsistas de iniciação científica, mestrandos, doutorandos e professores universitários em projetos de pesquisa voltados para a formulação de recomendações objetivas destinadas a promover mudanças em políticas específicas (Secchi, 2023, p. 21). É evidente que o campo da educação ainda requer investimentos tanto em pesquisas que analisem políticas quanto naquelas que proponham avaliação de programas, visando à construção de um arcabouço teórico-metodológico que as sustente e, sobretudo, ao estabelecimento de um diálogo com tais referências (Bauer; Fernandes, 2022, p. 27).

Nesse caso, os estudos partem de uma política educacional relacionada à avaliação municipal, implantada em 2015 em um município paulista. Estudar e analisar as políticas educacionais em territórios municipais requer explorar ambientes educativos pouco estudados. Importa dizer que pesquisas exploratórias são conduzidas de maneira preliminar para obter uma compreensão geral de um determinado fenômeno, tema ou questão, cujo objetivo é proporcionar uma visão aproximativa do fato em estudo (Gil, 2008, p. 27). Nesse tipo de pesquisa torna-se difícil formular hipóteses precisas e operacionalizáveis devido à falta de conhecimento prévio sobre o tema. O pesquisador geralmente adota uma abordagem flexível em relação aos métodos de coleta e análise de dados, permitindo uma exploração mais aberta do fenômeno. Na verdade, “O produto final desse processo passa a ser um problema mais esclarecido, passível de investigação mediante procedimentos mais sistematizados” (Gil, 2008, p. 27). Muitas vezes contribuem para a geração de hipóteses mais específicas e questões para investigações futuras.

Em 1975, Henry Wallon disse: “A teoria nasce da prática e deve a ela retornar”. E Gatti (2012b, p. 24), fundamentando-se na perspectiva do autor, salienta que o “conhecimento em educação nasce da e com a prática e deve aí retornar, mas terá consistência e impactos, desde que se faça uma construção axiológica”. A autora acrescenta:

A questão central na busca de informações, dados, indícios, para determinada pesquisa, não está totalmente e rigidamente vinculada somente à técnica utilizada, mas ao processo de abordagem e compreensão da realidade, ao contexto teórico-interpretativo, portanto, às formas de pensar, de refletir sobre

os elementos a reunir ou já reunidos para responder ao problema da pesquisa (Gatti, 2012b, p. 30).

O pesquisador, ao se lançar no campo de pesquisa ou de conhecimento temático não deve se delimitar a teorias, métodos e objetos apriorísticos e abstratamente definidos, mas construir conhecimentos no próprio movimento histórico das intencionalidades nos estudos e investigações efetivamente produzidos (Gatti, 2012b, p. 31-32). É necessário entender que as ideias preconcebidas não devem impedir o progresso da pesquisa, mas sim serem desenvolvidas e adaptadas com base na natureza dinâmica e evolutiva das descobertas feitas ao longo do processo de investigação. Assim, para Ghedin e Franco (2011, p. 107), a metodologia deve ser vista como um processo que estrutura de forma científica todo o movimento reflexivo, indo do sujeito ao empírico e deste ao concreto, culminando na construção de novos conhecimentos que possibilitam uma nova leitura, compreensão e interpretação do empírico inicial (Ghedin; Franco, 2011, p 107).

Apesar de possuir um vasto conhecimento em várias áreas da educação, a pesquisadora ainda não tinha o domínio necessário para abordar de forma abrangente questões relacionadas à gestão e administração pública. Dessa forma, as investigações conduzidas por diferentes autores contribuíram para compreender e interpretar as ideias subjacentes às políticas educacionais e analisá-las, além de servirem para a estruturação do trabalho e para a expansão do entendimento em relação aos demais temas educacionais abordados, conferindo maior embasamento científico à pesquisa.

Abstraindo as considerações desses autores, os estudos enfatizaram uma abordagem teórica qualitativa e exploratória, propondo aprofundar e dar continuidade aos estudos da dissertação, que abordam a dinâmica escolar, gestão, políticas educacionais e avaliação, sob uma nova perspectiva de poder local. Assim, foi examinado, analisado e relatado o processo contínuo da avaliação externa municipal, considerando a alternância de gestores públicos e sua relação com o cotidiano escolar. “A abordagem qualitativa se aprofunda no mundo dos significados. Entre elas há uma oposição complementar que, quando bem trabalhada teórica e praticamente, produz riqueza de informações” (Minayo, 2009, p. 22).

A abordagem qualitativa é uma metodologia de investigação enfatizada por meio da descrição, indução, teoria fundamentada e estudo das percepções pessoais (Bogdan; Biklen, 1994, p. 11), é a razão pela qual o pesquisador mantém um envolvimento próximo e direto com o contexto onde os fenômenos acontecem espontaneamente (Lüdke; André, 2013, p. 12). Dessa forma, o espírito de investigação demanda não apenas a coleta de dados e informações durante

o curso de um estudo, mas principalmente a maneira como são tratados. Tornar-se um bom pesquisador qualitativo, em parte, envolve assimilar essa perspectiva, e os detalhes servem como pistas úteis para compreender o mundo dos sujeitos (Bogdan; Biklen, 1994, p. 200). Neste cenário, o surgimento da abordagem qualitativa na educação sugere que novas demandas e diferentes perspectivas foram colocadas diante dos pesquisadores (Ghedin; Franco, 2011, p. 57), e ao direcionar sua atenção para o cotidiano, o pesquisador familiarizado com abordagens qualitativas pode perceber o dinamismo dos eventos em curso (p. 65).

De acordo com Strauss e Corbin (2008, p. 18) referenciando-se aos estudos de Rew, Bechtel e Sapp (1993), são sete atributos necessários para pesquisadores qualitativos: adequação, autenticidade, credibilidade, intuição, receptividade, reciprocidade e sensibilidade, destacando, ainda, a personalidade como um instrumento na coleta de dados e no processo de análise. Estes autores, apontam, ainda, algumas razões válidas para se fazer uma pesquisa qualitativa e uma delas é a “preferência e/ou as experiências dos pesquisadores” e outra razão ainda mais válida “é a natureza do problema da pesquisa” (Strauss; Corbin, 2018, p. 21).

Por ter relação direta com as ações de um sistema municipal de educação, consideram-se as cinco características básicas que Bogdan e Biklen (1994, p. 47-50) conceituam como pesquisa qualitativa: a fonte direta de dados parte-se do ambiente natural e o investigador é o centro desse processo; a investigação qualitativa é descritiva; os interesses dos investigadores quantitativos são o processo e não os resultados ou produtos; as análises dos dados tendem a acontecer de forma indutiva e, para concluir, segundo o autor, na abordagem qualitativa o significado é de importância vital.

A relevância de produzir conhecimento a partir de práticas que envolvem ações e tomadas de decisões reside no seu impacto social, podendo contribuir para ajustes na própria rede de ensino e servir de exemplo ou modelo para outras redes municipais. De acordo com Severino (2007, p. 33), a pesquisa representa um caminho para a descoberta de novos conhecimentos e carece de propósito se não estiver associada a benefícios sociais. Para o autor, a pesquisa deve estar ancorada em problemas reais e tangíveis que afetam a sociedade.

Outros autores concordam com essa perspectiva, como Minayo, ao expressar:

Entendemos por pesquisa a atividade básica da Ciência na sua indagação e construção da realidade. É a pesquisa que alimenta a atividade de ensino e a atualiza frente à realidade do mundo. Portanto, embora seja uma prática teórica, a pesquisa vincula o pensamento e ação. Ou seja, nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática (Minayo, 2009, p. 17).

Na dissertação de mestrado, esta autora buscou interpretar teoricamente algumas ações político-administrativas e pedagógicas de um sistema municipal de educação, identificando suas potencialidades e fragilidades, além de sugerir possíveis soluções para os problemas identificados. No entanto, com o passar do tempo, surgiram novas indagações: os dados da pesquisa apontaram a necessidade de correção de rumo, demandando continuidade, mas também aprimoramento. Nesse sentido, surge a questão: houve ajustes, mudanças ou rupturas no processo do SADEMB? Além disso, até que ponto um gestor educacional deve intervir em políticas educacionais consolidadas sem passar por uma avaliação criteriosa antes?

Nesse contexto, a tese foi elaborada através da consulta a uma ampla gama de fontes bibliográficas e análise teórico-documental exploratória, visando responder às perguntas levantadas e fornecer subsídios para a busca de novos resultados. Esse processo incluiu uma análise mais detalhada do panorama educacional local. Foi empregada uma abordagem longitudinal, abrangendo o período de 2015 a 2022, para analisar os dados e as ações da Secretaria Municipal de Educação. Foram consideradas diversas dimensões, incluindo a avaliação externa própria, o funcionamento das escolas municipais, a gestão educacional e as políticas educacionais em vigor. Durante os estudos, alguns dados e documentos referentes ao ano de 2023 foram integrados como meio de complementar as informações.

Considerando que a educação é uma atividade social em constante evolução ao longo da história, ela não pode ser compreendida plenamente por meio de estudos metodológicos que congelam certos momentos dessa atividade. O método de estudo deve ser capaz de abranger sua natureza dinâmica, não apenas examinando as manifestações tangíveis de uma prática educativa real, mas também reconhecendo a capacidade intrínseca de transformação desse processo (Ghedin; Franco, 2011, p. 40).

Ao correlacionar a prática educativa com a ciência, percebe-se o que Lüdke e André (1986, p. 39) destacaram acerca das fontes de documentos internos: Esses documentos não apenas fornecem informações contextualizadas, mas também emergem dentro de um cenário específico, proporcionando informações sobre o ambiente em que foram criados. Portanto, os documentos e arquivos oficiais são categorizados e integrados ao arquivo histórico do sistema público.

Sendo assim, a metodologia de pesquisa incluiu a análise de dados diretos provenientes da administração pública municipal, como, processos licitatórios, contratos, orçamentos e relatórios obtidos da Imprensa Oficial Eletrônica do município, juntamente com a legislação pertinente.

Ademais, também foram utilizados dados indiretos obtidos de fontes como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Sistema Estadual de Análise de Dados (SEAD), a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEESP), o Ministério da Educação e Cultura (MEC), entre outros. Essa abordagem possibilitou uma compreensão abrangente e minuciosa do contexto investigado, integrando informações provenientes de múltiplas fontes confiáveis.

Os estudos enriqueceram-se com a inclusão de novos autores e a utilização de acervos documentais oficialmente disponibilizados ao longo da pesquisa. Após a conclusão da fase de revisão bibliográfica e coleta de dados, a análise da política educacional e a pesquisa descritiva foram expandidas.

Este trabalho visou assegurar rigor ético e científico ao coletar e analisar informações oficiais. Em um contexto sociocultural contemporâneo, as expectativas de qualidade, e até mesmo de excelência, nos estudos educacionais têm se intensificado (Gatti, 2012b, p. 14). “Discutir a cientificidade de um objeto de estudo significa buscar um modo de legitimar o conhecimento” (Ghedin; Franco, 2011, p. 51). Segundo os autores, há uma reavaliação do conceito de rigor científico, o que implica em levar em conta as novas abordagens na definição de práticas como critério de cientificidade (p. 44). Dessa forma, os resultados alcançados podem ser utilizados como ponto de partida para potenciais ajustes, que poderiam incluir a revisão da estratégia de capacitação das equipes técnicas da secretaria municipal de educação. Adicionalmente, tais resultados têm o potencial de oferecer diretrizes valiosas para gestores públicos ao analisar e desenvolver políticas educacionais.

Os anos dedicados pela pesquisadora ao campo educacional representam uma fonte valiosa de observações, experiências e conclusões enriquecidas por diversas perspectivas. Sua vivência abarca múltiplos papéis no setor público municipal e em conselhos educacionais, além de sua atuação como pesquisadora em uma universidade pública, o que complementa essa ampla gama de experiências. Uma parte importante deste trabalho envolveu a descrição das ações da Secretaria de Educação do município de Bebedouro, sob uma perspectiva histórica e documental. A pesquisa assume um caráter descritivo ao empregar palavras para criar uma representação mental de eventos ou narrar uma experiência, ou história sob a perspectiva do pesquisador (Strauss; Corbin, 2008, p. 29). Nesse sentido, o autor evidencia a importância da “seleção”, que consiste em destacar os elementos considerados mais relevantes (p. 31). Embora a descrição por si só não constitua uma teoria, ela desempenha um papel fundamental no processo de teorização (Strauss; Corbin, 2008, p. 32).

Além disso, a pesquisa possui uma dimensão teórica, na medida em que se constrói um conjunto de conceitos estritamente relacionados com o *corpus* dos estudos e que se ligam com as observações do pesquisador, formando uma estrutura integrada utilizada para explicar os fenômenos investigados (Strauss; Corbin, 2008, p. 29). Essa observação, conforme mencionado pela autora, tem início no ambiente escolar, e:

A cultura escolar, pautada no retrato de uma escola eficaz, é uma das áreas da investigação que permite mobilizar alguns conceitos como autonomia, *ethos*, identidade, imagem, valores partilhados, adesão coesão, projeto entre outros mais, possibilitando uma maior consistência teórica e conceptual (Nóvoa, 2005, p. 28).

Este estudo teve como ponto de partida o ambiente escolar, considerado o núcleo inicial, e se estendeu à esfera da gestão e administração pública municipal, abrangendo, ainda, as demais esferas federativas na área educacional. O objetivo foi integrar questões empíricas com abordagens científicas, cuidando tanto da teorização quanto da linguagem conceitual, mobilizando significados do campo educacional e da administração pública.

Explorar os conceitos básicos é um percurso trilhado por diversos autores, que contribuíram com diferentes recortes analíticos sobre a temática em questão, construindo um amplo espectro de abordagens e significados. O objetivo foi analisar as múltiplas dimensões que esses conceitos abrangem e relacioná-los ao campo empírico das experiências da autora. Houve o cuidado em apresentar ao leitor detalhes sobre cada estudo e procedimento, considerando que “a atividade de pesquisa implica na tomada de decisões sobre e agir em relação a muitas questões que acompanham todo o processo de pesquisa: o que, quando, onde, como, quem e assim por diante” (Strauss; Corbin, 2008, p. 34).

Em um artigo publicado por Gatti (2012b, p. 14), discutem-se os desafios da construção metodológica da pesquisa em educação, destacando a importância de questionar os conceitos utilizados na caracterização do campo, os atributos que auxiliam na clarificação de significados e contribuem para sua autoafirmação, além da reflexão sobre identidade e formas investigativas. A autora enfatiza a necessidade de compreensão por parte dos interlocutores para que possam articular as contribuições oferecidas nos estudos, garantindo uma identificação clara do campo educacional para uma interpretação adequada dos conhecimentos e a relevância das contribuições. Em relação à consistência do campo investigativo em educação, Gatti ressalta a importância de preocupar-se com alguns aspectos básicos para validar o trabalho de pesquisa.

A pesquisa qualitativa aborda questões relacionadas a uma variedade de fenômenos humanos, os quais são considerados parte da realidade social. Isso porque os seres humanos

não apenas agem, mas também refletem sobre suas ações e interpretam-nas dentro do contexto da realidade compartilhada com outros indivíduos (Minayo, 2009, p. 21).

Para a análise de reformas educacionais locais em interlocução com referencial teórico presente na seção cinco deste estudo, mais especificamente na subseção que trata dos efeitos das reformas administrativas na dinâmica da vida social e escolar, elaborou-se uma matriz comparativa das políticas de avaliação municipal, enfatizando a semelhança metodológica entre diferentes autores. Esse quadro partiu das contribuições de Resende (2002) que investiga as reformas administrativas ao analisar o Estado em ação, buscando explicar as falhas recorrentes nas políticas públicas, que frequentemente não alcançam os resultados desejados. O autor apresenta um quadro resumido com explicações de vários outros estudiosos sobre os dilemas em reformas administrativas, que serviram como referência para equiparação com as ações educacionais de Bebedouro.

Outros autores contribuíram para delinear a parte da pesquisa que trata as políticas públicas, bem como na destacada relevância do monitoramento e da avaliação dentro desse contexto. Subirats (2008) propõe um esquema analítico para estudar empiricamente diversas políticas públicas, oferecendo suporte teórico para quem trabalha com formulação, implementação e/ou avaliação de novas políticas públicas. Secchi (2010) introduz conceitos básicos da área de políticas públicas e instrumentos analíticos para auxiliar acadêmicos a descrever e explicar fenômenos de políticas públicas. Secchi (2023), por sua vez, avança em seus estudos e busca contribuir para a construção de uma ponte entre o mundo acadêmico e o setor público, apresentando caminhos para análise de políticas públicas. O material publicado pelo governo federal (Brasil, 2018c), oferece ferramentas para orientar a administração pública na tomada de decisão antes, durante ou após a execução de uma política pública, indicando se os recursos públicos estão sendo aplicados de acordo com os parâmetros de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Bauer e Fernandes (2022, p. 4), fundamentadas em Golveia (1971), afirmam que a elaboração da política educacional e as práticas escolares ainda não levavam em consideração as avaliações, evidenciando uma dificuldade contínua de integração entre pesquisa, ensino e planejamento educacional, uma questão que permanece sem solução completa nos dias de hoje.

No campo educacional, ainda são escassos os estudos dedicados à análise de políticas públicas, demandando a extração e adaptação de abordagens metodológicas provenientes da ciência política. É importante ressaltar que o trabalho dissertativo que examinou e detalhou todo o processo do SADEMB foi orientado pela finalidade “descritiva”, conforme definido por Secchi (2023, p. 8). Nesse contexto, o foco estava em coletar dados e resultados com o intuito

de aprimorar a gestão pública, oferecendo recomendações e intervenções capazes de impactar positivamente a realidade educacional municipal.

Secchi (2010, p. 51) delinea três padrões ou parâmetros principais que fornecem uma referência comparativa para os indicadores: padrões absolutos, padrões históricos e padrões normativos. Neste trabalho, adotaram-se os padrões históricos, os quais representam valores ou descrições já alcançados no passado e que facilitam a comparação ao longo de períodos (meses, anos), proporcionando informações sobre declínio ou melhoria da política pública.

Do ponto de vista metodológico, nos estudos prescritivos de política pública podem-se usar métodos prospectivos ou retrospectivos (Secchi, 2023, p. 8). Os métodos retrospectivos têm como foco a investigação e avaliação das políticas executadas no passado, analisando seu desempenho, resultados e impactos ao longo do tempo. Por outro lado, os métodos prospectivos visam antecipar possíveis cenários futuros, projetando os efeitos de diferentes políticas ou intervenções. Ambos são complementares e essenciais para uma compreensão abrangente das políticas públicas e seu contexto de atuação. Este trabalho adotou uma abordagem retrospectiva semelhante à mencionada por Secchi, uma vez que investigou uma política pública municipal que teve início em 2002 e foi institucionalmente implantada em 2015. Avaliaram-se o desempenho, os resultados e os impactos dessa política na gestão educacional local, no entanto, os dados podem ser utilizados para a administração pública planejar estratégias de maneira prospectiva.

Ao examinar uma política educacional municipal, ressalta-se a importância da avaliação como um elemento central a ser reconhecido e praticado, representando um legado público fundamental para fortalecer a educação como um bem compartilhado. Este estudo destaca a avaliação como uma atividade colaborativa e um compromisso ético voltado para o reforço da responsabilidade social na educação. Entende-se como o cumprimento científico e socialmente valioso dos processos de geração de conhecimento e capacitação de indivíduos com autonomia intelectual, moral, social e política (Dias Sobrinho, 2008, p. 194).

Nesse sentido, após a conclusão deste trabalho de pesquisa, almeja-se, seguindo as proposições de Secchi (2010, 2023), contribuir para o aprimoramento das políticas educacionais implementadas pela secretaria de educação. Pretende-se realizar isso por meio de diagnósticos de problemas e recomendações de soluções embasadas em evidências e análises sistemáticas, visando qualificar essas políticas de forma mais eficaz e impactante.

Ao término desta seção metodológica, é importante ressaltar a relevância de uma abordagem cuidadosamente planejada e executada para a condução deste estudo. A escolha de métodos e técnicas apropriados, aliada à sua aplicação sistemática, permitiu uma análise

aprofundada e abrangente do fenômeno em estudo. A utilização de fontes primárias e secundárias, bem como a triangulação de dados, contribuiu para a robustez e validade dos resultados obtidos. Ademais, a consideração cuidadosa do contexto sócio-histórico das práticas educativas e a adoção de uma perspectiva interdisciplinar enriqueceram a compreensão do objeto de pesquisa. Assim, a metodologia adotada proporcionou um alicerce sólido para a investigação, garantindo rigor e consistência na análise dos dados e subsidiando de forma adequada as conclusões e recomendações que serão apresentadas posteriormente.

3 EXTRATO DO PANORAMA HISTÓRICO GERAL DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E A CONSOLIDAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA

O espaço público da educação brasileira, de caráter republicano, surgiu como meio equalizador das diferenças sociais que conferia privilégios às elites e exclusão às classes menos favorecidas, quadro educacional herdado de experiências seculares. Barroso (2013b, p. 14-15) destaca dois pontos fundamentais na criação da escola pública: inicialmente, como um imperativo para a consolidação do Estado Nação e, posteriormente, com a sua abrangência, como um elemento essencial para o desenvolvimento econômico, garantindo a sua orientação, provisão e controle sobre seu funcionamento.

Etimologicamente, a palavra educação significa precisamente processo de dirigir, de conduzir ou de elevar (Dewey, 1979, p. 11). Sua raiz vem de *educere*, que denota tirar para fora, conduzir para modificar um estado. Tem o sentido de agir sobre o ser humano e prepará-lo para vida (Libâneo, 1992, p. 69). Teixeira (1957a, p. 28), ancorado por Clark (1929), define que “a educação não é apenas um processo de formação e aperfeiçoamento do homem, mas o processo econômico de desenvolver o capital humano da sociedade”. Em relação à escolaridade, complementa que “[...] a educação intencional, ou seja, a educação escolar, é o processo pelo qual se distribuem adequadamente os homens pelas diferentes ocupações da sociedade” (Teixeira, 1957a, p. 28). Neste trecho, Anísio Teixeira apresenta a educação escolar como porta de entrada para a divisão das atividades humanas exigidas pela sociedade. Se ela não se constituir como uma educação para todos, torna-se um vasto campo de desigualdade de oportunidades. Ao compreender que a educação e o ser humano são indissociáveis, Cury (2012, p. 254), assim a define:

A magnitude da educação é assim reconhecida por envolver todas as dimensões do ser humano: o *singulus*, o *civis*, e o *socius*. O *singulus*, por pertencer ao indivíduo como tal, os *civis*, por envolver a participação nos destinos de sua comunidade, e o *socius*, por significar a igualdade básica entre todos os homens. Essa conjunção dos três direitos na educação escolar será uma das características do século XX.

Nesse sentido, “A educação é uma atividade que revela, aos outros, cada um, e revela/abre o mundo, é ação humana que decorre, e reifica, a esfera pública” (Gonçalves, 2017, p. 480).

Ao longo do tempo, esses autores construíram discursos que refletem a história da educação brasileira, marcada por uma luta contínua pela expansão e universalização da escola pública, plural, gratuita e de qualidade. Os resultados desse empenho se manifestam em diversas

esferas da vida social, cultural, política e econômica do país. Muitos acadêmicos advogam pela importância da escola pública e dedicam-se ao aprimoramento de todos os seus aspectos, considerando que “a instrução pública é um dever da sociedade para com os cidadãos” (Condorcet, 2008, p. 17).

Para Condorcet (2008, p. 17), que em 1791, defendeu a gratuidade do ensino, a instrução pública representava um instrumento essencial para concretizar a igualdade de direitos provocada pela “desigualdade que nasce da diferença entre os espíritos”. O autor sustentava que a discrepância na educação era uma das principais origens de opressão (Condorcet, 2008, p. 19). Teixeira (1957b, p. 168), um defensor incansável da escola obrigatória, gratuita, universal e eficaz, busca referências históricas e revela que em 1848, Horace Mann considerava a escola pública, acessível a todos, como “a maior invenção humana de todos os tempos”. Portanto, a escola pública é a única solução para resolver os desafios educacionais do Brasil (Ribeiro, 1984, p. 67).

Assim como Condorcet expressou no século XVIII, Cury (2002a, p. 172) define a escola “como um espaço de construção democrática, respeitando o caráter específico da instituição escolar como local de ensino/aprendizagem”. Trabalhos recentes indicam que “entender a escola como uma instituição organizacional é uma tendência universal” (Furtado, 2017, p. 129). Compreendida como um sistema de relações abertas, “as interações que ocorrem permanentemente no interior de uma organização, assim como as interações com o meio em que estão inseridas, passam a ser consideradas” (Furtado, 2017, p. 129).

A análise teórica ressalta que os indicadores deficientes de escolarização representam apenas um dos aspectos do preocupante quadro de desigualdades e falta de equidade ainda presentes na sociedade brasileira (Dias Sobrinho, 2013, p. 121). Desde os primórdios da educação brasileira, espera-se que a escola seja uma instituição pública eficiente, pois,

[...] a educação não cessa ao sair-se da escola. O sentido deste lugar-comum é ser o intuito da educação escolar assegurar a continuação da educação coordenando as energias e organizando as capacidades que asseguram o permanente desenvolvimento. A tendência a aprender-se com a própria vida e a tornar tais as condições da vida que todos aprendam com o processo de viver, é o mais belo produto da eficiência escolar (Dewey, 1979, p. 55).

Em uma entrevista concedida a Boto (2018, p. 19), Nóvoa afirma que a escola é uma instituição insubstituível e a educação não se limita apenas ao ambiente escolar. Uma das características essenciais da escola pública é a capacidade de promover a criação de narrativas compartilhadas e culturas de diálogo (Nóvoa, 2009, p. 12).

Diante dessas discussões e ao constatar que os direitos educacionais não são assegurados a todos os cidadãos, torna-se necessário compreender qual é o papel que o Estado desempenha ou deveria desempenhar para cumprir seu dever constitucional. Isso abre uma oportunidade para uma compreensão mais aprofundada dessa questão.

3.1 Perspectivas da Educação: Serviço, Direito e Bem Público

Ao se tratar dos fins da Educação com sentido público, pode-se dizer que estão referidos “à formação de indivíduos sociais, cuja construção pessoal integral se insere no plano mais amplo da construção da sociedade e, em termos universais, da dignificação da humanidade” (Dias Sobrinho, 2013, p. 110). Os bens públicos se baseiam nos princípios de equidade, solidariedade e inclusão (p. 114). Apesar de garantidos pela Constituição Federal de 1988 e pelo regime jurídico educacional, podem ser considerados como supraconstitucionais e inerentes à pessoa humana, ou seja, direitos humanos universais, invioláveis, irrenunciáveis, imprescritíveis e inalienáveis, estabelecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), da qual o Brasil é signatário. O Art. 21 postula que “Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país” (ONU, 1948), e a educação está entre esses serviços.

O *público* conjuga-se a uma concepção moral do bem comum, pertencente à coletividade, a um povo. O princípio de respeito à dignidade humana fundamenta a priorização do bem comum sobre as conveniências individuais (Dias Sobrinho, 2013, p. 109). De forma mais específica, a Educação pode ser interpretada como um serviço, um direito ou um bem público, termos que, embora sejam semelhantes no discurso acadêmico, apresentam concepções distintas (Araújo, Cassini, 2017, p. 561), as quais serão brevemente elucidadas a seguir.

3.1.1 Abordagem da Educação como serviço público

O conceito de serviço público é dinâmico e passível de evolução de acordo com as necessidades, contingências políticas, econômicas, sociais, culturais e o momento histórico de cada sociedade (Araújo; Cassini, 2017, p. 565), e apresenta-se configurado como modo de atuação do estado (p. 561). Na área do Direito, é concebido como uma atividade prestacional, na qual o Estado assume a responsabilidade de assegurar a disponibilidade de determinados recursos em benefício da coletividade (Guimarães, 2017, p. 2). O serviço público é entendido

como atividade intrínseca à própria estrutura da soberania (p. 5). Por ser responsabilidade do Estado, o serviço público está ligado à prestação de serviços à coletividade, visando garantir acesso equitativo a serviços e oportunidades, contribuindo para a redução das disparidades sociais. Nesse contexto, a concepção de serviço social está estreitamente associada à ideia de serviço público (Araújo; Cassini, 2017, p. 564).

No que diz respeito à Educação, a Constituição Federal estabelece a coexistência de instituições de ensino públicas e privadas. A participação da iniciativa privada é viável desde que respeite os princípios da continuidade do serviço público, da flexibilidade dos meios para alcançar os objetivos e da igualdade de acesso dos usuários (Araújo; Cassini, 2017, p. 567). O Estado, como o principal agente na busca pelos objetivos do serviço público, deve recorrer aos particulares - a iniciativa privada - como um braço auxiliar. Isso ocorre porque o Poder Público, por si só, frequentemente se mostra ineficiente, burocrático e suscetível à corrupção. Essa foi a escolha constitucional, como indicada no artigo 209, ao afirmar que a educação pode ser livremente exercida pela iniciativa privada, desde que cumpridos certos requisitos (Calvacanti, 2010, n.p).

Alguns autores defendem a escola pública como um meio para a formação integral do indivíduo, como Barroso (2005) e Dias Sobrinho (2013). Por outro lado, para alguns estudiosos, a Educação deve estar vinculada ao desenvolvimento econômico do país, como demonstrado na Alemanha do século XVIII, onde se postulava que um nível mais elevado de instrução da população resultaria em maior desenvolvimento da estrutura produtiva e ampliação das vantagens econômicas (Araújo; Cassini, 2017, p. 571).

No contexto brasileiro e conforme as tendências hegemônicas contemporâneas, a educação é frequentemente concebida como um instrumento voltado para a produção e o consumo de conhecimentos e habilidades, com o objetivo primordial de aumentar a competitividade no mercado. Essa abordagem ocorre em detrimento da formação integral do ser humano e da construção de sociedades democráticas. Nessa perspectiva, o estudante é visto como um consumidor de um serviço educacional e de um produto, o conhecimento, enquanto o cidadão é considerado um recurso humano inserido na dinâmica da relação entre produção e consumo (Dias Sobrinho, 2013, p. 112), ou seja, preparar o indivíduo para inserção no mercado de trabalho.

O artigo 205 da Constituição Federal estipula que a educação será “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade” (Brasil, 1988). Observa-se que o Estado se apoia no sistema privado para alcançar esse objetivo, uma vez que não é capaz de oferecer o serviço educacional de forma universal. Portanto, o Estado, em conjunto com a participação da

sociedade, tem a responsabilidade inalienável de garantir educação de qualidade para todos (Dias Sobrinho, 2013, p. 115).

Embora as instituições e sistemas educativos não possam resolver muitos dos problemas estruturais da humanidade, e muitos desses problemas não se originem na educação, a ausência de uma educação pública de qualidade pode exacerbar essas adversidades. Certamente, sem o acesso à educação de qualidade, os problemas humanos seriam significativamente mais severos (Dias Sobrinho, 2013, p. 115).

Tendo em vista que os serviços públicos devem ser constantemente atualizados, eficientes e eficazes, a fim de acompanhar o progresso das demandas sociais (TCESP, 2023a, p. 3), e, considerando que a educação é um pré-requisito fundamental para o exercício pleno de outros direitos (Cury, 2002b, p. 249), a consolidação dos serviços públicos, especialmente no âmbito das políticas educacionais, deve ser direcionada para o bem-estar coletivo, proporcionando acesso a todos de maneira qualificada e contínua.

3.1.2 Abordagem da educação como direito público

O direito à educação é concebido nas legislações (Araújo; Cassini, 2017, p. 561) e a concepção da educação como direito está prescrita na Constituição Federal como direito social fundamental (Art. 6º), e direito público subjetivo (Art. 208, VII, §1º), atrelados, ainda, aos direitos humanos, ou seja, inerentes à condição humana. No Artigo 4º da LDB/1996, observa-se que a educação básica é estabelecida como um direito do cidadão, implicando, portanto, em uma responsabilidade do Estado em oferecê-la com padrões mínimos de qualidade. No entanto, é importante notar que a concepção de direito público surgiu posteriormente à ideia de serviço público.

A educação, como direito fundamental garantido constitucionalmente, deve ser acessível a todos, seja pelo poder público ou setor privado. Isso deve ocorrer sob normas, princípios, leis e regulamentos específicos, com planejamento e fiscalização desempenhando papéis importantes. Trata-se, portanto, de:

[...] direito natural, imanente, absoluto, oponível *erga omnes*, inalienável, impenhorável, imprescritível, irrenunciável, não se sujeitando aos caprichos do Estado ou à vontade do legislador, pois se trata de algo ínsito à personalidade humana desenvolver, conforme a própria estrutura e constituição humana (Bittar, 2001, p. 158).

É fundamental destacar que nenhum país alcançou educação de qualidade sem garantir acesso a todos. Como política pública, a educação só é verdadeiramente qualificada quando é acessível a todos (Mello, 2005, p. 61) e como direito, a educação básica representa uma ampliação do alcance da cidadania educacional (Cury, 2008, p. 293). A questão que permanece é saber que,

Do direito nascem prerrogativas próprias das pessoas em virtude das quais elas passam a gozar de algo que lhes pertence como tal. Estamos diante de uma proclamação legal e conceitual bastante avançada, mormente diante da dramática situação que um passado de omissão legou ao presente (Cury, 2008, p. 296).

É crucial ressaltar que a garantia de direitos exige o cumprimento de deveres por parte do Estado. Segundo Cury (2008, p. 296), é desse dever que nascem obrigações, as quais acarretam responsabilidades que devem ser honradas tanto pelos responsáveis por sua efetivação, como os poderes constituídos, quanto pela colaboração de outros sujeitos envolvidos nessas obrigações. Porém, não é o que ocorre no país, pois a efetivação desse direito está restrita ao escopo da educação obrigatória, balizado pelas ações do Estado, sendo que seu modo de atuação se constitui como opção política condicionado à reserva do possível, que impedem a materialização dos direitos fundamentais (Araújo; Cassini, 2017, p. 570).

Dessa forma, entende-se que as decisões sobre investimentos em educação, que exigem investimentos contínuos e substanciais, são moldadas por escolhas políticas, influenciadas pelas restrições orçamentárias. Esse é um debate complexo que envolve considerações éticas, políticas e sociais sobre a priorização e alocação de recursos para garantir o pleno exercício desse direito fundamental.

3.1.3 Abordagem da educação como bem público

A educação deve ser considerada um bem público, um patrimônio compartilhado: deve ser promovida visando o benefício de toda a população, com os conhecimentos e a formação ocorrendo dentro dos princípios mais valorizados por uma sociedade democrática e acessíveis democraticamente (Dias Sobrinho, 2008, p. 206). Algumas concepções atribuem à educação a característica de bem público, sendo responsabilidade do Estado proteger e promover a educação e o conhecimento como bens públicos (Dias Sobrinho, 2013, p. 114).

Embora não expressamente declarado, o sistema jurídico constitucional brasileiro reconhece a educação como um bem público, cujo princípio fundamental é a formação do cidadão, promovendo assim a construção de uma sociedade democrática. A educação vista como um bem público, entende-se aqui como um princípio, e neste caso, atua como um imperativo moral que coloca a dignidade humana acima dos interesses, inclinações e circunstâncias individuais (Dias Sobrinho, 2013, p. 109), permitindo, assim, a democratização da máquina pública com políticas universais voltadas ao interesse coletivo. Defender a educação como um bem público implica não submeter o ensino às arbitrariedades do mercado (Araújo; Cassini, 2017, p. 571).

No ordenamento jurídico brasileiro estão presentes princípios universais que garantem o direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. A educação é reconhecida como um bem público por ser um direito humano universal, incumbindo ao Estado sua efetivação através de políticas públicas. “A educação escolar, pois, é erigida em bem público, de caráter próprio, por ser ela em si cidadã” (Cury, 2008, p. 296).

Sendo assim, a educação como bem público é fundamental para a formação de cidadãos conscientes e, de forma correlata e inseparável, para a capacitação de profissionais qualificados (Dias Sobrinho, 2013, p. 109). Na perspectiva do autor,

Cidadãos profissionais ética e tecnicamente responsáveis e qualificados são os principais atores do fortalecimento econômico e, inseparavelmente, do desenvolvimento da nação. Nessa concepção, a economia é uma dimensão essencial da vida humana, mas não é a razão de ser da sociedade. Ao contrário, é a sociedade, guiada pelo valor moral do bem comum, que a deve determinar (Dias Sobrinho, 2013, p. 109-110).

Ao relativizar Educação-bem público, a abordagem central do autor está relacionada ao aprofundamento do bem comum com base nos princípios da equidade e da igualdade democrática e social (Dias Sobrinho, 2013, p. 115), que significa buscar alcançar a igualdade máxima de oportunidades entre todos os cidadãos (Maroy, 2004, p. 113).

3.2 Espaço Público da Educação Brasileira: aspectos quantitativos, qualitativos e resultados

A expansão quantitativa do sistema educacional na América Latina foi marcada de forma significativa pelo processo de centralização do Estado. Portanto, esta conquista foi acompanhada pela incapacidade histórica que essas mesmas sociedades demonstravam em resolver questões relacionadas à exclusão social, ocasionando déficit no desenvolvimento educacional [...] as estatísticas escolares refletiam a realidade, expressas por repetência, evasão e defasagem idade-série (Casassus, 1990, p. 15).

No Brasil não foi diferente, para investigar sobre as tendências contemporâneas da gestão/organização educacional e da escolarização pública é preciso analisar a Educação com base retrospectiva. Estudos e registros da educação brasileira mostram que nem todos os cidadãos tiveram acesso à escola, sendo necessário garantir esse direito constitucionalmente. Porém, mesmo com direito ao acesso, a escola pública não foi capaz de garantir a aprendizagem de todos. Politicamente, ao longo de mais de cinco séculos, diversas propostas de reformas educacionais, programas e projetos foram apresentados. No entanto, as discussões sobre qualidade e equidade na educação permanecem sempre atuais.

Observa-se que, apesar da efetiva expansão da escolarização pública no Brasil nos últimos vinte e cinco anos, não houve um equivalente qualitativo no desempenho na mesma proporção, [...] mostrando-se muito distante de uma universalização equânime (Lemes, 2021a, p. 7). Observa-se um desequilíbrio que ocorre tanto em aspectos quantitativos como qualitativos (Dias Sobrinho, 2013, p. 121).

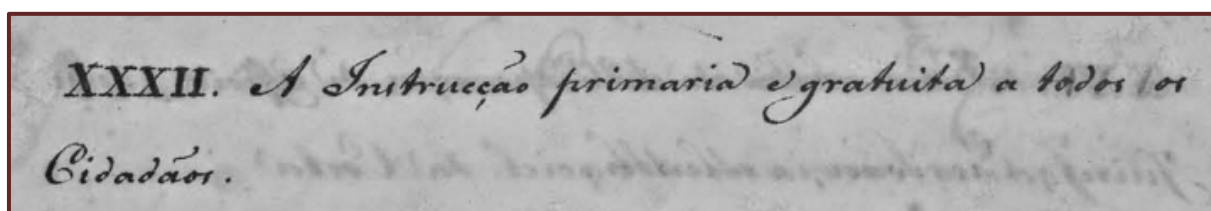
Essa expansão quantitativa realizou-se de forma ineficiente por negligenciar os conhecimentos clássicos historicamente acumulados pela humanidade, sendo este o aspecto central da educação (Ferreira Jr., 2010, p. 52). Segundo IBGE, em 2022 a taxa de escolarização do ensino fundamental, que atende alunos da faixa etária de seis a catorze anos de idade, era de 99,4%. Foram necessários quinhentos anos para universalizar um nível de ensino, que era obrigatório desde a Constituição de 1946 (Mello, 1987, p. 22), e, “do ponto de vista da equidade, uma sociedade que não atende as necessidades educacionais, em quantidade e qualidade, de toda a população é injusta e democraticamente pouco desenvolvida” (Dias Sobrinho, 2013, p. 123). O autor retrata o desenho educacional brasileiro. Maroy (2004, p. 29), relaciona a expansão quantitativa ao desenvolvimento extensivo, e a expansão qualitativa ao desenvolvimento intensivo.

3.3 A Evolução da Educação no Brasil: da Colonização à República

A trajetória da Educação no Brasil é caracterizada por mudanças significativas, desde o período colonial até os dias atuais, englobando uma variedade de modelos educacionais, políticas públicas e desafios sociais. Portanto, para uma compreensão mais profunda da escola pública, é necessário levar em conta os diferentes momentos e contextos que moldaram a educação brasileira, bem como analisar o papel do Estado na sua constituição. No país, dois séculos que compreendem o período de 1549 a 1759, são considerados como os primórdios da história da Educação. Durante esse período jesuítico, o país enfrentou um atraso significativo na construção de um sistema nacional de ensino, diferindo da trajetória de expansão educacional observada em outros países.

Após esse período, nos séculos XVIII e XIX, o Brasil foi caracterizado por uma cultura educacional marcada por privilégios, o que refletia a estrutura socioeconômica vigente no país (Bittar, 2021). Durante o período imperial, a primeira Constituição Federal foi promulgada em 1824 e posteriormente revogada pelo governo republicano em 1889. Nessa primeira Carta Magna, a educação elementar foi mencionada apenas em seu último artigo, que abordava a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros (Ferreira Jr., 2010, p. 38-39). Em relação à educação elementar, esta Constituição tratava:

Figura 1 – Art. 179 da Constituição para o Império do Brasil



Fonte: Trecho extraído da Constituição para o Império do Brasil: Arquivo Nacional.

Apesar da Constituição Federal de 1824 garantir o ensino primário e gratuito a todos, uma parte significativa da população brasileira continuou excluída do acesso à educação, especialmente os filhos dos escravos, que não eram considerados cidadãos. Isso resultou na primeira e mais profunda exclusão social. Essa realidade pode ser evidenciada na tabela a seguir:

Tabela 1 - Situação da educação primária em 1867

População brasileira	População em idade escolar	Matrículas nas escolas primárias
Mais de 8 milhões	Cerca de 1,2 milhão	107 mil

Fonte: Ferreira Jr. (2010, p. 44), adaptado de Bittencout (1953).

As informações corroboram que durante o período imperial, a educação era acessível apenas a uma minoria da população. Mesmo após a independência político-administrativa, iniciada em 1822, o panorama educacional brasileiro permanecia marcado por resultados insuficientes, como ilustrado na tabela a seguir:

Tabela 2 - Relação de alunos por mil habitantes entre 1871 a 1950

Anos	Alunos matriculados por mil habitantes
1871	13 crianças
1889	18 crianças
1907	29 crianças
1920	41 crianças
1940	80 crianças
1950	110 crianças

Fonte: Ferreira Jr., (2010, p. 113), adaptado de Luna e Klein (2007).

A relação entre aluno e matrícula, conforme mostrado na Tabela 2, mudava de forma gradual, e após 1950, observou-se uma nova expansão no número de matrículas.

[...] não se pode expandir, somente pelo aumento de participantes, um processo, temporal e espacial, longo e complexo de preparo individual, como é o educativo. E o que vimos fazendo é, em grande parte, a expansão do corpo de participantes, com o congestionamento da matrícula, a redução de horários, a improvisação de escolas de toda ordem, sem as condições mínimas necessárias de funcionamento. Tudo isto seria já gravíssimo. Mas, pior do que tudo, está a confusão gerada pela aparente expansão, tumultuária, levando o povo a crer que a educação não é um processo de cultivo de cada indivíduo, mas um privilégio, que se adquire pela participação em certa rotina formalista, concretizada no ritual aligeirado de nossas escolas (Teixeira, 1957b, p. 170).

Ao aumentar o número de matrículas, tornou-se necessário adaptar a escola e oferecer aulas em turnos que Anísio Teixeira denominou “sessões”, como nos cinemas. Essa abordagem resultou em uma escola progressivamente menos educativa, caracterizada pela falta de continuidade ou sequência em seu processo educacional. O ideal de manter uma escola primária básica e universal desmoronou, dando lugar a uma instituição que servia apenas como uma etapa preparatória para o ensino secundário (ginásio), para onde a maioria dos alunos que concluíam o ensino primário se dirigia (Teixeira, 1958, p. 23). A minoria que conseguia chegar ao final da última série do colégio era considerada “sobreviventes de um sistema escolar inadequado e frustrado” (*ibid.* p. 23). Pode-se afirmar que foi apenas no final do século XX que o Brasil, em grande parte, resolveu o problema quantitativo de acesso à educação pública e estabeleceu a obrigatoriedade de cursar oito séries escolares. No entanto, é importante fazer uma observação relevante:

[...] faltava resolver a questão relativa à qualidade do ensino ministrado. Portanto, ainda existe uma grande tarefa a ser resolvida pela sociedade brasileira contemporânea: a efetiva consolidação da escola de Estado, pública, laica e de qualidade para todos. A escola pública brasileira chegou ao final do século XX sem conseguir desempenhar o papel educacional que as sociedades republicanas desenvolvidas lhe conferiram a partir do século XIX, ou seja, de se constituir numa instituição de ensino cuja função principal é gerar e transmitir os saberes fundamentais que possibilitam aos cidadãos enfrentarem os desafios culturais, científicos e tecnológicos criados pelo mundo contemporâneo (Ferreira Jr., 2010, p. 113).

Antes da expansão da escolaridade pública no país, as escolas primárias e as escolas normais “tinham todas as características das escolas da época, sendo, nas condições brasileiras, escolas boas e eficientes”. Ou seja, “o ensino primário e o normal podiam mais ou menos suportar honrosos paralelos com o que se fazia em outros países” (Teixeira, 1957b, p. 173).

Tabela 3 - Matrícula por década e como porcentagem da população

Década	População	Percentual
1950	6 milhões	11,5%
1960	10 milhões	14%
1970	19 milhões	20%
1980	30 milhões	25%

Fonte: Adaptado de Ribeiro, 1984, p. 12.

Segundo Ribeiro (1984, p. 12), a expansão da escolaridade ocorreu em grande parte de maneira deteriorada, rompendo com os padrões educacionais, mesmo que precários, que haviam sido alcançados anteriormente. O resultado desse crescimento quantitativo foi uma escola inadequada, incapaz de atender às necessidades da clientela popular que a frequentava.

Conforme o autor, no final da década de 1960, mais da metade das crianças não conseguia avançar além da primeira série, e apenas 30% alcançavam a quarta série. Diante desse cenário, que ele considera como um mal generalizado no país e uma doença nacional, a escola tornou-se seletiva e elitista. Na mesma direção, Gadotti (1999, p. 2) diz que no Brasil não foi construída uma matriz teórica suficientemente consistente para identificar caminhos de solução para o problema. Isso significa que a escola está enfrentando um desafio prático sem as ferramentas teóricas adequadas para superá-lo.

No período republicano, enquanto a população crescia de certa forma acelerada, o analfabetismo diminuía em ritmo lento. Durante a primeira metade do século XX, apesar de todas as reformas realizadas, a educação brasileira permaneceu elitista e excludente, refletindo o mesmo padrão observado durante os períodos colonial e imperial (Ferreira Jr., 2010, p. 52). Segundo Ribeiro (1984, p. 40), a crise educacional tem raízes históricas profundas, originando-se durante o período imperial, no qual não existia o interesse em alfabetizar a população, exceto por um pequeno número de homens destinados a funções governamentais. Este desinteresse pela educação do povo também é evidente desde o período colonial.

Tabela 4 - Taxa de Analfabetismo

Ano	Percentual
1990 a 1920	65%
1950	50,6%
1960	33,7%
1980	25,9%
1990	18,4%

Fonte: Adaptado de Bittar (2021, p. 4).

O analfabetismo continua sendo um problema educacional complexo e persistente, com consequências significativas na vida das pessoas, e nunca foi completamente superado no Brasil. Conforme os dados mais recentes divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2019, o Brasil apresentava uma taxa de analfabetismo de 6,1% entre a

população com 15 anos ou mais de idade. Em 2022, essa porcentagem havia diminuído para 5,6%. Apesar da redução, esse número ainda representa quase dez milhões de analfabetos, um contingente de pessoas maior do que o de muitos países. Além disso, é importante observar que esses dados não incluem o analfabetismo funcional, o que poderia agravar ainda mais a situação educacional brasileira.

Vale ressaltar que todas as iniciativas anteriores para erradicar o analfabetismo não alcançaram resultados satisfatórios. O Plano Nacional de Educação (PNE), instituído em 2014, definiu como sua décima nona meta a erradicação do analfabetismo absoluto e a redução em 50% da taxa de analfabetismo funcional até o término de sua vigência. No entanto, o plano, que tem validade até 2024, está longe de alcançar a erradicação do analfabetismo no país. Assim, o Brasil continua enfrentando um grave problema educacional sem solução, mantendo-se uma dívida histórica.

Tedesco (1981, p. 67-69), ao conduzir um estudo sobre o sistema educacional na América Latina, revelou que, em 1970, aproximadamente metade dos alunos das escolas primárias encontravam-se em condições de semi-analfabetismo absoluto ou potencial na maioria dos países da região. Esses dados evidenciaram o fracasso escolar, levando o autor a afirmar que o sistema educacional enfrentava sérias dificuldades para incorporar efetivamente, ou seja, para alcançar os objetivos propostos em termos de aprendizagem os setores sociais tradicionalmente excluídos.

A retenção escolar foi identificada como um fator determinante do fracasso educacional, afetando principalmente os dois primeiros anos da escolarização básica. Além disso, o abandono escolar representava outro problema significativo. O autor observou que muitos alunos abandonavam os estudos nas mesmas condições de aprendizagem em que se encontravam antes de ingressar na escola (Ribeiro, 1984, p. 16; Tedesco, 1981, p. 66). Isso evidencia que a passagem do aluno pela escola carecia de significado.

Ademais, segundo Tedesco (1981, p. 69), um dos prováveis fatores desse fracasso seria que o sistema público de ensino mantinha características das quais os setores sociais recém-ingressados na escola não participavam, ou seja, a universalização escolar só seria plausível mediante uma adaptação da estrutura do sistema às características desse novo público-alvo. No início da década de 2020, tornou-se comum a prática nas instituições educacionais de planejar de maneira uniforme para todos os alunos.

O autor realizou sua pesquisa com uma amostra de alunos matriculados no ensino fundamental em vinte e dois países. Neste trabalho, como não há intenção de realizar comparações de dados, serão destacados apenas os índices referentes ao Brasil.

Tabela 5 - Brasil: População matriculada na escola primária em 1970, e taxas médias de crescimento das respectivas matrículas nos períodos 1960-1970 e 1970-1975

País	Taxa de crescimento no período 1960-1970	Porcentagem da população matriculada em 1970 ¹	Taxa de crescimento no período 1970-1975
Brasil	6,3	72,0	5,8

Fonte: Adaptado de Tedesco (1981, p. 65).

Os dados fornecidos apontam que a escola estava sujeita a um padrão e a mecanismos de exclusão. Tedesco (1981) identifica os desafios educacionais enfrentados em décadas anteriores, muitos dos quais ainda persistem sem solução. Estudos realizados na década de 1970 indicam que as disparidades entre as crianças que ingressavam na escola só se convertiam em desigualdades devido à estrutura e ao funcionamento do sistema educacional (Nóvoa, 2005, p. 15). Durante o acompanhamento das matrículas no período de 1977 a 1984, correspondente aos oito anos de escolarização no ensino fundamental obrigatório, foi destacada uma realidade severa. Os dados oficiais revelaram que, de cada cem crianças que ingressavam, apenas dezessete concluíam a 8ª série (Mello, 2005, p. 40). Então,

O que se verifica, efetivamente nesse cotidiano da escola “real”, é um aparente processo de dismantelamento da estrutura educacional, tanto pelo excesso de demandas normativas e operacionais quanto pela própria ineficiência e inoperância que, com efeito, constrói gradualmente uma aparente “incapacitação” dos agentes públicos institucionalizados para o atendimento qualificado nesse processo (Lemes, 2021a, p. 7).

Em estudos realizados antes da década de 1970, foi registrado um índice alarmante de abandono escolar. Um estudo conduzido em 1945 pelo estatístico Moysés Kessel, que abrangeu uma geração de alunos que ingressaram na primeira série da escola pública, concluiu que menos de um quarto de cada geração completava essa etapa inicial de escolarização, atingindo um nível cultural razoável para contribuir para o progresso da civilização (Gaspar, 1957, n.p.).

O Brasil tem enfrentado crises recorrentes e ainda não conseguiu estabelecer uma direção clara para impulsionar o desenvolvimento da educação nacional. Há mais de três décadas, Gouveia Neto (1990) enfatizava que a séria crise educacional não era um problema

¹ Taxa ajustada tendo em conta a faixa etária e a incidência de retenção escolar.

contemporâneo, mas sim o resultado de equívocos cometidos e repetidos ao longo de vários anos. Ele sustentava a tese de que o que estamos vivenciando atualmente na educação é uma consequência do que foi causado no passado, e os erros cometidos hoje serão plenamente compreendidos em suas consequências no futuro.

As palavras de Gouveia Neto (1990) possuem uma pertinência contemporânea, e a história demonstra a ineficácia dos esforços realizados até o momento presente. Em 1958, dos cinco milhões de estudantes que ingressaram no ensino primário, apenas seiscentos mil conseguiram avançar para o ensino secundário. Dentre esses números, somente oitenta mil alunos buscaram, de uma forma ou de outra, obter diplomas em instituições de ensino superior (Teixeira, 1958, p. 23). A escola fornecia, portanto, uma educação fundamental, capaz de preparar o indivíduo para o trabalho em suas manifestações mais usuais (p. 24).

Com a abolição e a república, entramos, porém, no período de mudanças sociais, que a escola teria de acompanhar. O modesto equilíbrio dos períodos monárquicos, obtido em grande parte às custas da lentidão do nosso progresso e do número reduzido de escolas, em que se buscava conservar a todo transe os melhores padrões, rompe-se definitivamente, e começamos a expandir o sistema escolar, sem maior reflexão nem prudência (Teixeira 1953, n.p.).

Este panorama histórico revela fortes indícios de que as escolas sempre enfrentaram dificuldades ao lidar com duas questões essenciais: a pluralidade e a diversidade. Como resultado, muitas vezes optou-se pela homogeneização e padronização, mais convenientes em determinados contextos. Um desafio considerável que se apresenta é a necessidade de abrir espaço nas escolas para a diversidade, a diferença e o intercâmbio entre culturas (Moreira; Candau, 2003, p. 161).

A exclusão e o abandono escolar são evidenciados em estudos realizados ao longo do tempo, especialmente durante o período em que a escola se tornou obrigatória para todos. Com essa obrigatoriedade, o problema deixou de ser tratado predominantemente de forma institucional, uma vez que a lei garantia o direito de acesso a todos, e passou a ser abordado sob uma perspectiva técnica. Conforme observado por Sacristan (2001, p. 79), seria a superação da norma em que define o que é e não é aceitável, ou seja, o problema passa a ser do aluno que não se adaptava àquela estrutura escolar, pois recusa aos indivíduos que enfrentam dificuldades as vantagens da educação por meios alternativos, responsabilizando-os por não atenderem às expectativas impostas.

Ribeiro (1984, p. 19-20) ecoa os argumentos de Sacristan ao destacar que, para alguns educadores da época, o fracasso escolar das crianças pobres era atribuído a deficiências

presumidas que elas traziam de casa, perpetuando a visão de que a maioria da população brasileira era ineducável. O funcionamento do sistema escolar reforçava essa ideia ao evidenciar para os pobres que seus filhos fracassavam e abandonavam a escola por sua própria culpa (Ribeiro, 1984, p. 69; Sacristan, 2001, p. 79). Os autores caracterizam essa situação como grave, destacando que o problema do *status* seletivo e hierarquizador deixa de ser considerado uma disfuncionalidade exclusiva das instituições escolares para ser compreendido como um fenômeno de natureza social. Para uma compreensão mais aprofundada dos acontecimentos, Sacristan (2001, p. 79) destaca que,

Quando a obrigatoriedade torna-se efetiva, aparece a idéia de fracasso escolar como marca interna, tornando-se uma espécie de atipicidade que se transforma em uma forma de exclusão que afeta, agora, os que permanecem dentro das escolas. [...] Implica negar aos sujeitos fracassados as benesses da escolaridade por outras vias, culpando-os por não dar de si o que lhes é exigido, até o ponto de alguns considerarem que seria melhor para eles afastá-las do sistema (assim não haveria excluídos, nem agentes que devem excluir).

Em vez de proporcionar a todos os alunos a oportunidade de se integrarem a um ambiente letrado, a escola era percebida como hostil, desonesta, inadequada e desvinculada dos interesses nacionais para a maioria da população (80%), enquanto para uma minoria (20%) era considerada normal. A função primordial da escola pública deveria ser educar as crianças brasileiras, independentemente das circunstâncias em que se encontrassem (Ribeiro, 1984, p. 20).

Pode-se deduzir deste estudo que, no início da educação formal no país, havia escolas públicas eficientes para uma minoria. Entretanto, com a ampliação do acesso, essas instituições se tornaram deficientes para muitos.

Ao longo dos séculos, o objetivo tem sido estabelecer um sistema escolar público eficiente para todos, o que se tornou um desafio significativo para os formuladores de políticas educacionais. Nesse contexto, tornou-se evidente que o problema educacional é de natureza pública, caracterizado pela diferença entre a situação atual, um *status quo* insatisfatório, e uma situação ideal possível (Secchi, 2010, p. 7; 2023, p. 5). Em outras palavras, “[...] o problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública” (Secchi, 2010, p. 34). Ele só existe “se incomoda uma quantidade ou qualidade considerável de atores²” (Secchi, 2023, p. 5). Ao se falar de sistema educativo, ele comporta certa estrutura e

² “Atores são todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política” (Secchi, 2010, p. 77).

organização e as unidades que o constituem abrangem uma rede complexa de inter-relação entre os diversos agentes e atores educativos que desempenham papéis cruciais nesse processo (Reis, 2013, p 108).

Lemes (2021b, p. 2195), um estudioso da escola pública brasileira, oferece contribuições e reflexões ao afirmar que, apesar dos investimentos e das mudanças implementadas após a promulgação da LDB/1996, o atual cenário revela uma estagnação, caracterizada por níveis de baixo desempenho na escolarização básica.

Para o autor, em diálogo com Secchi (2010, 2023), a escolarização pública tornou-se um problema público. Essa situação crítica é também evidenciada em documentos oficiais, como o Relatório de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (PNE), lançado pelo Inep em 2020. Este documento destaca que as questões mais preocupantes relacionadas à educação brasileira incluem o baixo nível de aprendizado dos alunos, as grandes desigualdades e a trajetória escolar irregular, que ainda afeta uma parcela significativa dos estudantes das escolas públicas brasileiras (Inep, 2020, p. 14).

Em 2022, o Inep divulgou o relatório bienal do quarto ciclo de monitoramento das metas do PNE. Em relação aos impactos da pandemia no campo educacional, o relatório destacou que estes ocorreram em um cenário já marcado por inúmeras desigualdades, abrangendo acesso, conclusão, aprendizado, nível socioeconômico, infraestrutura e oportunidades de ensino. Isso afetou significativamente a qualidade e o direito à educação (Inep, 2022, p. 12). Educadores reconheceram essa realidade educacional brasileira, que há décadas apresentava um desempenho aquém do esperado e que foi agravada pelo fechamento das escolas e pela precarização tecnológica na prestação de serviços às escolas públicas (Toledo; Lemes; Silva, 2022, p. 3276). Portanto, é evidente que o cenário educacional, já desfavorável, tornou-se ainda mais crítico, e estudos realizados após a pandemia indicam que as dificuldades persistem e não se esgotam.

Embora contextualizadas de maneiras distintas, as palavras de Bauman (2000, p. 32) repercutem as incertezas que permearam a história educacional do país, sendo aplicáveis a qualquer período, colonial, imperial ou republicano. Ele afirma: “As duas coisas de que mais temos certeza hoje em dia é que há pouca esperança de serem mitigadas as dores de nossas atuais incertezas e que mais incerteza ainda está por vir”. Diversos pesquisadores destacam as incertezas potenciais e as ineficiências aparentes na educação básica brasileira. Esta situação revela-se especialmente desafiadora, uma vez que está integrada a um sistema que não atende adequadamente aos objetivos de formação dos indivíduos.

Para enfrentar esse desafio, é fundamental reconhecer a importância do conhecimento, tanto cultural quanto científico, como alicerces da justiça social, já que a cidadania está intrinsecamente ligada à aprendizagem. Para garantir o progresso educacional, é preciso estabelecer uma base de conhecimento comum que previna o insucesso e o fracasso escolar (Libâneo, 2012, p. 26). Além disso, outro elemento determinante que contribui para o insucesso escolar é a questão do currículo. Muitas vezes, o conteúdo abordado não está relacionado à vida nem ao cotidiano dos alunos, tornando-se desprovido de significado e descontextualizado. Muitos tópicos estudados parecem desconexos em relação às expectativas e necessidades dos estudantes (Moran, 2007, p. 23).

Ao longo das décadas, a educação pública brasileira tem buscado maneiras de superar suas dificuldades, e um dos problemas apontados é a construção de uma base curricular sólida. A ausência de uma base comum no país, conforme mencionado por Libâneo (2012), e a falta de um currículo adequado, como apontado por Moran (2007), são vistos neste trabalho como obstáculos adicionais ao sucesso escolar. Esses desafios representam mais um investimento nacional na superação de barreiras difíceis e persistentes. Após séculos de educação deficiente no país, acredita-se uma mudança efetiva a partir da implantação de uma Base que, em seu modo introdutório, diz “espera-se que a BNCC ajude a superar a *fragmentação das políticas educacionais*, enseje o fortalecimento do *regime de colaboração* entre as três esferas de governo e seja balizadora da *qualidade da educação*” (Brasil, 2018a, p. 8, grifos nossos). Confirma-se, então, em documento oficial, a existência de fragmentação das políticas educacionais, a fragilidade do regime de colaboração e a falta de qualidade educacional.

O grande dilema transcende compreensões simples ou fragmentadas dos problemas estruturais, carecendo de estudos que apontem soluções para os desafios educacionais (Lemes, 2021b, p. 2195). Apesar de estarem previstas em leis, parâmetros e bases curriculares, diretrizes e planos educacionais, alcançar a qualidade da educação torna-se um desafio significativo para os formuladores de políticas públicas, principalmente devido à falta de clareza sobre o conceito de qualidade.

O Plano Nacional de Educação (2014-2024) estabelece, em sua meta sete, o objetivo de “Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem [...]”, buscando também elevar o seu indicador de qualidade (Ideb)³. Na estratégia dois, o plano prevê:

³ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

[...] b) no último ano de vigência deste PNE, todos os (as) estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável (Brasil, 2014).

A situação é tão crítica que se espera do aluno apenas um nível mínimo de aprendizagem, o que significa nivelar os conhecimentos por baixo. No entanto, mesmo dentro dessa perspectiva, quase ao término de sua vigência, o Plano Nacional de Educação (PNE) não apresentou os resultados esperados. Um balanço do PNE realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação em 2023 revelou que, após analisar as vinte metas que compõem o plano, os resultados obtidos foram os seguintes:

Tabela 6 - Balanço do Plano Nacional de Educação – 2023: cumprimento das metas

Metas	Percentual
Não cumpridas	85%
Em retrocesso	65%
Lacuna de dados	35%
Parcialmente cumpridas	15%

Fonte: Elaborada pela autora com base no balanço educacional da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Os dados revelam que, chegando ao final da vigência do Plano, nenhuma meta foi alcançada integralmente. Em particular, a meta sete, que aborda a qualidade educacional, é listada como “não cumprida” e “em retrocesso”. No que diz respeito ao Ideb/2021, a projeção para os anos iniciais do ensino fundamental era de 6.0, porém, o índice alcançado foi de 5.8, retrocedendo ao patamar de 2017. Essa queda pode ser atribuída à pandemia, que também destacou as disparidades entre o ensino público e o privado. Ao analisar o Ideb/2021 por sistema, observa-se que o desempenho das escolas municipais foi de 5.5, enquanto o das escolas privadas atingiu 7.1.

Cabe uma observação a respeito do PNE: é um plano decenal por força constitucional, considerado de estado e não de governo. No entanto, os responsáveis pela formulação de políticas públicas têm a discricionariedade de direcionar o uso dos recursos públicos destinados à educação, assim como de implantar e implementar programas e projetos. Estudos realizados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2023, p. 2) confirmam que o PNE atual não está sendo cumprido e que a situação da educação nacional se encontra no centro da barbárie.

Conforme observado por Mello (2005, p. 63), em vez de seguir as diretrizes estabelecidas pelo Plano, têm sido adotadas políticas públicas que contradizem seus princípios, sendo discriminatórias, excludentes, promovendo a censura e enfraquecendo o papel da escola como um ambiente vivo, democrático, transformador e livre. O que realmente precisa é de uma cultura escolar diversificada e inclusiva, e não homogênea e excludente. Uma cultura escolar diversificada acolhe todos os alunos e não desiste de proporcionar oportunidades de aprendizagem a cada um deles.

Ao buscar referências teóricas sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) em áreas que não sejam específicas da Educação, é possível encontrar a palestra proferida por Carnáuba (2017, p. 58), representante do Ministério Público do Estado de Alagoas. Nessa palestra, são discutidos os riscos decorrentes do não cumprimento do PNE, destacando que o Plano integra a política nacional voltada para aprimorar a qualidade e a abrangência da educação no Brasil. No entanto, o país enfrenta desafios significativos, evidenciados pelos baixos índices de desempenho em avaliações internacionais e, para a autora, os problemas enfrentados pelo sistema educacional brasileiro são multifacetados e não se limitam apenas a questões de financiamento, o que agrava ainda mais a situação, destacando, ainda, que,

A essa dificuldade, somam-se entraves decorrentes de problemas de funcionamento administrativo do setor público, inclusive dos órgãos encarregados da prestação do serviço de educação que precisam ser vencidos para que a educação brasileira possa efetivamente servir à transmissão do conteúdo produzido pela civilização humana e desenvolvimento das habilidades individuais (Carnáuba, 2017, p. 58).

Isso significa que, mesmo quando há recursos disponíveis, eles são frequentemente mal-empregados devido a problemas nos setores administrativos públicos. Na teoria da autora, o descumprimento ou estagnação das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) pode acarretar implicações significativas para o alcance dos objetivos constitucionais relacionados à redução das desigualdades sociais e à promoção da dignidade humana. Sob a ótica da educação, isso implica diretamente na interrupção de políticas educacionais, como discutido na seção cinco deste trabalho. Se os planos nacionais, considerados o ápice das políticas na área, não são efetivados, é possível que a mesma situação ocorra nos âmbitos estadual e municipal. Isso ressalta a necessidade de uma avaliação criteriosa dessa política pública, antes mesmo de se investir em novos planos decenais.

Abre-se um parêntese para ressaltar que, embora a Constituição Brasileira de 1932 tenha estabelecido a necessidade de um plano nacional de educação no Art. 150, o primeiro plano

efetivamente implementado ocorreu em 1962, após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961. Apesar disso, mais de cinquenta anos se passaram até que, na Constituição Federal de 1988, a ideia de um plano com força de lei e de longo prazo ressurgisse. No entanto, a história se repete com planos que frequentemente não conseguem atingir suas metas estabelecidas.

Considerando toda a discussão teórica, tanto em termos de convergências quanto de divergências, e tendo em mente a escola pública definida por Barroso (2005, p. 745) como um meio para garantir a aquisição e distribuição equitativa de um bem educacional comum, existe a certeza de que:

[...] há que reconhecer, o desenvolvimento da humanidade, principalmente neste último século, ficou a dever muito à expansão da escola pública, e a sua crise actual não deve servir para negar a validade dos seus princípios e do ideal de educação que lhes estão subjacentes, nem justifica o recurso ao modelo do mercado como alternativa para a regulação e provisão do serviço público educativo (Barroso, 2005, p. 746).

Nesse contexto, é essencial que os responsáveis pelos mais altos escalões do poder, tanto em nível geral quanto local, possuam uma compreensão clara de sua situação inicial e dos objetivos a serem alcançados. Eles devem estabelecer metas claras e compartilhadas com a sociedade, cumprindo efetivamente suas responsabilidades enquanto agentes políticos, visando a melhoria da qualidade da educação.

3.3.1 Em busca da excelência na educação: uma jornada incansável pela qualidade

A educação, examinada sob a ótica da *função social* - como elemento vital na vida em comunidade (Teixeira, 1953, n.p.); do princípio da *igualdade* - como base essencial (Cury, 2008, p. 302); como um *processo social* - fundamentado em interesses compartilhados (Dewey, 1979, p. 108); como *fenômeno social* - que busca o ideal de formação humana (Libâneo, 1990, p. 18; 1992, p. 74); como um *projeto coletivo* - com uma visão e um propósito estratégico bem definidos (Almeida, 2014, p. 25); e, ainda, como um *direito social* - abrangendo todas as dimensões do ser humano (Cury, 2012, p. 151), tem como objetivo primordial a formação integral dos indivíduos, que ocorre tanto dentro quanto fora dos espaços escolares, em uma busca constante pela excelência, entendida como a “qualidade da educação”.

O próprio termo qualidade deveria estar intrínseco à educação, pois, em sua essência, não deveria existir educação que não fosse de qualidade. Assim, para Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 8) torna-se primordial qualificar a educação oferecida e destacá-la como um direito humano fundamental de todos os cidadãos. Isso leva a acreditar que a natureza da educação humana será sempre aprimorada e aperfeiçoada pela educação (Kant, 1996, p. 17).

Na introdução da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), destaca-se que “a aprendizagem de qualidade é uma meta que o País deve perseguir incansavelmente” (Brasil, 2018a, p. 5), reconhecendo assim a baixa qualidade vigente na educação brasileira e a necessidade de melhorá-la, enfatizando a BNCC como um elemento fundamental nesse processo de busca por uma educação ideal para todos. É importante ressaltar que a BNCC é um documento normativo voltado exclusivamente para a educação escolar.

Então, o que pensam os estudiosos sobre a qualidade da educação? Para definir e compreender o termo de um ponto de vista teórico-conceitual, é necessário abordá-lo de forma “polissêmica e multidimensional” (Dourado; Oliveira; Santos, 2007; Ferreira; Tenório, 2010), além de considerá-lo “normativo e multifatorial” (Unesco, 2003, p. 44), incorporando tanto dimensões intra quanto extraescolares (Dourado; Oliveira; Santos, 2007). Essas dimensões abrangem desde a prática pedagógica em sala de aula até as políticas públicas educacionais do governo central.

Por décadas, os critérios para avaliar a qualidade da educação se limitavam ao acesso, à permanência e ao fluxo escolar, como aprovação, reprovação e evasão. No entanto, ao longo do tempo, esses critérios se expandiram para incluir indicadores de aprendizagem obtidos em avaliações de larga escala. Nas discussões acadêmicas mais recentes, surgem novas variáveis, como o processo de ensino/aprendizagem, gestão escolar, eficiência do sistema, financiamento da educação, equidade, entre outras dimensões. No entanto, a centralidade permanece no desempenho dos alunos (dimensão cognitiva), que é passível de mensuração.

A CF de 1988 e a LDB de 1996 asseguram aos alunos um padrão de qualidade na educação. No entanto, não há uma definição clara do que constitui essa qualidade educacional, o que dificulta a parametrização e abre espaço para uma variedade de interpretações, possibilidades, consensos e dissensos.

Ao investigar os significados da qualidade da educação, Bauer, Arcas e Oliveira (2021) traçam um panorama histórico através de análises teóricas e documentais, visando identificar as principais ênfases na discussão da noção de qualidade educacional, além de analisar as dimensões e indicadores que estão presentes ou ausentes nesse debate. Nas conclusões, os autores discutem a complexificação do conceito de qualidade da educação (p. 228) e as diversas

interpretações encontradas na revisão da literatura, que incluem documentos produzidos por organismos internacionais, órgãos governamentais como o Ministério da Educação (MEC) e o Conselho Nacional de Educação (CNE), e entidades da sociedade civil, além de trabalhos acadêmicos sobre o tema.

Estes autores também observam uma falta de atenção significativa dada à discussão sobre qualidade da educação à medida que progridem as etapas da educação básica, juntamente com uma ausência de debate sobre os indicadores e dimensões que operacionalizam essa noção de qualidade (Bauer; Arcas; Oliveira, 2021, p. 201-202). Dizem, ainda, que nas últimas décadas, a noção de qualidade se ampliou para abarcar aspectos relacionados aos processos escolares e, conseqüentemente, ao financiamento da educação, com propostas que visam promover a qualidade com equidade (*ibid*, p. 202).

Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 7) expõem suas percepções destacando a diversidade de elementos que existem “para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo”, visando à produção, organização, gestão e disseminação de saberes e conhecimentos essenciais para a prática da cidadania. A partir desses fundamentos teóricos, “o processo educativo não tem outro fim além de si mesmo: ele é seu próprio fim”, é, portanto, “[...] um contínuo reorganizar, reconstruir, transformar” (Dewey, 1979, p. 53).

A qualidade da educação, difícil de conceituar, “depende, por um lado, da relevância e pertinência dos conteúdos lecionados e, por outro, da eficácia, eficiência e equidade do sistema educacional” (Unesco, 2003, p. 44, tradução nossa). Em resumo, está relacionada à capacidade de satisfazer as aspirações do conjunto de setores que compõem a sociedade a que está inserida (*ibid*, p. 44). No entanto, em uma análise crítica, isso não tem sido observado no Brasil desde os estágios iniciais da educação até o começo da segunda década do século XXI.

É viável avaliar a qualidade da educação com base nos resultados obtidos em duas dimensões dos sistemas educacionais. Uma delas é intrínseca, relacionada aos conhecimentos, habilidades, atitudes, valores e outros objetivos delineados nos planos de estudo e nos programas das instituições de ensino. A outra dimensão é extrínseca, referente ao impacto na sociedade dos resultados positivos alcançados nas esferas econômica, social e política, ou seja, na distribuição das oportunidades sociais (Unesco, 2007, p. 45, tradução nossa). Dourado, Oliveira e Santos (2007) também abordam, no contexto da qualidade da educação, estudos para análise da situação escolar que abrangem as dimensões de fora da escola e de dentro da escola, sendo cruciais para a definição e compreensão teórico-conceitual, a saber:

As dimensões extra-escolares e intra-escolares afetam, sobremaneira, os processos educativos e, portanto, a aprendizagem dos estudantes, daí porque tais dimensões devem ser efetivamente consideradas no estabelecimento de políticas educativas, programas de formação e ações de gestão pedagógica voltadas para a produção de uma educação de qualidade para todos (Dourado; Oliveira; Santos, 2007, p. 24-25).

Os autores ressaltam dois níveis nas dimensões extrínsecas: “o do espaço social e o dos direitos, obrigações e garantias” e nas dimensões intraescolares são destacados quatro níveis “condições de oferta do ensino; gestão e organização do trabalho escolar; formação, profissionalização e ação pedagógica; e, ainda, acesso, permanência e desempenho escolar, cada um com aspectos relevantes na conceituação e definição da qualidade de educação” (Dourado; Oliveira; Santos, 2007, p. 25).

Os estudos corroboram os resultados da pesquisa de Bauer, Arcas e Oliveira (2021), uma vez que apresentam numerosos conceitos e definições nos pressupostos teóricos. A Educação reflete sua história construída, e sobre qualidade, não há uma concepção institucionalizada nos meios acadêmicos, sociais e escolares. Em suma, mais uma contribuição é apresentada sobre o tema, na qual Ferreira e Tenório (2010, p. 92) definem qualidade educacional associando cinco dimensões:

1. Eficácia – atingir as metas estabelecidas;
2. Eficiência – otimizar o uso dos recursos;
3. Efetividade – considerar os resultados sociais do serviço;
4. Equidade - minimizar o impacto das origens sociais no desempenho;
5. Satisfação – relacionar expectativas e satisfação dos segmentos interessados.

Qualidade e eficácia são complementares, e apesar de alguns autores enquadrarem a eficácia na linha da produtividade escolar, os estudos sobre eficácia escolar são essencialmente pedagógicos, preocupados em analisar quais processos levam a melhores resultados (ou seja, eficácia) (Torrecilla, 2008, p. 468). De fato, no século XXI, o país encontra desafios que já foram enfrentados por outras nações no século XX (Mello, 2005, p. 60).

Este trabalho evidenciou a falta de definição sobre *qualidade na educação* nos documentos oficiais e no Plano Nacional de Educação, elaborado para a nação brasileira, com responsabilidades compartilhadas entre os diversos entes federativos. O PNE direciona as políticas públicas e estabelece resultados futuros ao determinar diretrizes, metas e estratégias para a política educacional. Entre as dez diretrizes adotadas pelo Plano em 2014, a quarta é a “melhoria da qualidade da educação”. Assim, a qualidade é abordada tanto nas diretrizes quanto nas metas, demonstrando a importância desse atributo para elevar a condição educacional no

país. No entanto, permanece a incerteza sobre a definição de qualidade no documento e qual seria o padrão comparativo para avaliar a melhoria ou o alcance das metas.

E, apesar das disputas conceituais e das críticas sobre o significado esperado para alcançar a qualidade educacional no país, muitos autores afirmam que qualidade e financiamento são indissociáveis, e o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ)⁴ são apresentados em quatro das estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014: 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10, visando alcançar a meta 20, que prevê o investimento público na educação pública. Com base nos estudos apresentados até o momento, é previsível que, ao final da vigência deste Plano, a maioria das metas não serão alcançadas, seguindo o padrão do Plano Nacional de Educação de 2001-2010. Como exigência da Constituição Federal de 1988, será elaborado mais um Plano, abrindo-se assim uma nova página na história da Educação, com todos os atores educacionais em cena.

⁴ Está associado a quanto o Brasil precisa investir por aluno em cada etapa e modalidade de ensino e a exigência de um padrão mínimo de qualidade, reconhecida pelo CNE como uma estratégia de política pública.

4 ENTRE A COMUNIDADE E O GOVERNO LOCAL: PARTICIPAÇÃO SOCIAL E EXERCÍCIO DE PODER NO ÂMBITO MUNICIPAL

Quando se menciona os entes federados, é comum imaginar as pessoas vivendo em âmbitos federais, estaduais e municipais. No entanto, em termos geográficos, esses espaços se interseccionam, e a vida em sociedade se consolida no município. É nesse território que toda a dinâmica social realmente acontece, porque, como afirmado por Saquet (2015, p. 76), “não há território sem uma trama de relações sociais”. O território é “organizado historicamente por *agentes humanos*, política, jurídica e economicamente” (p. 59, grifo do autor), e nele existe uma interação entre aspectos da economia, política, cultura e natureza externa ao ser humano (p. 56). Do ponto de vista perceptivo, é essencial que haja uma dissolução fronteira entre o global e o local, como representado na figura.

Figura 2 - Organização espacial dos entes federados



Fonte: Elaborado pela autora.

Lemes (2021a, p. 13), ao analisar o espaço municipal enquanto território, e baseando-se nos estudos de Alliès (1980) destaca que “Os municípios não são apenas espaços interiores do território nacional e, talvez por isso, o termo passou por variações de significado ao longo do tempo, tanto em seus fundamentos administrativos quanto políticos”.

É importante salientar que o município é um ente federado independente, detendo autonomia, autorregulação e *status* de pessoa jurídico-política de direito público interno (Brasil, 2000, p. 3). Portanto, qualquer norma estadual que viole, restrinja ou anule essa autonomia é considerada inválida (Rocha, 1997, p. 292).

No entanto, pesquisadores da área argumentam que essa autonomia é relativa. Bichir (2018, p. 51), por exemplo, em linha com os principais argumentos de Arretche (2012), sustenta que a Federação brasileira é marcada por uma centralização significativa, na qual a União possui vários mecanismos institucionais, como competência legislativa, poder de regulação e controle de gastos em diversas áreas, reforçando sua autoridade sobre estados e municípios. Portanto, há uma limitação na capacidade dos entes subnacionais de legislar sobre certos temas, o que também restringe sua autonomia na formulação de normas específicas para suas realidades locais. Um exemplo claro é o controle dos gastos dos estados e municípios, especialmente por meio de condicionantes para a transferência de recursos, o que influencia as alocações orçamentárias prioritárias e as políticas adotadas pelos entes federativos.

Apesar de os estados-membros serem autônomos, é a União que detém a soberania. No entanto, é nos espaços municipais que historicamente ocorre a dinâmica de vida da população, seja em sua faceta pacífica ou conturbada. Dessa forma, mesmo que o município tenha suas capacidades de autogoverno limitadas, ele possui legitimidade como uma unidade fundamental para exercer o poder estatal (Minhoto, 2013, p. 62). Dentro desse contexto, é possível afirmar que:

[...] as cidades têm sido consideradas como o espaço que detém as condições de ser a sustentação do exercício da cidadania, da aceitação das diferenças, do multiculturalismo, da participação cidadã, do exercício da fraternidade e da solidariedade. Entretanto, face aos padrões de sociabilidade imperantes, elas têm sido o lócus diretamente relacionado com as práticas competitivas, a violência, a insegurança, o desconhecido, o anonimato, o individualismo, a desconfiança, enfim, o epicentro da exclusão. Contudo, esses problemas não são passíveis de soluções universais, visto que decorrem predominantemente de padrões globais. Sendo assim, por serem experienciados localmente, tentativas para a sua superação demandam a articulação das relações sociais segundo uma perspectiva solidária e integrada aos próprios espaços locais (Azevedo; Santos, 2012, p. 554-555).

Na presente discussão sobre as condições locais, observa-se que alguns autores consideram a autonomia municipal mais efetiva, enquanto outros acreditam na forte interdependência e no longo caminho ainda a ser percorrido no Brasil. Bichir (2018, p. 52-53), por exemplo, argumenta que, mesmo diante de políticas cada vez mais regulamentadas em nível federal, é importante compreender as dinâmicas locais de governança, a formulação de agendas próprias e os métodos operacionais da política. Ademais, é relevante considerar que, em certas situações, as regras nacionais também são resultados de experimentações e disputas locais, servindo como laboratórios práticos e auxiliando no desenvolvimento dos sistemas nacionais.

Minhoto (2013, p. 59) por sua vez, diz que as constituições federais de 1946, 1967 e, de certa forma, a atual, de 1988, apesar de configurarem o poder estatal de forma federalista e, aparentemente, descentralizada, acabam perpetuando um centralismo bastante exacerbado. Isso ocorre porque, ao se concentrar em um único poder, também se observa uma dependência do município em relação a esse poder, indicando haver um extenso percurso a ser percorrido para converter a formalização em prática efetiva (Minhoto, 2013, p. 61). Para o autor, parece que a efetividade real do pacto federativo, tão destacado no meio da administração pública, requer muitos esforços e ajustes adicionais para alcançar uma aplicabilidade significativa no Brasil (p. 61).

Diante das várias considerações, o que afirma o Texto Constitucional em vigor? A Constituição Federal de 1988 não foi reformulada visando beneficiar os demais entes federados. No inciso I do Art. 30, que trata das competências dos municípios, é estabelecido que estes têm o poder de “legislar sobre assuntos de interesse local”, enquanto o inciso II declara que podem “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”. Por outro lado, o Art. 22, no primeiro inciso que trata das competências da União, confere amplo poder legislativo ao dispor sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e de trabalho.

Em relação às competências, nos termos da CF/1988, o Art. 23 trata do que é comum a todas as unidades federadas (parceria indissolúvel), e no inciso V consta “[...] proporcionar os meios de acesso à cultura, à **educação**, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação” (Brasil, 1988, grifo nosso). E o Art. 211, dedicado à área educacional, estipula que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem organizar, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino.

Dessa forma, os processos hierárquicos são substituídos por relações “por meio do respeito aos campos próprios das competências assinaladas, mediadas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialogal”, sendo que “qualquer invasão de competências assume, então, um caráter anticonstitucional” (Brasil, 2000, p. 7). Teixeira (1953, n.p.) argumenta que buscar estabelecer uma conexão mais estreita entre as escolas e a comunidade local é fundamental para revitalizá-las, tornando-as parte integrante da vida da comunidade. Esse vínculo reforça a responsabilidade mútua: as escolas são responsáveis perante a comunidade, e esta, por sua vez, é responsável pelo bem-estar e pelo desenvolvimento das escolas.

Apesar dos desafios em curso, o Brasil avançou significativamente ao conceder certa autonomia aos seus entes federativos, contrariando as tendências globais que demonstram

resistência à adoção de modelos descentralizados de poder estatal (Minhoto, 2013, p. 62). Este novo paradigma federativo busca mitigar as disparidades regionais, conferindo destaque aos municípios e possibilitando, assim, a inclusão do ser humano, que constitui o cerne da ordem jurídica (Minhoto, 2013, p. 63). Há mais de duas décadas, Casassus (1990, p. 18) analisou a descentralização na América Latina e concluiu que havia escassa evidência de que as políticas descentralizadoras fossem eficazes, observando que, em algumas instâncias, não se verificava um aumento na eficiência administrativa, na eficácia ou mesmo na participação local. Essa perspectiva crítica reitera as resistências e as tendências globais mencionadas por Minhoto (2013).

Considerando a fragilidade da educação brasileira diante de diversos desafios históricos que limitam seu avanço, Gadotti (1999, p. 2) identifica um contexto educacional desalentador. No entanto, mesmo nesse cenário de constantes desafios, ele vislumbra perspectivas favoráveis ao observar o potencial de transformação que emerge quando o poder local assume, de forma assertiva, o controle da situação, surgindo como uma instância educativa inédita. Para o autor,

[...] o Município emerge com a vontade de interferir na formulação de políticas para o setor, embora acuse a sobrecarga de responsabilidades que lhe são impostas pelo novo aparato legal do país e pela direção das demandas sociais da educação básica, além de demonstrar fragilidades técnicas e financeiras. A educação municipal é uma das mais carentes em matéria de teoria educacional, isto é, de modelos de referências (Gadotti, 1999, p. 2).

Cabe dizer que, oficialmente, a Federação é uma forma de organização do Estado, composta por diversas entidades territoriais, que possuem autonomia relativa e administram seus próprios assuntos locais, unidas em uma parceria com o objetivo de promover o bem comum (Brasil, 2015). No entanto, na prática, as instâncias superiores, como a União e os Estados, devem cooperar e até mesmo regular o controle, mas a iniciativa e a organização das ações devem ser primordialmente locais (Dowbor, 2016, p. 27). Isso implica que, dentro de seu espaço limitado e com base em consensos da sociedade civil, devem ocorrer mudanças na organização informacional, reforço da capacidade administrativa e investimentos na formação da comunidade e da máquina administrativa (p. 91). Como observa Morin (2003, p. 67), a comunidade possui um caráter cultural e histórico, sendo cultural pelos seus valores, usos e costumes, normas e crenças comuns, e históricas pelas transformações e provações ao longo do tempo.

A unidade municipal surge, neste trabalho, como *locus* privilegiado para a interação com a sociedade e como um canal de ligação com as dimensões estadual e nacional, destacando as ações que se desenvolvem nesse território e toda trama entre os seus atores.

No contexto de uma cidade moderna, apesar de sua unidade política formal, é provável que existam mais comunidades e diversidades de costumes, tradições, aspirações e formas de governo ou influência do que havia em todo um continente em uma época distante (Dewey, 1979, p. 22). Assim, o território municipal se configura como um espaço federativo onde se desenvolvem as relações sociais e se concretizam as atividades político-administrativas. É nesse cenário que se forja a memória identitária coletiva em meio a um mundo globalizado, e onde se articulam os diversos interesses da sociedade local.

Em oposição ao que está prescrito na legislação, o *status* de autonomia conquistado pelos municípios não tem garantido a formação de um poder local verdadeiramente democrático, participativo e, acima de tudo, autônomo (Gentilini, 2010, p. 88). Isso indica que, por trás dessa dinâmica jurídica e administrativa, há uma complexa interação de ideias e interesses, ressaltando a necessidade de que a gestão seja genuinamente democrática para que a legislação se torne eficaz. Mas, o que caracteriza uma gestão democrática eficiente?

A gestão democrática é um princípio do Estado nas políticas educacionais que espelha o próprio Estado Democrático de Direito e nele se espelha postulando a presença dos cidadãos no processo e no produto de políticas dos governos. Os cidadãos querem mais do que serem executores de políticas, querem ser ouvidos e ter presença em arenas públicas de elaboração e nos momentos de decisão (Cury, 2002a, p. 172).

Ao abordar a administração municipal, Dowbor (2016, p. 44) menciona um eixo estratégico que visa transformar a forma como as decisões afetam o desenvolvimento econômico e social, fortalecendo o papel articulador das escolhas e agentes econômicos e sociais que atuam no território. Nesse sentido, a dinâmica territorial engloba o conjunto de ações relacionadas ao processo de desenvolvimento, realizadas por atores ou agentes, organizações e instituições de uma sociedade historicamente e territorialmente identificada (Dallabrida, 2006, p. 6).

Existe a necessidade de reavaliar o conceito de território diante das novas formas de organização, coordenação e redefinição do papel do Estado nacional, frente à crescente descentralização político-administrativa, que tem fortalecido os níveis decisórios dos governos subnacionais. É relevante destacar que o termo “território”, uma das categorias analíticas dos geógrafos, agora faz parte dos debates nacionais e internacionais de outros cientistas sociais.

Na área das humanidades, esse conceito foi apropriado para compreender o papel nas políticas públicas, tornando-se importante conceituá-lo, juntamente com seu derivado “territorialidade”, de acordo com o contexto específico desta pesquisa. Isso permite entender melhor os espaços das relações sociais e a importância de incorporar o termo “lugar” como um dos mecanismos identitários, porque:

[...] o Lugar em qualquer uma de suas perspectivas de complementariedade metodológica, ou associado a alguma teoria, torna-se imprescindível revisitar a espacialidade a partir dos afetos (sensações), dos sentidos (percepções), dos significados (representações) ou das expressões cognitivas da subjetividade, que são entrelaçadas com condições que claramente operam a partir da objetividade (González, 2009, p. 14-15, tradução nossa).

Os conceitos de território, lugar e local abordados nesta pesquisa transcendem a mera noção de espaços físicos onde se conhece, se vive e se move. Eles representam contextos essenciais para a existência humana, nos quais as identidades se entrelaçam com o ambiente, influenciando e sendo influenciadas em uma relação contínua. Helph (2014, p. 31) oferece reflexões pertinentes sobre a emergência, os aspectos e a essência do lugar ao destacar que:

O núcleo do significado de lugar se estende, penso eu, em suas ligações inextricáveis com o ser, com a nossa própria existência. Lugar é um microcosmo. É onde cada um de nós se relaciona com o mundo e onde o mundo se relaciona conosco. O que acontece aqui, neste lugar, é parte de um processo em que o mundo inteiro está de alguma forma implicado. Isso é muito existencial e ontológico.

Apesar de o território estar fundamentado no espaço, ele não é simplesmente o espaço em si, mas uma construção que emerge desse espaço, inserida em um campo de poder (Raffestin, 1993, p. 144). Alguns estudiosos estabelecem uma relação estreita entre poder e território, e é importante analisar essa relação sob a ótica de Raffestin (1993), que, embasado em um referencial teórico, chegou a algumas conclusões. Embora o termo seja ambíguo, para este autor, é possível identificar duas formas de poder: “Poder” e “poder”. Ao empregar a letra maiúscula, refere-se ao Estado, soberano, visível, identificável, que se manifesta por meio de aparatos complexos que englobam o território, intervêm na população e controlam os recursos. Esse poder pode inspirar desconfiança devido à ameaça que representa (Raffestin, 1993, p. 52). O poder, escrito com letra minúscula, é menos visível, é consubstancial e multidimensional, sendo considerado parte intrínseca de toda relação e encontrando-se em qualquer lugar. Ele é sempre local, instável e se manifesta durante as interações (p. 53).

As impressões de Raffestin (1993), Saquet (2015) e Souza (1995) destacam a interdependência entre espaço e território, sugerindo que esses conceitos se complementam e se sobrepõem. Esses autores afirmam que o território vai além de uma mera demarcação física, incorporando também relações de poder influenciadas pela identidade de grupos sociais. Sendo assim, é produzido tanto por elementos materiais (físicos, concretos) quanto por aspectos imateriais (subjetivos, simbólicos). Além disso, eles apontam que território e territorialidade se entrelaçam no espaço geográfico, sendo conceitos multidimensionais e multiescalares. Dessa forma, as territorialidades, em um processo cíclico, tanto produzem quanto são produtos do território e,

[...] as forças econômicas, políticas e culturais, reciprocamente relacionadas e em unidade, efetivam o território, o processo social, *no e com* o espaço geográfico, centrado e emanado *na e da* territorialidade cotidiana dos indivíduos, em diferentes centralidades, temporalidades e territorialidades. Os processos sociais e naturais, e mesmo nosso pensamento, efetivam-se *na e com* a territorialidade cotidiana. É aí, neste nível, que se dá o acontecer de nossa vida e é nesta que se concretiza a territorialidade (Saquet, 2007, p. 57, grifo do autor).

Embora compartilhem o mesmo radical e tenham certa semelhança, é importante notar que o termo “território” foi utilizado desde o século XVI, enquanto “territorialidade” surgiu muito depois (Raffestin, 1987, p. 3). Existem diversas abordagens e concepções desses conceitos, os quais serão explorados nesta seção. Medeiros (2015, p. 215), por exemplo, descreve que o território inicialmente representa um espaço cultural de identificação ou pertencimento, sendo sua apropriação uma etapa subsequente. Segundo a autora, o território carrega consigo a noção de poder e afirmação identitária, está intrinsecamente ligado ao espaço e ao tempo, e representa uma garantia de existência. Portanto, o território torna-se “uma porção de espaço enraizada em uma mesma identidade e que reúne indivíduos com um sentimento compartilhado” (p. 216). Assim sendo, o território é fundamentalmente “*um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder*” (Souza, 1995, p. 77, grifo do autor). É, então, “essencialmente um instrumento de exercício do poder” (p. 79).

Diversas abordagens e definições sobre território e territorialidade revelam tanto simetrias quanto assimetrias de ideias entre os autores, evidenciando a complexidade do termo e gerando lacunas conceituais. Enquanto Haesbaert (1997) discute o território como um instrumento do poder político e como espaço de identidade cultural, caracterizando-o como político-cultural, Raffestin (1987, 1993) adota uma perspectiva mais voltada para o aspecto político e econômico.

Dentro dessa linha de raciocínio, é possível aprofundar ainda mais algumas ideias que enfatizam a importância do poder local na perspectiva territorial e, posteriormente, relacioná-las à transformação da educação brasileira. A abordagem territorial assume relevância e destacam-se os contributos do livro “Territórios e Territorialidades”, no qual autores nacionais e internacionais discutem teorias, processos, análises e conflitos, encontrando tanto consensos quanto dissensos. Saquet (2015, p. 70), um dos organizadores do livro, aborda o caráter tanto material quanto imaterial de território e territorialidade, enquanto Medeiros (2015, p. 2016), de forma semelhante em alguns aspectos, percebe o território para além das funções geográficas, considerando aspectos mais amplos como os sociais e políticos, que abrangem elementos da memória, das representações e dos valores. Sob essa perspectiva, os territórios exercem influência e são influenciados por interações humanas.

Haesbaert (1997, p. 39) categoriza as diferentes abordagens sobre território em três vertentes distintas: a *jurídico-política*, alinhada à perspectiva geográfica e política, enfatizando a ideia de um espaço delimitado e controlado, frequentemente associado ao poder estatal; a *cultural(ista)*, que destaca a dimensão simbólica do território, entendido como um espaço carregado de significados, construídos por meio do imaginário e/ou identidade social; e a *econômica* ou economicista, uma perspectiva que enfatiza a des-territorialização como produto do embate entre classes sociais e da relação capital-trabalho, sendo uma visão mais material e concreta.

Conforme Saquet (2007, p. 70), “A noção de territorialidade significa materialidade e imaterialidade em unidade, na(s) territorialidade(s) e no(s) território(s)”. Esse conceito está relacionado ao movimento de territorialização, que é histórico e relacional, desterritorialização, associado à migração, e reterritorialização, que envolve a recomposição e alteração entre espaço/tempo. Esses processos são complementares e concomitantes, com a natureza exterior ao homem destacando-se em importância (Saquet, 2007, p. 69), pois é um fenômeno social. Na territorialidade, “há continuidade e descontinuidades no tempo e no espaço” (Saquet, 2015, p. 84), e “corresponde ao poder exercido e extrapola as relações políticas”, manifestando-se em todas as nossas relações cotidianas (p. 86). O autor destaca que esses processos envolvem uma ou mais pessoas e alteram as relações entre espaço/tempo, além de serem concomitantes e complementares, ainda compreendem,

[...] os processos de mobilidade dos indivíduos e as mudanças-permanências (continuidades-descontinuidades) sociais e territoriais que estão presentes em qualquer apropriação e arranjo espacial, seja no campo, seja na cidade. Processos que acontecem no mesmo lugar ou entre lugares diferentes, no mesmo período ou entre períodos históricos distintos (Saquet, 2015, p. 85).

Portanto, diante dessa ampla discussão teórica e considerando o papel central do município na formulação de políticas educacionais, é válido destacar a conclusão de Saquet (2015, p. 82) de que território e territorialidade são multidimensionais e intrínsecos à vida, tanto na natureza quanto na sociedade. Ambos os conceitos refletem relações que contribuem para a construção de um mundo objetivo/subjetivo, material/imaterial.

Portanto, dada a correlação entre território, territorialidade e poder, é necessário compreender o significado do poder, que, como observa Raffestin (1993, p. 186), antes de se disseminar e se esgotar, o poder se firma em um local específico, muitas vezes deixando uma marca profunda e, por vezes, permanente. Haesbaert (1997, p. 40) reforça essa ideia ao afirmar que a territorialização, enquanto processo de apropriação e controle, está sempre vinculada a um contexto de poder, que não se restringe apenas à aquisição física e material, como por meio de fronteiras jurídico-políticas, mas também abrange aspectos imateriais e simbólicos.

Considerando o poder de maneira ampla, ele se refere à capacidade ou potencialidade de realizar ações e gerar efeitos. Esse conceito pode ser aplicado tanto a indivíduos e grupos humanos quanto a objetos ou fenômenos naturais (Bobbio *et. al.*, 1998, p. 933). Outra perspectiva relevante é enxergar o poder como uma relação assimétrica entre agentes, conforme destacado por Lamounier (1982, p. 3).

Quando examinado sob uma perspectiva social, o poder adquire um caráter específico, com seu espaço conceitual variando desde a capacidade geral de agir até a habilidade do indivíduo em influenciar o comportamento de outros homens, como afirmado por Bobbio *et al.* (1998, p. 933). Para o autor, significa o poder do homem sobre o homem, sendo que o homem não só exerce o poder social, mas também é sujeito a ele (Bobbio *et al.*, 1998, p. 933). Além disso, quando considerado no contexto das relações sociais, o poder está ligado à capacidade de agir (Bobbio *et al.*, 1998, p. 933; Reis, 2013, p. 107; Fischer, 1992, p. 117), sendo determinado pela maior ou menor habilidade do agente em aceitar, ou rejeitar regras (Reis, 2013, p. 107).

Portanto, a política, como uma atividade humana, abrange tudo o que interessa aos seres sociais, e o poder é uma dinâmica que se estabelece entre eles. Então, o poder político é uma das formas “de poder do homem sobre o homem” (Rodrigues, 2015, p. 15). Nesse sentido, que se caracteriza pela relação de influência exercida por um sobre o outro (governante e governado).

Após estabelecer uma base conceitual relevante para o escopo desta pesquisa, retorna-se ao enfoque central no espaço municipal, tendo em vista que a descentralização política e

administrativa promovida pelo Estado nacional trouxe consigo novas dinâmicas de coordenação, estruturação e organização territorial, fortalecendo a regulação local. Ao mesmo tempo, isso implicou na atribuição unilateral de responsabilidade aos sistemas de ensino e às escolas públicas em relação ao baixo rendimento dos alunos. Nesse contexto, surge o conceito de governança, cujo significado evolui ao longo do tempo e assume nuances específicas conforme a época ou a região. Ao longo deste estudo, diversos autores, como Barroso (2013a), Dowbor (2016), Vieira Pinto (2005), Pires *et al.* (2017), Dallabrida (2006), Santos, Braga, Guimarães (2017) e Reis (2013), contribuíram para a compreensão desse conceito.

Governança é um termo derivado de governo, que se distingue do simples ato de administrar. Vieira Pinto (2005, p. 250-251) destaca o seguinte aspecto:

A mentalidade ingênua pensa que governar é sinônimo de administrar. [...] Governar consiste em instituir o sistema de convivência humana. Em tal sentido designa um ato de ordem existencial, exigindo, portanto, outra forma de pensar, configurado nas categorias da lógica dialética. [...] Governar identifica-se ao estabelecimento do sistema de relações sociais e não simplesmente à tomada de iniciativas de progresso material, sem compreender o que significam na reciprocidade estabelecida com as condições existenciais de vida do povo.

Reis (2013, p. 104) oferece contribuições significativas ao esclarecer que o conceito de governança é distinto do conceito de governabilidade e não se restringe apenas à análise da estrutura institucional de um sistema jurídico-político específico.

É determinante compreender a distinção terminológica para garantir o uso correto do termo nesta pesquisa. Reis (2013, p. 104) ressalta, que o significado de governança é simultaneamente mais aberto e distintivo “na medida em que se refere à análise dos padrões de articulação e cooperação entre os atores e os arranjos institucionais que coordenam os sistemas sociais”. Desse modo, a autora define governança como o modo de coordenação da diversidade das inter-relações que surgem entre os diferentes atores sociais (p. 112). Então, a estrutura de governança é fundamental para facilitar a atuação dos diversos atores envolvidos na intervenção, proporcionando uma definição clara de suas competências e responsabilidades (Brasil, 2018c, p. 64).

O conceito de governança, presente desde o século XIII, abrange todos os procedimentos institucionais relacionados às relações de poder e formas de gestão, tanto no âmbito público quanto no privado, sejam eles formais ou informais, que orientam a ação política dos envolvidos (Pires *et al.*, 2017, p. 24). Para esses autores, um dos princípios fundamentais da governança é a participação, que implica em um cenário de ação coletiva caracterizado pela

distribuição de poder entre uma ampla gama de atores, além da valorização da cooperação como meio para aprimorar a eficácia nas ações públicas (Pires *et al.*, 2017, p. 25).

Na literatura, o termo governança não se esgota e muitas vezes se complementam e, um deles relaciona-se a quatro aspectos fundamentais: a legitimidade do espaço público em formação; a distribuição de poder entre os governantes e os governados; os processos de negociação entre os atores sociais; e a descentralização da autoridade e das funções associadas ao ato de governar (Dallabrida, 2006, p. 5). Como destacado por Reis (2013, p. 114), as instituições desempenham papéis diversos nos sistemas sociais, e é a maneira como elas se articulam que configura um determinado modelo de governança, característico de um tempo e lugar específicos.

Após uma análise teórica, este trabalho adota o conceito de governança pública conforme estabelecido no Decreto Federal n.º 9.203/2017, que define governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle empregados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, visando à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2017). Embora esse termo enfoque principalmente as ações do Estado, para uma compreensão mais abrangente, também se considera o significado de governança utilizado pelo Banco Mundial, conforme destacado por Dallabrida (2006, p. 4), que se concentra na discussão descentralizada do desenvolvimento regional, onde a sociedade assume um papel mais proeminente, influenciando na construção de uma visão prospectiva de futuro (p. 19).

Apesar de a teoria sugerir que o ato de governar deva ser descentralizado, cooperativo e dinâmico, com compartilhamento de decisões entre os atores e poderes, a análise institucional realizada por Pires *et al.* (2017, p. 35) revela que, na prática, a maioria das estruturas de governança no Brasil opera de maneira truncada. Isso é especialmente evidente na falta de participação cidadã e na persistência das assimetrias de informação entre os agentes.

Essa situação resulta em uma regulação centralizada, com pouca descentralização do poder e escasso incentivo à participação democrática. Um aspecto fundamental da atividade de governança é o modo como a regulação institucional é conduzida, abrangendo todos os mecanismos de orientação, coordenação, controle e equilíbrio do sistema estabelecido pelas autoridades educativas (Maroy, 2004, p. 35). Essas autoridades desempenham papéis de agentes, uma categorização que também se estende ao campo das políticas públicas, onde se consideram os agentes públicos, políticos e sociais (Contijo, 2012, p. 21).

Embora distintos em conceito, governança e regulação estão intrinsecamente associadas. Enquanto a governança trata da coordenação de processos, a regulação está ligada

à variabilidade e à reprodução de um sistema social específico (Reis, 2013, p. 107). Dito de outra maneira, a governança aborda o processo de tomada, implementação e monitoramento de decisões em um sistema social, enquanto a regulação diz respeito às regras, normas e mecanismos que afetam a atividade econômica e as relações sociais em uma sociedade específica. Essas duas dimensões, quando combinadas, influenciam a dinâmica e a estabilidade do sistema social de produção ao longo do tempo.

A discussão em torno do conceito de governança se insere em um contexto mais amplo de descentralização político-administrativa e fortalecimento da regulação local, em resposta aos desafios enfrentados pelos sistemas de ensino e escolas públicas. Nesse cenário, governar é diferenciado da mera administração, envolvendo não apenas a gestão eficiente dos recursos, mas também a articulação de políticas educacionais, a promoção da participação cidadã e o estabelecimento de diretrizes para a tomada de decisões.

Para, além disso, Fuini e Pires (2015, p. 301) argumentam que a estrutura de governança se diversifica conforme o contexto territorial, indo além do âmbito municipal para abranger uma rede de municípios ou uma região, dependendo da representatividade de seus atores locais, que incluem empresas, associações, sindicatos, poder público e universidades. Nessa perspectiva, o conceito de território se entrelaça com o de governança, ampliando-se para o conceito de “governança territorial” (Fuini; Pires, 2015, p. 301; Pires *et al.*, 2017, p. 25).

Governança territorial, conforme definido por Dallabrida (2006, p. 3), refere-se às ações que refletem a habilidade de uma comunidade estruturada territorialmente para administrar questões públicas, através da colaboração conjunta e cooperativa de diversos atores sociais, econômicos e institucionais. Essa concepção apoia os estudos realizados, pois o processo de gestão do desenvolvimento territorial exige uma prática qualificada de governança territorial. Isso implica valorizar a sociedade, colocando-a em um papel central e propositivo, sem desconsiderar a importância das estruturas estatais em suas diversas instâncias (Dallabrida, 2006, p. 19).

Pode-se dizer que “a governança é um elemento fundamental para o desenvolvimento dos territórios locais” (Pires *et al.*, 2017, p. 35). Sendo assim, o território opera como ator principal e o desenvolvimento territorial passa a caracterizar-se por cada localidade, ou seja, é resultado de uma ação coletiva “intencional de caráter local, um modo de regulação territorial, portanto, uma ação associada a uma cultura, a um plano e instituições locais, tendo em vista arranjos de regulação das práticas sociais” (Fuini; Pires, 2015, p. 307).

Para Fuini e Pires (2015, p. 302), com base nos estudos de Colletis-Wahl e Pecqueur, as instituições se relacionam com as representações sociais que definem as regras do jogo social,

internalizadas pelos agentes e que orientam seus comportamentos em um contexto específico. Dentro dessa perspectiva, a instituição escolar pode ser considerada um exemplo desse conceito.

Para ampliar a discussão sobre atos administrativos e educação, destaca-se o termo ainda pouco difundido no Brasil: governança educacional. Sua introdução na administração pública ocorreu após a promulgação da Constituição de 1988, a Reforma do Estado de 1995⁵ e a efetivação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996. Esses marcos refletem uma mudança nas políticas educacionais, que passaram a envolver não apenas a atuação estatal exclusiva, mas também novos serviços, atores, instituições e valores.

No entanto, apesar do crescimento global desse conceito, observa-se um número reduzido de estudos acadêmicos sobre governança educacional no Brasil, indicando a necessidade de ampliar o debate sobre o tema, especialmente nas áreas de política, gestão, financiamento e avaliação da educação. Os estudos realizados por pesquisadores brasileiros destacam a urgência de ampliar o conhecimento acadêmico sobre o tema, enfatizando a importância de abordagens críticas e emancipatórias. É preciso compreender a complexidade da rede de governança educacional e identificar seus pontos-chave para propor novas alternativas e promover relações mais humanizadas dentro desse contexto intrincado da política educacional do país (Santos; Braga; Guimarães, 2017, p. 661). A governança educacional surge com o propósito de auxiliar os gestores educacionais na busca por respostas mais eficientes e eficazes para o desafio de reduzir custos e fortalecer parcerias, visando democratizar o acesso à educação básica e ao ensino superior (Santos; Braga; Guimarães, 2017, p. 651).

Entrando no campo educacional, Pinhal (2014, p. 10) propõe um modelo de territorialidade vinculado à educação, argumentando que as políticas educativas devem ser implementadas de maneira territorial, levando em conta o desenvolvimento local e envolvendo a participação de todos os atores locais, como autoridades, escolas e organizações ligadas à educação e à formação. O autor explora a territorialidade sob diferentes perspectivas, mas abraça um modelo fundamentado na comunidade, que permite a elaboração de políticas locais. Ele levanta a questão: “A que nível da sociedade e da administração deve caber a luta contra a exclusão escolar e social e contra as desigualdades de acesso e de sucesso educativo?” (Pinhal, 2014, p. 11).

⁵ Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado (Brasil, 1995).

A visão de territorialidade educacional apresentada por Pinhal está intimamente relacionada à batalha contra a exclusão escolar e social, bem como as disparidades no acesso e no desempenho educacional, temas discutidos em seções anteriores deste estudo.

Ao questionar a distribuição de responsabilidades no combate a esses problemas, Pinhal sugere que a educação deve ser abordada de maneira localizada, envolvendo ativamente todos os membros da comunidade. A contribuição teórica do autor será fundamental para embasar a análise da política educacional que será apresentada nas seções subsequentes.

A pergunta levantada anteriormente por Pinhal (2014) ecoa ao longo da história educacional do país sem encontrar uma resposta definitiva, mesmo diante do reconhecimento das consequências prejudiciais causadas pela exclusão escolar, a qual é uma das formas mais cruéis de injustiça, pois priva os indivíduos e, conseqüentemente, a sociedade, dos alicerces e instrumentos cognitivos, éticos e práticos essenciais para a construção de uma vida digna e produtiva (Dias Sobrinho, 2013, p. 116). Mello (2005, p. 60) complementa dizendo que tudo o que está sendo sugerido para aprimorar a Educação atualmente já está disponível há quase oitenta anos, e ainda não foi possível colocar em prática. Essa reflexão continua válida, delineando o cenário educacional do país, expresso em palavras proferidas há quase duas décadas.

É inegável que há alternativas viáveis, especialmente considerando que as autarquias locais têm sido cada vez mais encarregadas dos processos de desenvolvimento. Nesse sentido, é imperativo que adotem políticas educacionais específicas, que reflitam as aspirações, necessidades e interesses da comunidade local, embora sempre alinhadas com as diretrizes nacionais. Assim, consolidam-se cada vez mais como a essência do território educativo (Pinhal, 2014, p. 11). Em outras palavras, é essencial uma regulação das iniciativas públicas locais com o objetivo de fortalecer a escola pública, já que o poder local desempenha um papel fundamental na ampla gama de regulamentações. Isso se deve ao fato de que a regulação é um processo multifacetado, com diversas fontes, mecanismos e objetos, e é moldada pela diversidade de atores envolvidos, seja em nível transnacional, nacional ou local (Maroy, 2005, p. 5-6).

Em continuidade a esta pesquisa, que aborda questões de gestão pública, o termo regulação se torna relevante. No campo conceitual da regulação, Barroso (2006, p. 12) destaca duas abordagens que merecem consideração: a primeira diz respeito aos modos de produção e aplicação das regras que direcionam a ação dos agentes (regulação institucional, normativa e de controle - que se baseia em certa autoridade); a segunda aborda os modos como esses mesmos agentes as internalizam e as modificam (regulação situacional, ativa e autônoma - um processo ativo de criação de “regras de jogo”).

Em estudos prévios, Barroso (2005, p. 733) destaca que a regulação abrange qualquer sistema e tem como principal objetivo garantir o equilíbrio, a coerência e a evolução desse sistema. Ele ressalta que o processo de regulação vai além da simples elaboração de regras que orientam o funcionamento do sistema, pois envolve o ajuste contínuo das diversas ações dos agentes de acordo com essas regras. Seguindo essa mesma linha de raciocínio, Dias Sobrinho (2008, p. 2004) se refere à regulação, compreendida em uma perspectiva mais abrangente, não apenas como conformidade, mas como uma dinâmica que aproveita todas as referências disponíveis para progredir dentro dos limites máximos das possibilidades.

Em estudos mais recentes, Barroso (2013b, p. 13) defende o fortalecimento do poder local e explora diversas dimensões do âmbito local, incluindo-o como espaço para implementação de políticas educacionais, inovação e mobilização, além de ser um centro decisório na formulação de políticas. Continuando a discussão sobre regulação local, o autor (Barroso, 2013b, p. 17) destaca que, ao descentralizar, o Estado transfere algumas responsabilidades operacionais e executivas para entidades periféricas, mas mantém o controle estratégico central e o poder fundamental para organizar, prover e monitorar o sistema público de ensino. Por outro lado, a centralidade estratégica do Estado implica que ele conserve a autoridade substancial sobre políticas educacionais, como, por exemplo, a definição da base nacional curricular.

É fundamental ressaltar que a regulação possui natureza institucional e política (Maroy, 2005, p. 5), enquanto o termo “regulação” ou “controle” refere-se ao processo pelo qual o indivíduo é orientado a direcionar seus impulsos naturais para os objetivos públicos ou comunitários (Dewey, 1979, p. 25).

No âmbito público, coexistem diversos modos de regulação dos sistemas educacionais, que podem ser de caráter nacional, com um controle institucional global, de nível intermediário, como o estadual, que interfere nas políticas dos municípios de sua jurisdição, e o local, que diz respeito à regulação interna do sistema escolar municipal. Portanto, o espaço escolar, submetido ao controle regulatório de todas as esferas federativas, enfrenta um constante fluxo de mudanças em suas práticas, influenciadas por considerações políticas de agentes governamentais.

João Barroso, da Universidade de Lisboa, cujos estudos sobre políticas educacionais, regulação dos sistemas de ensino e autonomia das escolas foram mencionados anteriormente neste trabalho, abordou em um artigo de 2004 a relação entre administração/gestão escolar e autonomia. Nele, ele argumenta que a autonomia muitas vezes é apenas uma ficção, pois raramente se concretiza além do discurso político e, na prática, fica aquém das expectativas mais otimistas. Essa perspectiva é fundamentada na seguinte análise:

[...] a autonomia das escolas não se limita a ser uma “ficção”, tornando-se muitas vezes, uma “mistificação” legal, mais para “legitimar” os objectivos de controlo por parte do governo e da sua administração, do que para “libertar” as escolas e promover a capacidade de decisão dos seus órgãos de gestão (Barroso, 2004, p. 50).

Na mesma obra, o autor oferece uma contribuição significativa ao traçar a trajetória histórica da autonomia escolar em Portugal e ao analisar o envolvimento político nos processos decisórios. Ele destaca que esses processos são moldados pelo conflito entre interesses e opiniões, nos quais estão envolvidas as lógicas estatais, de mercado, corporativa e sócio comunitária. Esse embate influencia a produção legislativa e o quadro normativo resultante (Barroso, 2004, p. 62-63). Seus estudos revelam um cenário marcado por retóricas contraditórias e medidas ambíguas, refletindo um aparente compromisso entre essas diferentes lógicas. Essas incoerências e incertezas são exploradas pelos atores envolvidos durante o processo de implementação.

As considerações de Barroso (2004) oferecem reflexões importantes que ecoam na realidade brasileira. Isso é especialmente relevante quando se considera a meta dezoito do Plano Nacional de Educação, que aborda a gestão democrática e inclui a estratégia sete, voltada para o fomento da autonomia pedagógica, administrativa e financeira das instituições de ensino. Entretanto, diante da persistente subordinação das ações político-administrativas escolares ao poder central municipal, é plausível questionar se essa meta foi plenamente alcançada, possivelmente contribuindo para o contingente de metas não cumpridas, conforme apresentado na Tabela 6 da segunda seção deste estudo.

Além disso, nas análises de Barroso (2013b), o nível local emerge como um ponto focal das políticas educacionais. O autor emprega uma variedade de termos, como “especialização do local” (p. 13), para descrever como o local se torna um espaço de inovação e mobilização (p. 14). Ele também destaca o local como um espaço público sujeito a múltiplas formas de regulação, especialmente dentro do contexto de políticas educacionais territorializadas de forma mais ampla (p. 14). Barroso introduz ainda o conceito de “emergência do local”, associado a novos modelos de regulação.

Quais são os objetivos subjacentes à descentralização do poder estatal? O primeiro seria a proximidade do local de decisão e o local de aplicação (Barroso, 2013b, p. 17; Pinhal, 2014, p. 10), bem como as especificidades desses locais. Segundo, facilita a participação dos usuários dos serviços públicos na gestão, reduzindo a burocracia, fomentando a criatividade e

promovendo a inovação pedagógica. Ademais, tem impacto direto nas políticas públicas, sua estrutura organizacional, seu percurso e seus resultados.

Em 1958, Anísio Teixeira destacava a importância da identidade escolar, defendendo que a escola primária deveria ser uma “instituição essencialmente regional, enraizada no meio local, dirigida e servida por professores da região, identificados com seus costumes e hábitos” (Teixeira, 1958, p. 24). Para Teixeira, essa abordagem permitiria afastar a escola de uma imposição centralizada, na qual os programas seriam definidos por autoridades distantes e desconectadas. No entanto, embora Ribeiro (1984, p. 39) compartilhasse a preocupação de Teixeira com a qualidade educacional, ele discordava da ideia de uma escola com enfoque municipalista e lograva êxito, mesmo que precário, se a escola fosse estadual.

Encerrando parte desta seção que discute espaço municipal, participação social e poder local, percebe-se que embora haja uma abordagem centralizada na formulação, implementação e controle de programas e projetos educacionais, as demandas mais imediatas para o desenvolvimento escolar requerem uma abordagem de natureza local. No entanto, para que esse processo seja efetivo, é essencial estabelecer mecanismos participativos que envolvam os profissionais da educação e as comunidades locais, garantindo um equilíbrio nos processos decisórios e promovendo uma gestão mais dinâmica e reequilibrante.

4.1 Educação municipal: interlocução entre dirigentes educacionais, profissionais da educação e sociedade civil

O desdobramento desta seção que trata do poder local sugere uma análise da dinâmica entre os responsáveis pela direção da educação em nível municipal, os profissionais que atuam diretamente nas escolas e a comunidade em que estão inseridos. Neste contexto, a interação entre dirigentes educacionais, profissionais da educação e a sociedade assume um papel determinante no desenvolvimento e na implementação de políticas educacionais eficazes e adequadas às necessidades locais. Esta interlocução pode manifestar-se de diversas formas, desde a participação ativa dos cidadãos na definição de prioridades educacionais até o engajamento das escolas, seus profissionais e comunidades no planejamento e execução de programas e projetos educativos. O presente estudo busca explorar essas dinâmicas, examinando como a colaboração entre esses atores/agentes educacionais pode impulsionar o desenvolvimento e o aprimoramento das políticas educacionais, além de fomentar a qualidade e a equidade na educação municipal.

O espaço local constitui um lugar regenerador das políticas públicas de educação (Barroso, 2013b, p. 13). No contexto brasileiro, o termo “local” inicialmente remete à esfera municipal, onde a prefeitura, a câmara municipal e outras instituições vinculadas ao poder executivo e legislativo exercem sua autoridade. No entanto, o poder local não está restrito a um espaço geográfico específico, mas sim a um ambiente moldado por grupos sociais que constroem identidades próprias, manifestações culturais e experiências políticas que podem conflitar ou se entrelaçar. Nesse cenário, surgem debates, alianças e confrontos, além de experimentações de tensões, delineando assim uma noção imaginária do que é considerado “local”.

Fischer (1992) enfatiza que “como objeto de investigação, o local não é, portanto, apenas fisicamente localizado, mas socialmente construído”. Além disso, Avelar e Ball (2023, p. 3, tradução nossa), com base em estudos prévios (Ball *et al.*, 2017, p. 17), destacam a importância de ampliar o escopo da imaginação geográfica, buscando compreender a interseção e a reconfiguração desses espaços por meio das relações.

Essa retomada e reflexão sobre o conceito de “local” reitera a relevância da dinâmica educacional no âmbito municipal. Considerando que as decisões tomadas exercem influência e acarretam em consequências significativas na vida de todos os alunos e, por conseguinte, na sociedade como um todo, impõem-se responsabilidades sobre aqueles que conduzem a educação em determinada localidade.

Alguns conceitos, como municipalismo, autonomia municipal, gestão municipal e atores ou agentes locais, estão inter-relacionados e assumem novo significado quando analisados na perspectiva da democracia social e política. Nesta pesquisa, a natureza e o significado desses conceitos, enquanto campo de investigação, serão abordados sob a ótica do *poder local*, pois esses espaços sociais refletem melhor o que ocorre na realidade. O município, entendido como o espaço de moradia, pode ser configurado como espaço local, pois é considerado “a unidade básica de organização social”. De maneira ampla, o poder local configura-se na capacidade de promover “a autotransformação econômica e social” em um município (Dowbor, 2016, p. 13).

Embora haja uma correlação entre o espaço local e a participação popular que, no conjunto, confere um espaço político renovador importante, não quer dizer que esse mecanismo possa assegurar o conjunto dos equilíbrios necessários ao desenvolvimento (Dowbor, 2016, p. 32-33). O autor considera que muitos desafios exigirão soluções em nível nacional ou global, sendo que “o poder local é um instrumento de gestão poderoso, mas insuficiente”. Então, como explorar melhor o que pode se realizar localmente, na cidade, no bairro, nos espaços onde as

comunidades podem se unir para promover melhor condição de vida? (*ibid.*, p. 19). O ideal é que as iniciativas locais recebam apoio das políticas mais amplas, e os projetos nacionais tenham uma base de capacidade organizada para serem recebidos e dinamizados no nível local (Dowbor, 2016, p. 51).

Entretanto, quando as decisões são tomadas distantes do cidadão, é comum que haja uma desconexão com suas necessidades e realidades locais (Dowbor, 2016, p. 20). Nesse contexto, para aproximar a teoria de Dowbor com a realidade do município, foco deste trabalho, pode-se formular a seguinte questão: Como os dirigentes educacionais podem promover a participação dos profissionais da educação na concepção, implementação e gestão de programas educacionais, garantindo uma educação mais alinhada com as necessidades e realidades específicas da localidade?

Para abordar essa questão, é essencial entender inicialmente o conceito de gestão democrática, que, embora amplamente discutido na teoria, muitas vezes não se reflete na prática dos gestores educacionais.

4.1.1 Princípios da gestão democrática na educação: diretrizes dos documentos oficiais

Para compreender a importância da gestão democrática na educação, é essencial analisar como esse princípio fundamenta as práticas educacionais e influencia o desenvolvimento das escolas. Há inúmeros autores que abordam o termo, no entanto, neste contexto, serão enfocados brevemente os principais documentos nacionais oficiais, tais como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o Plano Nacional de Educação e a Base Nacional Comum Curricular.

A LDB sofreu uma alteração significativa por meio da Lei n.º 14.644/2023, que modificou diversos de seus artigos, incluindo o Artigo 3º - inciso VIII, Artigo 10 - inciso VIII, Artigo 11, Artigo 12, Artigo 14 e Artigo 90A. Estas alterações têm como objetivo garantir a gestão democrática da educação e prever a criação de Conselhos Escolares, bem como de Fóruns dos Conselhos Escolares. Com essa atualização, os municípios têm a responsabilidade de regulamentar, em suas legislações locais, a gestão democrática do ensino público, assegurando a participação ativa das comunidades escolar e local nos processos de tomada de decisão. Essa mudança representa um avanço significativo rumo a uma educação mais inclusiva e participativa em todo o país.

A gestão democrática, presente na BNCC, enfatiza a participação ativa de toda a comunidade escolar, incluindo professores, alunos, pais e demais membros da comunidade, no

processo de tomada de decisões educacionais. No entanto, apesar da ênfase na gestão democrática na BNCC, sua efetiva implementação ainda enfrenta desafios, especialmente relacionados à formação e capacitação dos gestores escolares, à construção de espaços de participação efetiva e à promoção de uma cultura escolar verdadeiramente democrática.

No PNE, a gestão democrática também é abordada na meta dezenove, que visa promover a democratização da gestão educacional, com a participação das comunidades escolar e local na formulação e implementação das políticas educacionais. O objetivo é fortalecer a autonomia das escolas e a gestão democrática, visando à melhoria da qualidade da educação brasileira. É evidente que, uma vez que 2024 marca o término deste Plano Nacional, é seguro concluir que a meta dezenove não será alcançada, pois o sistema educacional brasileiro ainda não atingiu o nível desejado de implementação da gestão democrática na educação.

Apesar dos avanços observados em algumas escolas e municípios, ainda há uma lacuna significativa entre o que está previsto nas legislações e em documentos oficiais e a realidade das práticas de gestão nas instituições de ensino e secretarias de educação. Fatores como falta de capacitação dos gestores, resistência à mudança e burocracia excessiva contribuem para dificultar a efetiva implementação da gestão democrática. Isso indica a necessidade de um esforço contínuo para superar esses desafios e promover uma cultura de participação e transparência na gestão educacional.

E, embora os marcos legais estabeleçam diretrizes para a participação da comunidade escolar, incluindo pais, alunos e profissionais da educação, na tomada de decisões, na prática, essa participação nem sempre é garantida. Muitas vezes, as estruturas de poder e os costumes arraigados prevalecem, limitando o engajamento efetivo e a autonomia das escolas. Além disso, questões como falta de recursos, desigualdades sociais e políticas educacionais inconsistentes também podem comprometer a implementação da gestão democrática. Portanto, mesmo diante das orientações delineadas nos documentos oficiais, concretizar a gestão democrática na educação em todas as esferas federativas permanece como mais um grande desafio a ser superado.

Através da ênfase no debate público e na participação democrática, os cidadãos são chamados a intervir em suas comunidades e discutir questões e problemas que não podem, nem devem, ser resolvidos apenas tecnicamente, através da imposição de uma verdade específica ou autoridade (Nogueira, 2015, p. 706).

Essa abordagem representa mais uma peça no quebra-cabeça dos desafios enfrentados pela educação municipal, objeto de estudo desta pesquisa. O modelo de gestão proposto visa assegurar a inclusão de múltiplas perspectivas, fomentar o diálogo e a colaboração entre os

diversos atores educacionais e garantir que as políticas educacionais estejam alinhadas com as necessidades e realidades locais, embora nem sempre isso seja alcançado.

4.2 Contexto político na esfera da ação pública

A influência da política na trajetória educacional de uma população é indiscutível, e a participação popular nas escolhas das autoridades representativas muitas vezes não se traduz nos momentos decisivos que impactarão esses mesmos atores representados. Para que o desenvolvimento local se torne viável, Laisner (2021, p. 223) considera a participação popular condição *sine qua non*, em todas as esferas da federação.

Para isso, é necessário reconhecer que os mecanismos de participação podem se tornar complementares nos processos decisórios, uma vez que têm o potencial de alterar qualitativamente a alocação dos recursos e atuar como instrumentos de aprimoramento democrático, não como um contraponto, mas sim como um ponto de convergência da representação (Laisner, 2009, p. 33).

Os referenciais teóricos ressaltam a relevância do conhecimento por parte dos gestores públicos sobre o funcionamento do sistema e a regulação da ação pública. Isso se traduz no compromisso de implementar políticas públicas nos municípios, identificar problemas, adotar medidas para solucioná-los e determinar a forma de implementação, levando em consideração as ações dos diversos atores envolvidos no processo. Dessa forma, são direcionados esforços para práticas com menor controle burocrático e resultados mais eficazes.

Os estudos de Lascoumes e Le Galès (2012, p. 20) avançam nessa direção ao introduzir uma nova base teórica, destacando a instrumentação da ação pública. A definição de instrumentação da ação pública, conforme os autores, abrange os desafios associados à seleção e utilização de instrumentos, como técnicas, métodos de operação e dispositivos, que possibilitam a concretização e efetivação da ação governamental.

A dinâmica da ação pública, conforme abordada por Lascoumes e Le Galès (2012, p. 26-27), é orientada pela instrumentação, estabelecendo as interações entre a sociedade política, representada pelo poder executivo-administrativo, e a sociedade civil, composta pelos sujeitos administrados, por meio de intermediários e dispositivos nos quais se mesclam elementos técnicos, como medidas, cálculos e procedimentos, e sociais, como representação e simbolismo.

Essa interação resulta em consequências que implicam certo empoderamento do agente público, enquanto mediador e articulador na complexa dinâmica da ação pública, ultrapassando a mera influência e controle da autoridade pública (Lemes, 2016, p. 1623).

Governar, em qualquer instância, demanda a tomada de decisões diante da transversalidade dos problemas, a definição de prioridades, a resolução e regulação de conflitos, a alocação de recursos financeiros e a coordenação de recursos humanos, entre outras atribuições que impactam a vida de uma população. Nesse contexto, Lascoumes e Le Galès (2012, p. 27) levantam a seguinte questão: Quem organiza o debate sobre os objetivos coletivos? A resposta pode ser determinante na distinção entre governabilidade e ingovernabilidade.

No âmbito da gestão pública, torna-se relevante estabelecer uma rede de comunicação entre os administradores públicos (que governam) e a sociedade (que é governada), ou mais especificamente, entre os formuladores de políticas e seus beneficiários, os destinatários diretos dos objetivos das políticas implementadas. Essa série de ações e decisões demanda do dirigente educacional um profundo conhecimento do sistema público municipal e dos desafios que o permeiam, a compreensão precisa da população afetada (o público-alvo) e o domínio sobre os recursos disponíveis (garantindo equilíbrio fiscal). Somente assim é possível identificar as barreiras a serem superadas, estabelecer prioridades e, ao mesmo tempo, garantir a promoção do interesse público, além de buscar a eficiência, efetividade e eficácia nas medidas adotadas. Segundo Secchi (2010, p. 11), os processos participativos são classificados considerando a interação entre o governo e os atores no processo de decisão, que pode ser pouco intensa, quando o gestor público apenas ouve os interessados, ou pode atingir um nível mais elevado, quando há interação na comunicação e na tomada de decisão.

Essas considerações ecoam o pensamento de Subirats *et al.* (2008, p. 13, tradução nossa) ao afirmarem que “é necessário avaliar a pertinência, eficácia e eficiência das intervenções estatais em relação a uma situação social considerada problemática e inaceitável”. Dessa forma, o processo decisório representa o momento em que os interesses das partes interessadas são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de lidar com um problema público são explicitadas (Secchi, 2010, p. 40). Gestão, por sua vez, significa a prática de atos fundamentados na competência legal para administrar uma parcela do patrimônio público, sob a responsabilidade de uma determinada unidade (Brasil, 2006, p. 30).

O gestor público, inserido no contexto político e na esfera da ação pública, utiliza-se de instrumentos diversos. Para Lascoumes e Le Galès (2012, p. 22), um instrumento é um dispositivo técnico com uma abordagem abrangente, que carrega consigo uma concepção

específica da interação entre política e sociedade, fundamentada por uma visão de regulação. Os autores buscam esclarecer as distinções entre instrumento, técnica e ferramenta, fundamentais nas atividades públicas, embora muitas vezes os gestores não as diferenciem claramente ao buscar seus objetivos.

O instrumento é um tipo de instituição social (o recenseamento, a cartografia, a regulamentação, a taxação, etc.); a técnica é um dispositivo concreto que operacionaliza o instrumento (a nomenclatura estatística, a escala de definição, o tipo de figuração, o tipo de lei ou o decreto); finalmente, a ferramenta é um micro dispositivo dentro de uma técnica (a categoria estatística, a escala de definição da carta, o tipo de obrigação previsto por um texto, uma equação calculando um índice) (Lascoumes; Le Galès, 2012, p. 22).

Lascoumes e Le Galès (2012, p. 2), ao adotarem uma perspectiva sociológica do termo e se referirem aos estudos de North (1990), explicam que os instrumentos são instituições que representam um conjunto mais ou menos coordenado de regras e procedimentos que regulam as interações e comportamentos dos atores e organizações.

Essas normas podem ser de diversas naturezas, como legais, normativas ou culturais, desempenhando um papel determinante na organização e no funcionamento da sociedade. Os autores concluem que “as instituições fornecem um quadro estável de antecipações, reduzindo as incertezas e estruturando, assim, a ação coletiva”. Portanto, ao estabelecerem essa base estável, as instituições têm o efeito de mitigar a incerteza nas interações sociais. Além disso, contribuem para a estruturação da ação coletiva ao oferecerem um conjunto de normas e valores compartilhados que orientam o comportamento geral.

De acordo com dados do IBGE (2022, p. 31), em 2021, as redes municipais de ensino assumiram a responsabilidade pela gestão da oferta, qualidade e equidade da educação para aproximadamente 23,1 milhões de matrículas, abrangendo crianças, jovens e adultos nos diferentes níveis e modalidades da educação básica pública. Dentro desse contingente, 6,3 milhões estavam matriculados na educação infantil e 15,5 milhões no ensino fundamental regular.

Os dados apresentados destacam a considerável proporção de escolas e alunos que estão sob a responsabilidade do sistema municipal de ensino. Tendo prioridade na educação infantil e nos primeiros anos do ensino fundamental, emerge a reflexão sobre a responsabilidade dos gestores públicos educacionais, tanto dentro das escolas quanto no contexto do sistema de ensino. Estes gestores têm o dever de prestar contas à sociedade sobre a qualidade da educação

oferecida, garantindo condições adequadas para a continuidade da jornada acadêmica de cada aluno.

Diante do que foi discutido, torna-se evidente a intrincada relação entre o espaço municipal, as políticas públicas e os dirigentes educacionais. Essa interação é de suma importância para o desenvolvimento do sistema educacional.

4.3 Reflexões sobre a descentralização e desburocratização da educação: implicações no âmbito municipal

Diante das transformações na estrutura educacional e da busca por eficiência nos processos administrativos, é essencial refletir sobre as implicações da descentralização e desburocratização da educação no contexto municipal.

Do ponto de vista conceitual, um processo de descentralização seria uma relação de tensão entre duas orientações divergentes, uma delas tendendo à maior unidade e a outra à maior heterogeneidade, em que o resultado retrataria um reordenamento das relações sociais. Nesse sentido, o conceito de descentralização está intimamente ligado ao de democratização (Casassus, 1990, p. 12).

Analisando de uma perspectiva mais ampla, Casassus (1990, p. 15) destaca que na América Latina, a política educacional do Estado centralizado alcançou resultados positivos ao possibilitar a inclusão de grande parte da população no sistema educacional. No entanto, também houve críticas por não se alcançarem outros objetivos considerados importantes. O autor identifica três principais insatisfações: em primeiro lugar, a limitação do efeito democratizante das políticas educacionais, que resultou na acumulação de desigualdades sociais, refletindo-se em disparidades na qualidade educacional oferecida e no desenvolvimento educacional; em segundo lugar, a crise de financiamento da educação, uma vez que a demanda por maior tempo de permanência no sistema escolar exigiu recursos adicionais em um contexto de ajustes estruturais e crise financeira; e, por fim, a ineficiência da gestão, relacionada ao sistema burocrático criado para expandir o sistema educacional, o que levou à concentração do poder político e à multiplicidade estrutural (Casassus, 1990, p. 15).

No Brasil, a correlação do princípio da federatividade com o contexto político destaca-se como um marco importante, embora tardio, estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Este documento estabelece a distribuição de competências entre os entes federativos, criando um regime normativo e político plural e descentralizado, caracterizado pela interseção de novos

mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo. O objetivo é ampliar o número de atores políticos capazes de contribuir nas tomadas de decisão (Brasil, 2000, p. 5). Essa distribuição busca equilibrar as responsabilidades entre os diversos níveis de governo.

Uma revisão histórica se faz necessária para compreender o processo de descentralização da educação no Brasil. Na primeira constituição brasileira, de 1824, a Educação é mencionada apenas em seu último artigo, tratando do direito à instrução primária. Em 1834, o Ato Adicional promoveu várias mudanças que refletiam o contexto político da época, marcado por debates sobre as políticas centralizadoras do poder executivo e a autonomia das províncias. Uma emenda à constituição descentralizou os cursos primários e secundários, transferindo sua gestão para os estados e municípios, enquanto os cursos universitários permaneceram sob responsabilidade do poder central. Esse Ato Adicional foi o ponto de origem da descentralização do ensino, um formato educacional que perdurou até a promulgação da última constituição, em 1988 (Brasil, 2000, p. 11).

Parte das pesquisas de Casassus (1990, 1995) aborda a questão da centralização e descentralização da educação em países da América Latina. Para o autor, é essencial diferenciar os conceitos de desconcentração e descentralização e de poderes. A desconcentração reflete os interesses do poder central, buscando levar as decisões para mais perto do local onde ocorre o ato educacional, em um movimento de cima para baixo. Por outro lado, a descentralização reflete os interesses do poder local, identificando os atos educacionais de baixo para cima (Casassus, 1990, p. 15; 1995, p. 40).

É como se o verso e o reverso se encontrassem no mesmo lugar, onde se concentra o nível de gestão do sistema, que pode ser representado por municípios, departamentos ou até mesmo escolas. “A descentralização implica a distribuição espacial do uso e controle do poder. A desconcentração mantém uma estrutura central que toma as decisões, estabelecendo relação de subordinação entre o centro e a periferia do sistema” (Parente; Lück, 1999, p. 5). Um dos grandes desafios para o desenvolvimento escolar no Brasil foi manter uma administração centralizada e rígida, que dificultava a adaptação às condições de funcionamento cada vez mais complexas (Teixeira, 1958, p. 23).

É relevante observar que, mesmo ao descentralizar competências e responsabilidades, o poder nacional fortalece sua autoridade e competência, tanto normativa quanto de controle, apoiado em normas padronizadas e idênticas para todos os componentes do sistema (Maroy, 2004, p. 36). As tensões entre descentralização e autonomia são evidentes, tanto nas esferas central/local quanto entre os formuladores de políticas públicas e outros atores da sociedade.

Para Teixeira (1958, p. 27-28), o Estado deveria exercer a ação supervisora, como promotor da unidade do ensino, sem perder as características revitalizantes e construtivas do *genius-loci*, mantendo a União a assistência financeira e técnica às escolas, assim, Município, Estado e União atuariam “em diferentes ordens, independentes, mas articuladas, constituindo a ação tripla, mas convergente dos três poderes algo de sistemático e unificado”. Para o autor, isso permitiria que o jogo de influências não ocorresse somente no sentido descendente, mas a partir da reciprocidade, recebendo a ordem superior o influxo da inferior, propiciando maior eficácia e fertilidade de sua própria atividade, funcionando em uma ação independente, mas sinérgica e harmônica.

Apesar da presença do poder central no sistema educacional, a história educacional da América Latina revela um panorama em que, em sua origem, o poder estava concentrado nos municípios, e gradualmente se centralizou, com variações entre os países, em um esforço para construir identidades para a formação do Estado-Nação. Paralelamente, ocorreu a centralização da educação por meio de medidas fiscais, visando estabelecer um sistema educativo público que garantisse a equidade no serviço (Casassus, 1995, p. 40-41).

Enquanto que na América Latina, os sistemas educacionais permaneceram centralizados sob o domínio do Estado até o final dos anos 1970, quando começou a ocorrer um movimento inverso em direção à descentralização. No Brasil, esse processo foi tardio, ocorrendo nas décadas de 1980 e 1990, com a descentralização dos sistemas estaduais, regulada pela LDB/1996, com o objetivo de estabelecer a escola como uma instituição autônoma, dotada de responsabilidades próprias. Assim, a descentralização ocorreu simultaneamente à valorização do nível local, com uma administração mais acentuada das ações educativas que fortalecem a autonomia escolar.

Pinhal (2014) enfatiza o município como a instância mais adequada para gerir o sistema educacional, com maior competência para lidar com as demandas das escolas. No entanto, essa autonomia local é limitada, já que em algumas situações os municípios assumem o papel de meros executores de políticas educacionais locais, enquanto em outras vezes atuam como promotores de políticas estaduais ou nacionais, ou seja, executam localmente as políticas e normas nacionais, eventualmente adaptando-as às características locais (Pinhal, 2014, p. 10).

Apesar de a descentralização do ensino no Brasil ter se iniciado na década de 1980 e a municipalização ter ocorrido na década seguinte, as discussões sobre essas questões remontam a períodos anteriores. Ainda na década de 1950, Anísio Teixeira levantava essa proposta:

Não pensamos em reformar a escola brasileira com a imposição de modelos *a priori* formulados pelo centro, [...] mas, antes, libertar as forças locais de iniciativa e responsabilidade e confiar-lhes a tarefa de construir a escola nacional, sob os auspícios de uma inteligente assistência técnica dos Estados e da União. Não somos nação a ser moldada napoleonicamente do centro para a periferia, mas um grande e diversificado império a ser assistido e, quando muito, coordenado pelo centro, a fim de poder prosseguir no seu destino de criar, nos trópicos, uma grande cultura, diversificada nas suas características regionais e una nos seus propósitos e aspirações democráticas e cristãs. A grande reforma da educação é, assim, uma reforma política, permanentemente descentralizante, pela qual se criem nos municípios os órgãos próprios para gerir os fundos municipais de educação e os seus modestos mais vigorosos, no sentido de implantação local, sistemas educacionais. Assim, teríamos o "município", com os seus sistemas de escolas locais, primárias e médias, enraizadas no solo físico e cultural do Brasil, - o "Estado", com suas escolas médias, superiores e profissionais, exercendo e sofrendo a influência das escolas locais e detendo o poder de formar o magistério primário, - e a "União" com o sistema federal supletivo de escolas superiores, escolas médias de demonstração, órgão de pesquisa educacional e o poder de regulamentar as profissões, atuando em diferentes ordens, independentes, mas articuladas (Teixeira, 1956, n.p.).

O autor defendia a autonomia municipal e propunha uma divisão de atribuições entre os três poderes públicos, visando criar as condições para que o país mantivesse um sistema escolar nacional autêntico, abrangente e público. Isso seria possível por meio de um sistema que se desenvolvesse por meio de uma interação de forças e controles múltiplos e indiretos.

Em 1958, Anísio Teixeira debatia sobre a municipalização do ensino:

A regionalização da escola que, entre nós, se terá de caracterizar pela sua municipalização, com administração local, programa local e professor local, concorrerá em muito para dissipar os aspectos abstratos e irrealis da escola imposta pelo centro, com programas determinados por autoridades remotas e distantes e servida por professores impacientes e estranhos ao meio, sonhando perpétuamente com redentoras remoções (Teixeira, 1958, p. 24-25).

Se tratando de políticas educativas e de debates atuais sobre educação, é exatamente o caráter público que entra em questão, na medida em que estes exprimem tentativas de governar e, então, limitam o seu caráter democrático, público e renovador (Gonçalves, 2017, p. 481).

A descentralização política e administrativa do poder central representou um marco significativo na gestão educacional, conferindo aos municípios uma responsabilidade importante na definição e execução de políticas públicas educacionais. Essa mudança visava superar os desafios históricos enfrentados pelo sistema educacional brasileiro, conferindo maior autonomia e proximidade às decisões relacionadas à educação.

No entanto, a mera transferência de poder não resolveu os desafios educacionais do país, dada a persistência de questões políticas, instabilidades nas políticas educacionais e trocas de

dirigentes. Trona-se necessário promover uma participação mais ampla dos atores educacionais e da sociedade, assegurar um monitoramento contínuo das reformas educacionais e fortalecer os mecanismos de controle social.

4.4 O Ensino como Sistema: integração e funcionamento

Estudos prévios destacam uma preocupação em relação ao emprego do termo “sistema” no contexto educacional, frequentemente utilizado de maneira difusa, imprecisa e equivocada (Furtado, 2017, p. 132). Bobbio (1994, p. 76) ressalta a multifacetada natureza desse termo, utilizado de forma conveniente conforme a necessidade, o que pode resultar em interpretações equivocadas.

Na etimologia, “sistema” é uma palavra de origem grega, *systema*, que descreve um conjunto de elementos interconectados que coexistem dentro de um mesmo ordenamento (Furtado, 2017, p. 132), significando um “todo e corpo de elementos” que “implica tanto a unidade e a multiplicidade em vista de uma finalidade comum quanto o modo como se procura articular tais elementos” (Brasil, 2000, p. 2).

O sistema educacional brasileiro organiza a educação regular no país a partir da Constituição Federal de 1988, que reconheceu os municípios como entes federativos, ao lado dos Estados, União e Distrito Federal, sob o princípio de cooperação. Esse reconhecimento foi posteriormente reafirmado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Essa abordagem preconiza a coexistência de diversos sistemas de ensino e, de acordo com a legislação, confere aos municípios autonomia para estabelecer seu próprio sistema educacional ou colaborar com o Estado na formação de um sistema único.

Destaca-se que essa autonomia remove dos municípios a anterior característica de subsistemas dos Estados (Brasil, 2000, p. 4). Portanto, a Constituição Federal distribui as competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, respeitando os limites estabelecidos e reconhecendo a dignidade e a autonomia inerentes a cada um deles (p. 5).

O Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014, em seu Artigo 9º, também reforça a autonomia dos municípios na criação de seus próprios sistemas educacionais, garantindo-lhes uma estrutura político-administrativa própria. Isso consagra o poder local como o centro das decisões sobre o funcionamento, resolução de problemas e aprimoramento das práticas educativas dentro de um projeto educacional local. Apesar da autonomia, não deixa de fazer

interface com os demais entes federativos (Brasil, 2000, p. 3). Nesse sentido, cabe aos municípios planejar, organizar, gerir e avaliar seus sistemas de ensino (Furtado, 2017, p. 135).

Para melhor elucidar o conceito de sistema, esta pesquisa terá como base a definição apresentada no Parecer CNE/CEB 30/2000, que pauta-se em alguns autores, referindo sistemas como “elementos coexistentes lado a lado e que, convivendo dentro de um mesmo ordenamento, formam um conjunto articulado”. Além disso, o voto do relator, Conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury, descreve os sistemas de ensino como:

O conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes (Brasil, 2000, p. 13-14).

Os estudos pioneiros de Saviani (1981, 2008b), Gadotti (1999) e Libâneo (1992) dedicam-se a esclarecer o conceito de sistema. Saviani (2008b, p. 15) argumenta que um sistema não é uma unidade de identidade monolítica, mas sim uma unidade da diversidade, que integra uma variedade de elementos sem que estes percam sua própria identidade. Libâneo (1992, p. 86) define sistema como um conjunto articulado e coordenado de princípios, instituições, estruturas e processos para alcançar objetivos específicos, enquanto que Gadotti (1999, p. 1) compartilha dessa visão, afirmando que os elementos constituintes de um sistema mantêm sua especificidade e individualidade, integrando-se em um conjunto coeso sob um único princípio ou fim. Um sistema é, portanto, uma unidade na diversidade, onde a interação entre as partes e o todo é tão intensa que conhecer uma parte sem compreender o todo, e vice-versa, torna-se impossível (*Ibid.*, p. 9).

Destaca-se que “sistematizar significa reunir, ordenar e articular elementos como partes de um todo. E esse todo articulado é o sistema” (Saviani, 2008b, p. 15). Além disso, é “a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante” (Saviani, 1981, p. 75). A concepção de sistema implica “reunião e ordenação, de acordo com um determinado fim, uma intenção, um objetivo. O resultado desta ação é o que podemos chamar de sistema. Sistema é um todo organizado, articulado” (Gadotti, 1999, p. 1).

Após entender o conceito de sistema, é fundamental aplicar essa compreensão ao contexto educacional, analisando como os diversos elementos interagem e influenciam o desempenho e a qualidade da educação, desde a gestão escolar até as políticas públicas e o envolvimento da comunidade.

instituições escolares responsáveis pela **oferta da educação escolar** dentro de níveis e etapas discriminadas, com **normas educacionais** que, isentas de antinomias, dêem **organicidade e unidade** ao conjunto sob o influxo dos **princípios, finalidades, valores e deveres** da educação postos na Constituição e na LDB e sob o competente **órgão executivo**” (Brasil, 2000, p. 9-10, grifos do autor).

A necessidade de tornar a educação intencional levou à criação e organização dos sistemas educacionais. Assim, o sistema educacional representa "o produto, o resultado da educação sistematizada e organizada para alcançar um determinado fim". Ao construir um sistema municipal de educação, é essencial ter em mente um objetivo e uma concepção de educação que proporcionem unidade e coerência ao sistema (Gadotti, 1999, p. 1). Além disso, engloba um conjunto de instituições educacionais intencionais, com diferentes níveis de organização, tanto formais quanto informais, que “inclui princípios filosóficos, éticos, políticos, leis e diretrizes normativas, aplicáveis a uma variedade de modalidades e instituições educacionais” (Libâneo, 1992, p. 86). Compreende, ainda, o conjunto de instituições educativas intencionais, com diferentes níveis de estruturação, abrangendo maneiras formais e não formais, engloba princípios filosóficos, éticos, políticos, regulamentos legais e diretrizes normativas que são aplicáveis a uma ampla gama de modalidades e estabelecimentos educacionais (*Ibid.*, p. 86).

Apesar da Constituição Federal de 1988 definir uma estrutura clara para o sistema educacional brasileiro, com coordenação e hierarquização por idade e níveis de escolaridade, as leis complementares necessárias para regular a cooperação entre os entes federativos ainda não foram promulgadas. Isso gera incertezas e impede um desenvolvimento educacional equilibrado em todo o território nacional.

E, embora o Artigo 211 da Constituição Federal mencione a existência de um sistema nacional de educação, na prática, não há uma estrutura consolidada nesse sentido, o que indica um regime de colaboração. A ideia de um sistema nacional implica uma articulação harmoniosa entre as partes, mas o que se observa são subsistemas justapostos, resultando em um conjunto desarmônico entre as diversas partes e o todo (Saviani, 1981, p. 10; Gadotti, 1999, p. 2). Mas, o que fundamenta a adoção desse modelo no país?

O Sistema Nacional de Educação não foi a opção do legislador ainda que muitos intelectuais, educadores e associações educacionais houvessem querido incluí-lo na legislação. Preferiu-se dar continuidade a um sistema plural, descentralizado, mas unificado sob a forma comunidade de princípios, fins, obrigações e articulação cooperativa dos entes federativos entre si e sob a coordenação da União (Brasil, 2000, p. 11).

Como as ações educacionais seguem a passos lentos no país, indicando avanços e retrocessos, até o final do ano de 2023 ainda não foi estabelecido legalmente o Sistema Nacional de Educação (SNE), embora essa questão venha sendo tratada no Brasil desde o final do séc. XIX sem prosseguir nos debates e, sem concretizar-se na prática (Saviani, 1981, p. 10; 2008b, p. 1). A noção de sistema educacional possui uma dimensão ontológica, pois se refere à forma como o fenômeno educativo é (ou deveria ser) organizado (Saviani, 2008b, p. 18). Para constituir um sistema é preciso uma teoria da educação brasileira, senão o que se vê é um todo desarmônico com um amontoado de elementos, que não se pode chamar de sistema (Gadotti, 1999, p. 1).

Com base na experiência tanto no ambiente escolar quanto na gestão pública local, esta autora observa que no modelo educacional atual existe uma assimetria de informações entre gestores de diferentes esferas de governo durante a implementação de políticas descentralizadas. Isso pode resultar em uma série de problemas, incluindo: *Falta de alinhamento na implementação de políticas educacionais* - interpretação equivocada de gestores locais das diretrizes do governo federal ou estadual devido à falta de clareza de informação ou ambiguidades na comunicação, além de as ações locais poderem não estar alinhadas com os objetivos e princípios do programa federal, resultando em desvios significativos; *Ineficiência na alocação de recursos* - sem compreender plenamente as necessidades locais, os gestores centrais podem distribuir recursos de maneira inadequada, resultando em desperdício ou escassez de recursos onde são realmente necessários; *Dificuldades de monitoramento e avaliação* - a ausência de informações precisas sobre a implementação local pode dificultar a avaliação do desempenho de políticas, programas e projetos.

A falta de dados confiáveis pode levar a interpretações distorcidas dos resultados, comprometendo a eficácia da política; *Desigualdades na distribuição de benefícios* - Alguns locais podem se beneficiar mais do que outros devido a práticas que se afastam dos objetivos originais da política descentralizada; *Possíveis distorções na priorização de metas* - Gestores locais podem dar prioridade a objetivos que atendam melhor às suas necessidades locais, em detrimento dos objetivos gerais do programa, o que pode resultar em uma divergência entre as prioridades locais e os objetivos mais amplos da política descentralizada.

Para lidar com esses desafios, é fundamental estabelecer canais de comunicação eficazes, oferecer treinamentos e capacitações mais abrangentes para os gestores locais, implantar sistemas de monitoramento sólidos e promover uma cultura de transparência e

colaboração entre as diferentes esferas de governo. Além disso, mecanismos de avaliação contínua são essenciais para garantir o sucesso das políticas descentralizadas.

Além da morosidade nas ações e articulações, como evidenciado por Saviani (1981) e Gadotti (1999), a descontinuidade das políticas públicas é um dos fatores que contribuem para o atraso educacional no país, conforme destacado na seção cinco deste trabalho. Na correspondência dirigida a Anísio Teixeira, Golveia Neto (1990) manifesta sua insatisfação com a morosidade do país em reconhecer que a educação não pode permanecer restrita a alguns indivíduos ou mesmo a todos, mas deve ser acessível a cada pessoa.

Em 1953, Anísio Teixeira, então presidente do Conselho Nacional de Educação (CNE), delineou um esboço com dez súmulas de providências, visando estabelecer um sistema educacional abrangente para todo o país. Entre as medidas propostas estavam: a descentralização administrativa do ensino, com uma distribuição clara de responsabilidades; a criação de fundos de educação em nível federal, estadual e municipal, permitindo a mobilização de recursos financeiros e mantendo a autonomia financeira, administrativa e técnica; o estabelecimento de uma continuidade no sistema educacional, tornando o ensino primário obrigatório, diversificando e flexibilizando o ensino médio, além de contemplar um ensino especializado e superior abrangente e seletivo; a implementação do ensino em tempo integral, com jornadas escolares de pelo menos seis horas diárias; a valorização do corpo docente, melhorando suas condições de trabalho e remuneração; e a eliminação de modelos e imposições oficiais que geram resultados contrários aos objetivos almejados, como programas de ensino oficiais, livros didáticos e currículos padronizados.

Segundo Teixeira (1953, 1956), a implementação de um sistema educacional nacional buscaria equilibrar a liberdade de ensino com o controle central, incentivando o progresso contínuo das escolas. Isso envolveria a distribuição de responsabilidades entre os entes federados, promovendo a cooperação e a inter-relação na manutenção de um sistema escolar nacional autêntico, abrangente e público. Nesse contexto de troca de poderes e controles, seriam gerados elementos para o progresso educacional.

Após décadas de intenções, destaca-se que a Lei Federal n.º 13.005/2014 (Art. 13) previa a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) até 2016, visando garantir a articulação entre o poder central e os subnacionais. No entanto, somente em 2019 foi apresentado o Projeto de Lei Complementar (PLP) 235/2019, que propõe a criação do SNE e está em análise na Câmara dos Deputados, após aprovação pelo Senado Federal, sendo apensado a ele o PLP 25/19, uma versão aprovada pela Comissão de Educação da Câmara. O

objetivo do Projeto é “alinhar, harmonizar e articular políticas, programas e ações da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na área educacional” (Agência Senado, 2022).

Na primeira versão deste Projeto de Lei, destaca-se que os fatores de ineficiência das políticas educacionais e as desigualdades educacionais no país estão diretamente relacionados à fragmentação das competências e ao baixo nível de articulação entre os entes federados. A proposta busca estabelecer regras de colaboração entre eles sem desprezar a autonomia administrativa de cada um, simplificando as estruturas burocráticas e fortalecendo as instituições educacionais (Brasil, 2019). “Essa demanda histórica ganha ainda mais urgência diante das situações excepcionais que todos passaram a enfrentar com a pandemia” (Inep, 2022, p. 13).

Para construir um sistema nacional de educação sólido, é fundamental promover um amplo debate nacional. Ao permitir a participação de diversas vozes nesse diálogo, torna-se possível identificar os desafios enfrentados em todas as regiões do país, explorar soluções e chegar a um consenso sobre a responsabilidade e contribuição de cada ente federado. Isso contribui para uma distribuição equitativa de recursos promover a efetiva cooperação entre os diferentes níveis de governo e fortalecer a confiança da sociedade.

O histórico educacional revela que, no final do século XIX e início do século XX, os principais países instalaram sistemas nacionais de ensino. No entanto, no Brasil, houve um atraso significativo nessa ação, resultando em um imenso déficit histórico no campo da educação (Saviani, 2008b, p. 8). Esse atraso trouxe pelo menos uma vantagem: dispensou-se do enorme esforço que as nações civilizadas empreenderam na antecipação da necessidade escolar (Teixeira, 1958, p. 21).

Existem quatro obstáculos principais que têm impedido o avanço na criação de um sistema nacional de educação no Brasil: obstáculos econômicos, decorrentes da reiterada resistência da União em assumir responsabilidades financeiras na manutenção do ensino no país; obstáculos políticos, resultantes da descontinuidade das políticas educacionais; obstáculos filosófico-ideológicos, manifestados na resistência em nível de ideias, especialmente no contexto da mentalidade pedagógica que influencia a concepção geral do homem, do mundo, da vida e da sociedade em relação à educação; e obstáculos legais, representando um desafio significativo na atividade legislativa para alcançar uma normatização comum (Saviani, 2008b, p. 1).

Diante do contexto histórico apresentado, é possível notar que a burocracia foi identificada como um dos fatores que impediam a fluidez do processo administrativo público ainda na década de 1950. Em 1953, Anísio Teixeira propôs que a incumbência da escola pública

fosse atribuída aos municípios, visando tornar o sistema educacional mais efetivo e homogêneo em todo o país. Essa proposta envolvia a municipalização da escola pública e a divisão dos recursos necessários à sua manutenção entre o município, o estado e o governo federal (Teixeira, 1953, n.p.). O autor justificou seu posicionamento ao afirmar: “Fomos até ontem, algo de inautêntico, de fictício, confundindo a nação com a sua burocracia e as suas leis inexequíveis, algumas, e impeditivas do progresso, outras” (Teixeira, 1953, n.p.).

Isso indica que Anísio Teixeira considerava a burocracia como um dos fatores que prejudicavam a eficiência do processo administrativo público. Em sua concepção, o termo “burocracia” deveria estar associado à eficiência, determinada pela lisura e legitimidade dos atos públicos. Apesar dos séculos que se passaram, o problema apontado por Anísio Teixeira ainda ressoa nos dias atuais.

Ao passar do tempo, mudou-se a conotação de burocracia e outros autores compartilham das mesmas ideias, considerando a burocracia como um obstáculo para o desenvolvimento educacional brasileiro, tal considerado por Motta (1981, p. 7), “a burocracia é uma estrutura na qual a direção de atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais”.

O processo de burocratização, inicialmente concebido para modernizar a estrutura estatal em diversos países, deparou-se desde o início com dois desafios principais: a busca por um melhor desempenho das atividades governamentais e a demanda por uma resposta política ao problema do patrimonialismo (Oliveira; Abrucio, 2018, p. 209). Este último desafio decorre da necessidade de garantir uma certa previsibilidade e, conseqüentemente, estabilidade em seu curso de ação, evidenciando o quanto a burocracia está associada à estabilidade ou à aversão à inovação, variando na prática de acordo com o grau de autonomia conferido pelos superiores e as condições socioinstitucionais que a circunscrevem (*Ibid.*, p. 211).

Diante dessa consideração mais ampla sobre burocracia, Motta (1981, p. 53-54) expande o conceito para o âmbito educacional, argumentando que o sistema escolar reflete a estrutura de classes na qual está inserido. Esse sistema é influenciado pela importância atribuída à educação e pelas verbas disponibilizadas, elementos que se alinham a uma conjuntura econômica, social e política específica. Na burocracia educacional, observa-se um processo contínuo e sutil de preservação da estrutura de poder e da desigualdade social existente, sendo a crise da educação uma reflexão direta da crise da sociedade que a engendra.

As dificuldades enfrentadas pela escola em uma administração centralizada e inflexível dificultam sua adaptação diante de condições operacionais cada vez mais desafiadoras,

destacando assim a importância de um sistema educacional nacional, da criação de sistemas próprios de ensino e do ensino municipalizado (Teixeira, 1953, n.p.; 1958, p. 25).

Diante dessas circunstâncias, o que deve ser feito? “Temos que reconstruir a escola brasileira para novas, instantes e mais altas necessidades nacionais, que já podem ser estudadas e conhecidas a ponto de indicarem por si mesmas os rumos a seguir” (Teixeira, 1953, n.p.). A proposta de Anísio Teixeira na década de 1950, mais uma vez, permanece atual, considerando a escola como um equipamento autônomo para suas próprias ações e ajustes necessários. A plasticidade e flexibilidade da escola permitem que ela se adapte às condições do aluno e ofereça as condições mais adequadas para o seu aprimoramento, indo além do simples crescimento (Teixeira, 1953, n.p.). No entanto, os municípios são produtos de processos históricos, e superar as desigualdades educacionais implica em mudar toda a estrutura educacional existente, em todas as instâncias.

Nessa ótica, a abordagem mais eficaz seria adotar um modelo de escola local, com gestão, currículo e corpo docente voltados para as necessidades específicas da comunidade. Outros autores, da época, coadunam com Anísio Teixeira, dizendo que a reforma educacional passa por uma reforma política, e os municípios deveriam criar seus sistemas educacionais e gerir seus fundos municipais de educação por meio de órgãos próprios (Freitas, 1957, n.p.; Gaspar, 1957, n.p.).

Em entrevista a Odorico Tavares (1952), Anísio Teixeira salientou que “a educação não é, hoje, somente a solução retardada em cinquenta anos de nosso problema basilar, é, agora, também 'um agudo e urgente problema de ordem’”. Anísio Teixeira declarou, mais tarde, ao Diário de Notícias da Bahia, a necessidade de se elevar a educação à categoria do maior problema político brasileiro, dar-lhe base técnica e científica e fazê-la encarnar os ideais da república e da democracia (Tavares, 1952, p.10). Para ampliar a discussão, destaca-se que,

O amontoado de necessidades de que se constitui o Brasil, a de educar é a mais premente, sendo que “[...] o problema educacional é, provavelmente, o mais antigo de quantos ameaçam o Brasil. [...] o Brasil viu as dificuldades se agigantarem, sem tomar maiores iniciativas para combatê-las. [...] nem mesmo o progresso industrial, a que o Brasil é levado pelo ritmo de mundo, foi capaz de obrigar os brasileiros a adquirir o mínimo de conhecimento (Freitas, 1957, n.p.).

Essas afirmações encontram respaldo em estatísticas da época, como a pesquisa realizada em 1953, que revelava uma realidade preocupante da educação no país: menos de 1% das crianças que iniciavam o curso chegavam ao 5º ano.

Retrocedendo à década anterior, os dados do Censo de 1940 confirmam que o percentual de alfabetização entre as crianças de 5 a 12 anos era de 13,80%. Em 1950, houve uma pequena queda, chegando a 13,02%. Já em 1956, observava-se um quadro alarmante: a população infantil, composta por crianças entre cinco e nove anos, totalizava sete milhões, sendo que cinco milhões residiam na zona rural, onde a média nacional de alfabetização era inferior a 7%, diminuindo para menos de 4% nos estados do nordeste (Gaspar, 1957). Segundo o autor, a escola primária não conseguia cumprir a tarefa de alfabetização, resultando em atrasos significativos em toda uma geração infantil.

Baseando-se em dados concretos, Anísio Teixeira destaca a estagnação, deterioração e falência do ensino primário, evidenciando um padrão de seleção na educação que perpetua um modelo destinado a preparar apenas indivíduos favorecidos pela classe social para emancipação por meio do trabalho produtivo, excluindo o cidadão comum desse direito (Gaspar, 1957, n.p.). Ao contrário desse cenário, é fundamental que as oportunidades intelectuais sejam acessíveis a todos os indivíduos, proporcionando igualdade de condições para todos (Dewey, 1979, p. 94).

Vale salientar que o projeto que revisava a Lei de Diretrizes e Bases da Educação foi aprovado pelo Congresso Nacional sem ter passado por um amplo debate entre especialistas e estudiosos da educação. Nesse contexto, os principais interessados não tiveram acesso ao texto final, levantando dúvidas sobre até que ponto essa nova legislação refletiria a realidade educacional da época e se haveria vontade política dos governantes em efetuar seus dispositivos legais (Gouveia Neto, 1990, n.p.).

Diante das diversas análises e reflexões sobre o panorama educacional brasileiro, torna-se evidente a complexidade e os desafios enfrentados ao longo do tempo. Desde as primeiras iniciativas de construção de um sistema educacional nacional até os debates contemporâneos sobre a municipalização do ensino e a criação de políticas educacionais eficazes, percebe-se a urgência de promover mudanças significativas e estruturais. A história revela não apenas os avanços alcançados, mas também as persistentes lacunas e desigualdades que permeiam o cenário brasileiro. No entanto, fica evidente que, para superar tais desafios, é fundamental um esforço conjunto e coordenado entre os diferentes atores envolvidos, visando à construção de um sistema educacional nacional justo, inclusivo e eficiente, que articule com os demais sistemas existentes.

4.4.1 A importância da criação de sistemas educacionais municipais

A Educação transformou-se em sistema a partir da necessidade em torná-la intencional. O sistema educacional é o fruto da educação sistematizada e organizada, desenvolvida com um propósito específico (Gadotti, 1999, p. 2). As várias maneiras pelas quais a educação brasileira é organizada frequentemente são descritas usando a terminologia sistema, refletindo uma abordagem multirreferencial (Furtado, 2017, p. 133).

O novo marco legal instituído pela CF/1988 e a LDB/1996, proporcionou uma perspectiva sistêmica de educação, trazendo ressignificação ao conceito de sistema sob a ótica municipal. Um sistema municipal de ensino é efetivo se houver interação e articulação entre subsistemas que operam em um supra-sistema, que se organizam hierarquicamente. Porém, faz-se necessária a eficácia administrativa que proporcione o equilíbrio entre as necessidades internas, ao mesmo tempo, em que se percebem as circunstâncias do meio, de modo a ajustar o sistema (Furtado, 2017, p. 131).

Um sistema próprio assegura ao município maior agilidade na detecção de fragilidades, definições de estratégias e ações relativas às questões educacionais, pedagógicas e administrativas, mas esse processo de autonomia ocorre muito lentamente no país. “O sistema municipal de educação, integrando todos os esforços locais (públicos e privados) na melhoria do ensino, **é um poderoso instrumento de fortalecimento dos Municípios**” (Gadotti, 1999, p. 5, grifo do autor).

Uma das questões centrais na educação brasileira é a falta de definição de condutas, o que obscurece o regime de colaboração delineado na Constituição e que permanece apenas no âmbito teórico. Se esse regime colaborativo estivesse plenamente operacional, poder-se-ia afirmar que metade dos desafios do ensino brasileiro estaria superada. A outra metade, concernente ao tratamento digno dos profissionais da educação, poderia ser resolvida sem a intervenção direta do Estado (Gadotti, 1999, p. 12).

No Brasil, há uma notável resistência por parte dos municípios em assumir a autonomia educacional garantida pelos marcos legais. Em 2006, de acordo com dados do IBGE, apenas 42% dos municípios brasileiros tinham estabelecido um Sistema Municipal de Ensino (SME). Esse cenário não apresentou mudanças significativas até 2022, como indicam os levantamentos que mostram a existência de 2.647 sistemas de ensino municipais próprios e 2.920 municípios ainda vinculados ao sistema estadual (Uncme, 2021, p. 10). No Estado de São Paulo, que conta

com 645 municípios, 275 têm um sistema de ensino instituído legalmente, enquanto 370 permanecem vinculados ao sistema estadual.

Todas as escolas municipais de Ensino Fundamental I e Educação Infantil, sejam elas públicas ou privadas, integram o sistema próprio de ensino do município. A criação desse sistema confere autonomia educacional, permitindo que as instituições operem de acordo com as necessidades e objetivos locais. Isso inclui a capacidade de definir calendários escolares, regimentos internos, projetos pedagógicos e sistemas de avaliação adaptados à realidade local. Além disso, o município tem autoridade para estabelecer normas adicionais para a educação local e para supervisionar e autorizar os estabelecimentos privados de educação infantil que estão sob sua jurisdição.

Há um processo gradual de estabelecimento desses sistemas educacionais, o que implica na conquista da autonomia dentro do território municipal. Esse processo representa um desafio considerável, conforme ressaltado por Minhoto (2013, p. 61), que enfatiza a existência de um caminho extenso a ser percorrido.

Existe um desafio adicional quando os municípios optam por manter suas escolas vinculadas ao sistema estadual, pois é frequente que deixem de instituir legalmente seus próprios conselhos municipais de educação. Embora esses conselhos tenham potencial para desempenhar papéis consultivos, deliberativos, propositivos e fiscalizadores, muitas vezes são criados apenas por meio de decreto, falhando em se tornar efetivos espaços de participação democrática e geração de ideias, como ressaltado por Gadotti (1999, p. 8). Segundo o autor, a eficácia de um Conselho Municipal de Educação depende da ligação estabelecida entre seus membros e a comunidade, além do nível de organização dessa mesma comunidade.

Ainda, segundo Gadotti (1999, p. 9, grifo do autor), a **legitimidade** e **representatividade** do conselho são importantes, e a autonomia é vista como uma conquista, não um privilégio concedido. Conseqüentemente, a relutância dos municípios brasileiros em buscar sua própria autonomia contribui para a ausência de conselhos educacionais eficazes e legitimados.

Os sistemas de ensino se organizam pela articulação dos órgãos que os compõem sendo necessária a estreita relação entre organização e administração, sem perder de vista as responsabilidades assumidas pelo poder local, das quais destacam-se a organização, o planejamento, a delimitação de suas competências político-pedagógicas, administrativas e financeiras (Furtado, 2017, p. 126-127). Portanto, os sistemas de ensino são caracterizados como organizações voltadas para o processo educativo. Neste contexto, existem múltiplos agentes sociais responsáveis pela realização de suas metas e objetivos. Dada a complexidade

desses sistemas, torna-se indispensável a presença de uma liderança capaz de direcionar e mediar as tomadas de decisão, bem como de implementar mecanismos comunicacionais eficientes (*ibid.*, p. 129).

Considerando as particularidades do poder local e a perspectiva da escola como uma organização, junto com as tendências contemporâneas de repensar as estruturas educacionais de forma menos burocrática e hierárquica, emerge um processo de ruptura, conforme observado por Furtado (2017, p. 129). A autora ressalta que as interações constantes dentro de uma organização, assim como as interações com o ambiente circundante, ganham destaque. Nessa linha de raciocínio, as organizações educacionais são concebidas como sistemas abertos nos quais todos os seus elementos interagem e se relacionam dentro de uma estrutura sistêmica, com o objetivo de alcançar metas (*Ibid.*, p. 131).

Os autores mencionados destacam a necessidade de formar sistemas coesos e articulados nos quais as partes e o todo interajam de forma harmônica. Entretanto, na prática, essa harmonia nem sempre é alcançada, como observado por Gadotti (1999, p. 2), que aponta uma tendência em que todos buscam atender exclusivamente às suas próprias redes, agindo como se esses sistemas ou redes não fossem recursos públicos, mas sim propriedade de um determinado governo. Destaca-se que nas políticas educacionais existem interconexões entre o âmbito local, estadual, nacional e transnacional. No início da década de 1990, Fischer (1992, p. 106) falava sobre a importância da articulação em rede dentro de um espaço específico, referindo-se a um conjunto de redes sociais que se entrelaçavam e se sobrepunham. Ele mencionou que estas redes estabeleciam relações de cooperação e conflito centradas em interesses, recursos e valores, em um espaço cujos limites eram determinados pela configuração desse conjunto.

Conforme Gentilini (2010, p. 92), embora os sistemas municipais tenham sido estabelecidos por lei, sua eficácia, na prática, está vinculada às dinâmicas e processos que ocorrem localmente, ou seja, à capacidade de responder às demandas e necessidades dos cidadãos com soluções inovadoras que promovam sustentabilidade e qualidade de vida. De acordo com o autor, pode-se inferir que os conceitos de municipalismo, autonomia municipal e poder local estão intrinsecamente interligados e adquirem novos significados na perspectiva de uma democracia social e política e de relações federativas genuínas (*Ibid.*, p. 94). Esses conceitos são fundamentais para enfrentar um conjunto de desafios que demandam soluções de gestão participativa e descentralizada (Dowbor, 2016, p. 27).

Este estudo tem como foco a importância do trabalho em rede, a implementação de sistemas educacionais autônomos, a construção de identidades locais e a promoção do desenvolvimento educacional embasado em autores legítimos. Como Bebedouro possui um

sistema educacional próprio e é o principal foco desta pesquisa, suas características serão brevemente delineadas para contextualizar a sequência lógica dos estudos.

4.4.2 Sistema Municipal de Ensino de Bebedouro

O município de Bebedouro (SP) tradicionalmente se destacou por sua economia centrada na citricultura, porém, atualmente, esse setor coexiste com uma crescente presença de serviços e comércio. Com uma extensão territorial de 683,192 km², encontra-se localizado na região Norte do Estado de São Paulo, integrando a microrregião de Jaboticabal e a mesorregião de Ribeirão Preto. Segundo dados do IBGE, sua população estimada em 2022 é de 76.373 habitantes, com um PIB⁶ per capita (referente a 2021) de R\$ 52.575,43, superando a média nacional de R\$ 42.247,52.

Adicionalmente, conforme os dados do IBGE de 2010, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Bebedouro é de 0,78. Classificado em uma escala de faixas de desenvolvimento, esse índice é considerado alto, posicionando o município em 128º lugar entre os 5.570 municípios brasileiros. No que diz respeito à educação, o índice específico é de 0,735.

Em 1999, Bebedouro instituiu seu próprio sistema de ensino mediante o Parecer do Conselho Estadual de Educação (CEE) n.º 385 (São Paulo, 1999), em conformidade com o Art. 211, parágrafos 2º e 4º, da Constituição Federal. Desde então, o município assumiu a responsabilidade pela gestão do ensino fundamental (anos iniciais) e pela educação infantil (creche e pré-escola). A estruturação do Sistema Municipal de Ensino foi estabelecida em julho de 2007, após o processo de municipalização do ensino, e posteriormente revisada em dezembro de 2015, por meio de legislação, para refletir as alterações no sistema e para se adequar à aprovação do plano municipal de educação.

A estrutura da Educação Municipal engloba os seguintes conselhos educacionais: o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), estabelecido em 1997; o Conselho Municipal de Educação (CME), instituído em 2003; e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACCS Fundeb), criado em 2007.

No Sistema Municipal de Ensino, foram criados os Conselhos de Escola, conforme previsto em Lei Municipal de fevereiro de 2011, além do Fórum Municipal de Educação (FME),

⁶ Produto Interno Bruto: é uma medida que representa a média da produção econômica de um país dividida pelo número de habitantes desse país.

uma instância permanente regulamentada por Decreto Municipal de agosto de 2016. O Fórum tem como competência monitorar e avaliar o Plano Municipal de Educação (PME) a cada dois anos. Sua composição engloba membros da esfera governamental e da sociedade civil.

Com o objetivo de facilitar a transição e assegurar a integração dos alunos do 5º ano (sistema municipal) para o 6º ano (sistema estadual) do ensino fundamental, a equipe da Secretaria Municipal de Educação (SEMEB) introduziu, a partir de 2013, o Rito de Passagem. Esse programa envolve encontros anuais entre os gestores das escolas municipais e estaduais, onde são discutidas as ações realizadas no percurso dos alunos no sistema municipal (1º ao 5º ano), além da apresentação de avaliações institucionais, mapas, planilhas e índices pertinentes ao processo educacional.

O sistema público de ensino é composto por trinta escolas de educação básica, sendo dezoito delas dedicadas à educação infantil e doze ao ensino fundamental. Todas as escolas de ensino fundamental possuem sistema de climatização e contam com salas de recursos multifuncionais, onde atuam professores especialistas para o Atendimento Educacional Especializado (AEE). Com o intuito de fortalecer a identidade educacional, as unidades escolares elaboram o Projeto Político Pedagógico (PPP) a cada quatro anos, a partir do ano de 2000, realizando atualizações anuais. Esse processo é coordenado pela equipe de supervisores de ensino, que oferece capacitação aos diretores escolares e presta suporte técnico desde a elaboração do documento até sua homologação.

O Ideb de 2021 das escolas municipais de Bebedouro atinge 6.2, ultrapassando o índice estadual para os anos iniciais, que é de 6.1, e o índice nacional correspondente, que é de 5.5.

Nesta seção, destacou-se o sistema educacional de Bebedouro, evidenciando um pouco de sua trajetória e os esforços para aprimorar a qualidade, além da estruturação desde a criação do seu sistema próprio. Nas seções subsequentes, será dada continuidade à exploração da implementação de políticas educacionais e as consequências decorrentes dessas ações.

4.4.3 Escola como espaço estratégico do sistema educacional

A escola desempenha papel vital na formação dos alunos, representando um ambiente onde passam grande parte de suas vidas imersos em aprendizado. Os agentes educacionais têm a responsabilidade de capacitar esses alunos para uma vida digna e para se tornarem agentes de mudança em suas comunidades. A contribuição dos professores é de extrema importância, pois podem influenciar positiva ou negativamente a sociedade por meio do trabalho educacional

realizado. Na perspectiva de Contijo (2012, p. 21), ao integrar-se à rede pública de ensino, o professor assume simultaneamente o papel de agente público e de agente social. Portanto, é fundamental que tenham espaço e voz ativa na condução do trabalho educacional realizado pelo poder público municipal.

Os primeiros anos escolares são fundamentais para o progresso acadêmico futuro, como destacado por Teixeira (1957b, p. 185a). Ele enfatizava a importância da escola primária como o alicerce essencial de uma nação, afirmando que o destino da cultura de um povo moderno depende dela. Segundo o autor, enquanto outras formas de educação podem ser dispensáveis e algumas nem sempre acessíveis, a escola primária é considerada indispensável para todos, independentemente de qualquer pretexto, sendo essencial para o desenvolvimento de cada indivíduo.

Lemes (2021b, p. 2207) argumenta que a autonomia da unidade escolar é essencial para realizar ajustes, mudanças e atender às suas demandas específicas. Essa autonomia permite que a escola implemente ações alinhadas ao seu projeto pedagógico, enquanto cumpre metas e diretrizes provenientes das políticas públicas estabelecidas pela Administração ou Gestão do Sistema de Ensino ao qual está inserida. O autor atribui uma grande importância à questão territorial por considerar este espaço um ambiente de vivências do acontecer cotidiano, em que são estabelecidas as relações, portanto, socializado, dando origem ao processo educativo, que se desenvolve, atua e interfere na escolarização.

Na mesma linha de pensamento, Mello (2005, p. 64, grifo nosso) destaca que “É aos sistemas e às **escolas** que caberá em última instância tomar as decisões importantes para melhorar a qualidade”. Fortalecer a autonomia das escolas, expressa pelo aumento das competências e recursos nos âmbitos pedagógico, administrativo e financeiro, possibilitaria a diversificação das respostas, ajustando-as às particularidades locais e fomentando formas de regulação e proximidade (Barroso, 2013a, p. 8). Emergem, assim, “novos modos de regulação das políticas educativas e a sua relação com os processos de produção local de desigualdades e de segregação escolares” (Barroso, 2005, p. 736). “Este conceito de regulação dialoga com o de autonomia, isto é, com a promoção dos possíveis, a invenção dos caminhos e a projeção dos horizontes próprios” (Dias Sobrinho, 2008, p. 204).

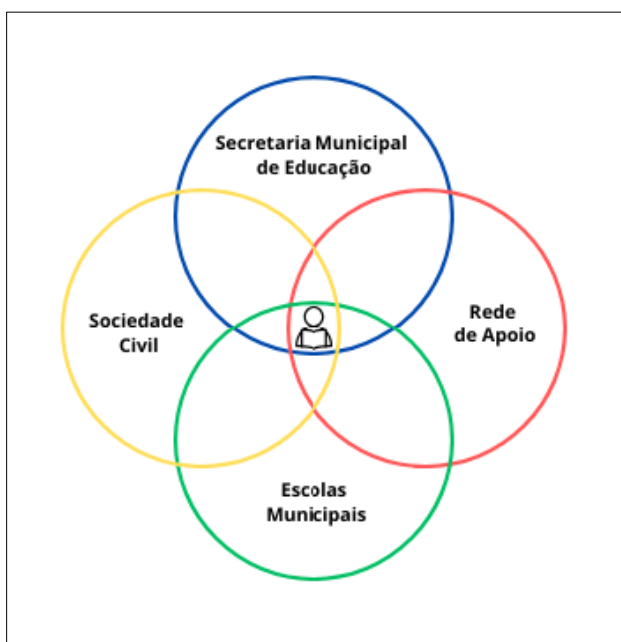
Apesar de a escola ser o primeiro espaço legítimo e formal de aprendizagem, em que a dinâmica de convivência flui cotidianamente e, ainda, de acordo com Moran (2007, p. 8) um ecossistema complexo, que inclui a aprendizagem informal: projetos de vida do aluno, currículo a partir da realidade concreta, “[...] há necessidade de estudos sobre os modos pelos quais reformas e políticas educacionais modificam padrões de trabalhos vigentes nas escolas ou são

anuladas por eles” (Azanha, 1990-1991, p. 68), pois a obtenção de sucesso em qualquer proposta sistêmica para a educação é condicionada à sua implementação efetiva na sala de aula, dentro do contexto da unidade escolar (Lemes, 2021b, p. 2195). Sendo assim, há de se pensar que:

Nas sucessivas reformas da educação brasileira, quando chegamos ao momento de uma nova reforma, invariavelmente, não se dispõe de estudos sobre a repercussão de reformas anteriores sobre a vida escolar. Quase sempre, os estudos disponíveis são antes julgamentos ideológicos do que descrições confiáveis sobre alterações da vida escolar provocadas pelos movimentos reformistas. No entanto, sabe-se que é no interior das salas de aula que se decide o destino de políticas e reformas educacionais (Azanha, 1990-1991, p. 68).

Vários pesquisadores ressaltam a importância da autonomia escolar. Quando as responsabilidades não são claramente definidas dentro da instituição escolar, é comum que a administração central imponha regulamentações excessivas, o que pode levar à paralisia das escolas, que ficam aguardando diretrizes claras (Azanha, 1992, p. 28-29). Apesar da busca pela autonomia escolar, é preciso entender que a escola não é uma entidade isolada, mas um organismo vivo, imerso em interconexões e relações. Nessa dinâmica complexa, a escola visa alcançar resultados positivos, centrando-se no aluno.

Figura 3 - Funcionamento do sistema escolar



Fonte: Elaborado pela autora.

A representação destaca o aluno como o epicentro da dinâmica educacional, cercado por diversas estruturas que influenciam diretamente sua jornada educativa. A interconexão entre essas diferentes instâncias é essencial para garantir que o aluno seja verdadeiramente o protagonista de seu processo de aprendizagem.

O ano de 1870 é considerado um marco simbólico em que houve a consolidação do modelo escolar, isto é, uma maneira de pensar e organizar a educação que, em sua essência, persiste até os dias atuais. Não é necessário explicar um conceito familiarizado na sociedade, mas é importante refletir sobre sua continuidade ao longo do tempo e sua resistência às transformações do século XX (Nóvoa, 2009, p. 3). Na segunda década do século XXI, apesar das variadas realidades educacionais e do esforço pela autonomia escolar, é o aluno que permanece no cerne desse universo, evidenciado pela Figura 3.

No âmbito local, é importante que a secretaria de educação adote uma abordagem democrática, conte com uma equipe técnica qualificada e coordene diversas áreas, como o currículo, a formação continuada, os materiais didáticos e as avaliações externas, proporcionando, ainda, apoio constante aos conselhos educacionais.

Cada escola municipal é encarregada de desenvolver seu projeto político-pedagógico, manter conselhos escolares ativos, compartilhar práticas pedagógicas bem-sucedidas e envolver toda a comunidade escolar em diálogos constantes. Além disso, é fundamental assegurar avaliações processuais aos alunos e promover reflexões coletivas sobre as ações dos professores e da gestão, com o objetivo de identificar lacunas e ajustar o curso, preservando a identidade da escola.

A rede de apoio é a conexão entre o sistema escolar e a sociedade, abrangendo órgãos governamentais, como assistência social, saúde, esporte e lazer, e não governamentais, como conselhos e entidades. Seu propósito é implementar ações coordenadas e monitorar a execução das políticas educacionais. A sociedade civil como um todo deve se comprometer, conforme estabelecido no Artigo 205 da Constituição, a promover e incentivar a educação e, para que consiga maior engajamento, é importante estar representada tanto nos conselhos escolares como nos educacionais.

Assim, em um esforço contínuo e colaborativo, a escola desempenha um papel estratégico no sistema educacional, atuando como um catalisador essencial para o progresso e aprimoramento da educação. Em meio a esse comprometimento coletivo, cada instituição escolar emerge como um pilar fundamental para o avanço e desenvolvimento do sistema educacional brasileiro, contribuindo de maneira significativa para a formação integral dos alunos e para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

4.5 A escola pública na perspectiva de territorialidade

A escola pública é o reflexo de um país, pois se encontra subjacente o bem-estar coletivo e em sua singularidade, incorpora a presença da sociedade como um todo. Essa recorrência reflete a interdependência entre a sociedade e a instituição escolar, onde a sociedade influencia a forma da escola e, por sua vez, a escola contribui para a moldagem da sociedade (Morin, 2003, p.100). Diante desse dilema, o autor levanta a seguinte indagação: Como reformar a escola sem reformar a sociedade, e, ao mesmo tempo, como reformar a sociedade sem reformar a escola?

A situação da educação no Brasil, especialmente no ensino público que atende à maioria da população, é alarmante. Esforços para projetar um futuro melhor não alcançam êxito, e os anos iniciais do ensino fundamental, foco desta pesquisa, enfrentam sérios problemas, evidenciados nas avaliações externas. Teixeira, em 1958, destacava a importância da escola primária em relação à média e ao ensino superior, afirmando que a escola primária deveria ser a mais significativa instituição educacional do Brasil (Folha da Noite, 1958). O autor defende os anos elementares como o alicerce da nação brasileira, argumentando que é primordial garantir uma educação comum de qualidade para todos, visando elevar o nível geral de educação da população. Somente após estabelecer essa base sólida seria possível formar um corpo de especialistas e sábios.

Durante o período monárquico, a expansão do sistema escolar foi notavelmente lenta. A concepção atual da escola, desempenhando um papel avançado e complexo na transmissão do conhecimento e cultura, começou a surgir com a adoção de técnicas para o ensino da leitura e escrita, além da utilização de livros como ferramentas para sistematizar o conhecimento. Nesse contexto, a escola se manifesta como uma instituição altamente especializada, com o propósito de formar intelectuais, letrados, eruditos e indivíduos versados no saber ou na arte (Teixeira, 1953).

Até o século dezoito, prevalecia um padrão escolar que preservava e cultivava a cultura intelectual e artística, direcionado a um grupo seletivo de especialistas do saber, profissionais com base científica e técnica, e liberais. Essa escola tradicional, com sua própria organização, currículo e métodos, era eficaz apenas para alunos altamente talentosos e dedicados aos estudos literários e científicos. No entanto, devido à sua natureza intelectual e focada nos livros, tornou-se em grande parte inútil para a maioria dos estudantes que frequentavam suas salas (Teixeira, 1953), revelando assim sua ineficácia ao não satisfazer as necessidades de todos.

A escola, concebida como um organismo social dinâmico e humanizado, busca fomentar a equidade, solidariedade e liberdade, orientada por princípios de gestão democrática. Enfrentando seus desafios e contradições, é composta por diversos atores desempenhando uma variedade de papéis. Constrói seu projeto político-pedagógico com a participação ativa da comunidade escolar, refletindo nele seus anseios e perspectivas. Além disso, promove um sentido de pertencimento entre seus membros e mantém espaços coletivos de diálogo, como o conselho escolar e a associação de pais e mestres e, como estabelecido pela Lei n.º 14.644/2023, deve construir o fórum do conselho escolar. Tudo isso, de forma orgânica, contribui para sua identidade única. Como evidenciado por Barroso (2005, p. 745), a escola pública desempenha o papel fundamental de garantir a aquisição e distribuição equitativa de um bem educacional.

Nesta perspectiva, permeada pela influência do entorno territorial, a escola pode ser percebida como um espaço escolar territorializado. Segundo essa concepção, a escola não apenas está inserida em um território específico, mas é também ela própria o território, onde se entrelaçam diversas interações sociais, culturais e educacionais. E, para melhor compreensão, Nóvoa salienta que,

As escolas constituem uma *territorialidade* espacial e cultural, onde se exprime o jogo dos actores educativos internos e externos; por isso, a sua análise só tem verdadeiro sentido se conseguir mobilizar todas as dimensões pessoais, simbólicas e políticas da vida escolar, não reduzindo o pensamento e a acção educativa a perspectivas técnicas, de gestão ou de eficácia *stricto sensu* (Nóvoa, 2005, p. 16, grifos do autor).

Observa-se que, enquanto entidades organizacionais, as instituições escolares desenvolvem uma identidade própria, servindo como palco para tomadas de decisão educacionais, curriculares e pedagógicas, de suma importância para o processo educativo (Nóvoa, 2005, p. 15). É evidente que a escola necessita de mobilidade e flexibilidade, em oposição à inércia burocrática e administrativa que muitas vezes a caracteriza (*Ibid.*, p. 19). Assim, o autor destaca a importância da autonomia da escola pública, concluindo seu pensamento ao afirmar que,

Nos anos 80/90, a renovação da investigação educacional tem-se feito a partir de um esforço de construção de uma pedagogia centrada na escola. A valorização da escola-organização implica a elaboração de uma nova teoria curricular e o investimento dos estabelecimentos de ensino como lugares dotados de margens de autonomia, como espaços de formação e de auto-formação participada, como centros de investigação e de experimentação, enfim, como núcleos de interação social e de intervenção comunitária. Verifica-se a importância acrescida, por um lado, de metodologias ligadas ao

domínio organizacional (gestão, auditoria, avaliação, etc.) e, por outro lado, de práticas de investigação mais próximas dos processos de mudança nas escolas (investigação-ação, investigação-formação, etc.) (Nóvoa, 2005, p. 19).

Em uma política educacional dominada por práticas tecnicistas de ensino, que muitas vezes contradizem os objetivos democráticos proclamados e são impostas por uma estrutura hierárquica e burocratizada, observa-se uma dinâmica de poder onde os usuários finais da rede escolar, os alunos, frequentemente não possuem voz ativa, exceto por meio de diversas formas de resistência. Nesse contexto, torna-se imperativo que os educadores formem um coletivo para abordar e remediar essas questões. Esse coletivo seria responsável por democratizar a vida na escola em que atuam e encarregar-se da discussão e elaboração de um projeto pedagógico que busque superar o tecnicismo burocrático imposto de fora e de cima da escola (Patto, 2022, p. 677).

Na perspectiva de Nóvoa (2005) e Patto (2022), busca-se romper com um *continuum* entre o aluno e o sistema educacional, procurando compreender a evolução das ideias educativas ao longo do último meio século. Surge então a concepção de uma nova escola, destinada a atender a todos, ou pelo menos a uma grande parte da população, abandonando a ênfase exclusiva na preparação de especialistas em letras, ciências e artes. Em vez disso, a escola assume o papel de preparar o indivíduo comum para o mundo do trabalho, reconhecendo as demandas cada vez mais técnicas da civilização em desenvolvimento. Assim, as escolas passam a ter dois objetivos distintos (Teixeira, 1953), adaptando-se a essa nova perspectiva especializada.

Conforme estabelecido pelo Artigo 15 da LDB/1996, os sistemas de ensino garantem às escolas públicas de educação básica “progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (Brasil, 1996). Essa autonomia, defendida por diversos autores e formalmente estabelecida por lei, não se limita a criar uma dinâmica escolar de tranquilidade e garantia de qualidade educacional. Isso porque toda comunidade escolar está inserida em um contexto de relações sociais. Assim como na sociedade em geral, marcada pela heterogeneidade, não há uma paz e harmonia absolutas; coexistem antagonismos e interesses distintos entre grupos e classes sociais que influenciam as finalidades e o papel atribuído à escola, bem como o trabalho pedagógico e, conseqüentemente, o desempenho dos alunos (Libâneo, 1990, p. 55).

Gonzales (2009, p. 16, tradução nossa) concebe a escola como uma espacialidade em constante movimento, ou seja, um espaço delineado pelas subjetividades daqueles que, com

mais ou menos intenções, buscam compreender o mundo. Portanto, em consonância com essa linha de pensamento, Libâneo (1990, p. 16-17) ressalta que

A educação – ou seja, a prática educativa – é um fenômeno social e universal, sendo uma atividade humana necessária à existência e funcionamento de todas as sociedades. Cada sociedade precisa cuidar da formação dos indivíduos, auxiliar no desenvolvimento de suas capacidades físicas e espirituais, prepará-los para a participação ativa e transformadora nas várias instâncias da vida social. Não há sociedade sem prática educativa nem prática educativa sem sociedade. A prática educativa não é apenas uma exigência da vida em sociedade, mas também o processo de prover os indivíduos dos conhecimentos e experiências culturais que os tornam aptos a atuar no meio social e a transformá-lo em função de necessidades econômicas, sociais e políticas da coletividade.

Pode-se afirmar que o objetivo mais imediato da escola pública é preparar as crianças e jovens para uma participação ativa na vida social (Libâneo, 1990, p. 33). Há mais de trinta anos, o autor já salientava que as escolas operavam em condições precárias, com deficiências na formação dos professores, os quais recebiam salários indignos, e apontava para a baixa qualidade do ensino (*Ibid.*, p. 34). As discussões presentes neste estudo mostram que diversos desses problemas persistem e afetam a trajetória educacional.

Confirma-se a natureza territorial da escola ao observar-se que diversos sujeitos influenciam e são influenciados pelo ambiente escolar, transformando-o em um espaço de inúmeras possibilidades, permeado por desafios e contradições. Essa abordagem ressalta a diversidade do ambiente escolar, que engloba uma ampla gama de conhecimentos e ideais, além de incorporar múltiplas funções e valores. Ao analisar a escola como um espaço territorial, constata-se que é nesse ambiente que se desenrola toda a dinâmica planejada pelo governo federal, estadual e municipal. Em outras palavras, é na instituição escolar que se efetivam as políticas educacionais elaboradas por esses entes governamentais. Assim sendo,

São os estados e os municípios que atuam no nível estratégico-gerencial do sistema educacional, pois acompanham, avaliam e integram o planejamento e os resultados alcançados pela escola. Aqui reside o ponto mais importante do sistema educacional, pois é exclusivamente na escola que os resultados podem ser alcançados. A escola, portanto, sintetiza o nível gerencial-operacional do sistema: a escola fundamental, a escola de ensino médio, a instituição de ensino superior. É na escola que estão os problemas e é na escola que está a solução (Brasil, 1999).

A dificuldade da escola pública em conquistar sua autonomia e assumir um papel relevante no país é uma questão que atravessa séculos. Os estudos, conceitos e perspectivas

apresentados nesta seção suscitam reflexões sobre a relação entre educação e política, bem como os obstáculos enfrentados para resolver tanto problemas antigos quanto novos.

A interação entre territorialidade e escola se fortalece por meio da participação da comunidade escolar nas decisões e na efetivação de políticas públicas. É nesse espaço e tempo que se desenvolvem experiências permeadas por relações afetivas e percepções dos envolvidos, colaborando para a formação de uma identidade social e cultural. Quando vista numa dimensão política, Corrêa *et al.*, (2021, p. 327-328) relatam que a educação pode ser compreendida como uma relação de forças entre os diversos componentes do ambiente escolar, e “o saber faz com que sejam estabelecidas relações de poder, e por essa perspectiva podemos compreendê-la de uma forma territorial”.

A escola não é apenas um local físico, mas numa dimensão menor, também é um espaço onde interesses e ideologias se entrelaçam, muitas vezes resultando em conflitos e disputas de poder. Compreender essas relações é fundamental para entender como o poder se manifesta dentro da escola e como influencia as interações entre os diferentes atores sociais envolvidos no ambiente escolar. As relações de poder na Escola procuram a sobreposição de interesses, configurando-se como um espaço territorial. É importante lembrar que o território escolar não se limita apenas ao espaço físico, mas abrange também seu aspecto ideológico. Compreender essa interação é compreender as dinâmicas entre o poder e os indivíduos sociais, percebendo a escola como um território (Corrêa *et al.*, 2021, p. 331). Embora as escolas possuam suas próprias características, estruturas e processos, elas operam dentro de um sistema social e político e, por ser singular e plural, a identidade de cada escola fica registrada em seu projeto político-pedagógico.

Diante dos estudos, conclui-se que a escola é um espaço territorial próprio, caracterizado pela sua singularidade geográfica, social e cultural, onde se desenvolvem interações complexas entre indivíduos, instituições e comunidades, que moldam e influenciam diretamente o ambiente educacional e formativo.

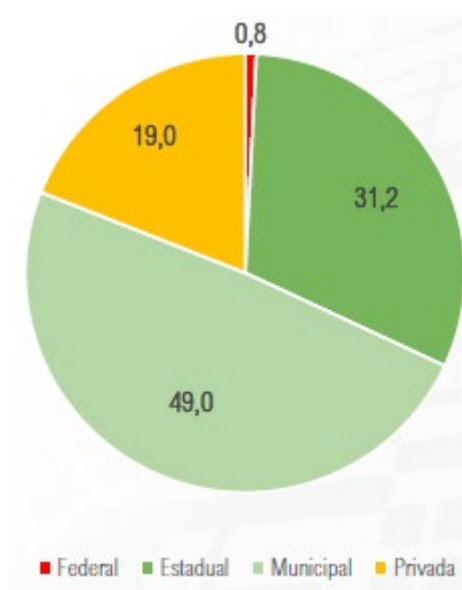
4.5.1 Dados estatísticos do primeiro ciclo do ensino fundamental

Para compreender plenamente a dinâmica e a relevância dos anos iniciais do ensino fundamental, é preciso partir do contexto municipal, pois é nesse âmbito que as políticas educacionais são implementadas, as escolas são geridas e os recursos são alocados,

influenciando diretamente a qualidade e o acesso à educação para as crianças em fase inicial de escolarização.

Vista a escola na perspectiva de territorialidade, voltada às questões educacionais municipais, este trabalho de pesquisa delimitará os dados aos anos iniciais do ensino fundamental. Cumpre destacar que é no município que se concentra o maior número de matrículas na educação básica, distribuídas entre as esferas federativas.

Gráfico 1 - Distribuição das matrículas na educação básica, por dependência administrativa – Brasil 2022



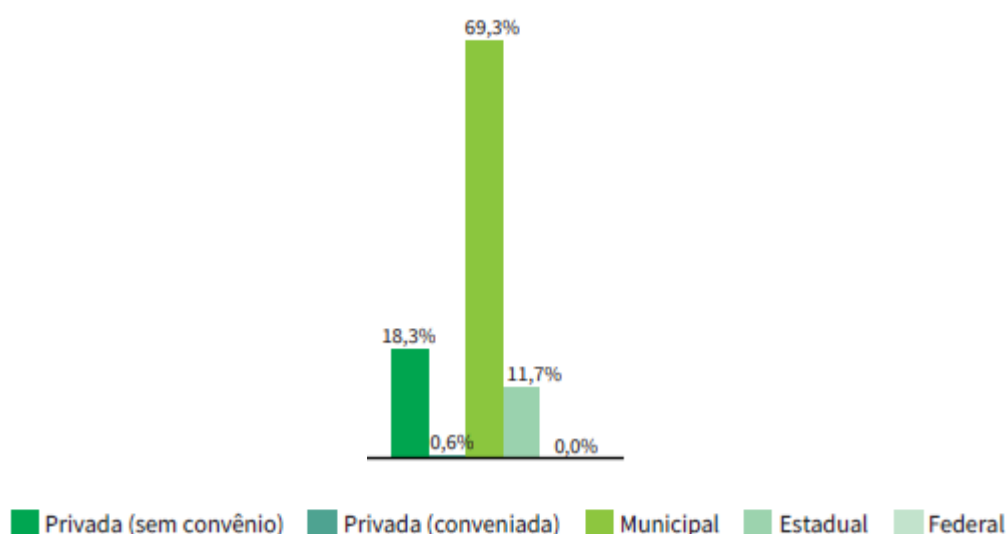
Fonte: Elaborado pela Deed/Inep com base nos dados do Censo Escolar (Brasil. Inep, 2023b).

Percebe-se que aproximadamente metade dos estudantes está inscrita em instituições municipais, principalmente nos primeiros anos do ensino fundamental, conforme evidenciado no Gráfico 1. Essa concentração ressalta a importância das instituições municipais na educação e a necessidade contínua de investimento e aprimoramento para atender às demandas dos alunos e da comunidade.

Apesar da enorme responsabilidade que recai sobre os municípios na garantia de uma educação básica de qualidade, muitas vezes as instituições que pertencem à rede enfrentam desafios significativos devido aos recursos financeiros limitados disponíveis. Os impactos são mais intensamente percebidos pelos municípios de menor porte devido à sua menor arrecadação fiscal. A gestão municipal enfrenta, portanto, o desafio complexo de conciliar as crescentes demandas educacionais com os recursos financeiros limitados.

Portanto, os gestores municipais devem desenvolver estratégias criativas de gestão, buscar parcerias e recursos adicionais e priorizar os investimentos na área da educação para superar os desafios e a fim de garantir uma educação de qualidade para todos os alunos. O sistema municipal detém dois terços de todas as matrículas do primeiro ciclo do ensino fundamental, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Percentual de matrículas nos anos iniciais, segundo a dependência administrativa (rede privada separada em conveniada e não conveniada com a rede pública) – Brasil 2022



Fonte: Elaborado pela Deed/Inep com base nos dados do Censo Escolar (Brasil. Inep, 2023b).

Segundo o Censo Escolar, a rede municipal abriga 10,1 milhões de alunos, representando 69,3% do total de matrículas nos anos iniciais e concentra 85,5% dos alunos da rede pública (Brasil, 2023, p. 13). Apesar de possuir o maior número de estudantes matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental, a rede municipal é a que menos dispõe de recursos tecnológicos, como lousa digital (11,3%), projetor multimídia (55,9%), computador de mesa (39,4%) ou portátil (30,2%) para os discentes, e internet disponível para uso destes (32,6%) (Inep, 2023b, p. 56). Esses números são considerados baixos diante das necessidades dos alunos, especialmente após o fechamento das escolas e a adoção do ensino remoto durante o período pandêmico, quando as fragilidades tecnológicas das escolas públicas foram evidenciadas, ampliando as lacunas na aprendizagem.

Em síntese, os municípios desempenham um papel central na educação, sendo responsáveis por abrigar a maior parte dos alunos matriculados em suas redes públicas. Pinhal

(2014, p. 8) afirma que é inegável a crescente intervenção local em termos de educação e que as suas comunidades têm melhores condições para resolver muitos dos problemas enfrentados pelos sistemas educativos. Na próxima seção, serão exploradas as dificuldades enfrentadas pelos municípios, bem como a influência política na superação desses desafios.

5 DISCUSSÃO DA RELAÇÃO ENTRE EDUCAÇÃO E POLÍTICA NA AÇÃO MUNICIPAL

Esta seção parte do princípio da relevância de compreender a interação entre conhecimento e política na esfera educacional. A política é considerada um domínio multifacetado, onde surgem diversas perspectivas, resultando em conflitos e influenciando a regulação da sociedade.

A política está intrinsecamente ligada à práxis humana, e as decisões inerentes às atividades políticas afetam os interesses de toda a comunidade. Compreender uma sociedade envolve analisar e entender as bases políticas que a governam, e a BNCC define política como “ação e inserção do indivíduo na *pólis*, na sociedade e no mundo, incluindo o viver coletivo e a cidadania” (Brasil, 2018a, p. 567). Essa abordagem de compreender e aplicar políticas tem como foco principal a educação dos cidadãos, buscando constantemente promover o valor do diálogo e a busca por consensos como formas de resolver conflitos, organizar e viver em sociedade (Nogueira, 2015, p. 704-705).

Aristóteles (1973) concebe a cidade (*polis*) como uma sociedade organizada por cidadãos, constituindo uma comunidade política. O termo *política* visto em um contexto clássico deriva-se do adjetivo originado de *pólis* (*politikós*), que significa “tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social”. Esse conceito foi usado durante séculos para designar, sobretudo, obras dedicadas ao estudo das atividades humanas (práxis) que estão atreladas, de alguma maneira, às coisas do Estado (responsável pela ordem social) e, nesse sentido, liga-se estreitamente ao poder (Bobbio *et al.*, 1998, p. 954; Rodrigues, 2015, p. 13). No século IV a.C, Aristóteles se destacou como pioneiro a elaborar um tratado sobre “Política”. Nessa obra, ele aborda a política como “a arte ou ciência do governo”, além de fornecer uma classificação das diferentes maneiras de administrar a *pólis*, entendida como a cidade (Rodrigues, 2015, 13). O filósofo associava a política à coletividade e à educação dos homens na construção “de regras e leis destinadas a disseminar justiça, liberdade, igualdade, princípios básicos da ordem de uma sociedade política” (Nogueira, 2015, p. 704).

Na Grécia antiga buscava-se exercitar a discussão e a argumentação sobre o bem comum, permitindo, assim, ao cidadão da *pólis* “compreender a política como produção humana capaz de favorecer as relações entre pessoas e povos e, ao mesmo tempo, desenvolver a crítica a mecanismos políticos como a demagogia e a manipulação do interesse público” (Brasil, 2018a, p. 567). Schmitter (1965, p. 59), faz uma síntese de parte dos estudos de Vernon

Van Dyke (1960, p. 133-135) destacando que “a política é o conflito entre atores para a determinação de linhas de conduta (policies) coletivas dentro de um quadro de cooperação-integração reciprocamente reconhecido”. Na análise das relações entre conhecimento e decisão política e, também, no estudo da aprendizagem política conclui-se que “esses processos não evoluem apenas dimensões cognitivas, mas também relações de poder e perspectivas institucionais” (Barroso, 2013a, p. 2). Em suas argumentações, o autor apresenta uma reflexão em torno dessa relação voltada ao campo educacional incidindo sobre o papel do conhecimento na construção e regulação das políticas públicas.

Cabe ressaltar que “uma das principais características das políticas educativas atuais está relacionada com a intensidade e a relevância que o conhecimento (científico e outro) ocupa na sua formulação e na sua execução” (Barroso, 2013a, p. 3). Para o autor, o conhecimento se converte em política e a política em conhecimento por meio de um processo interativo e coconstitutivo, no qual a problematização desempenha um importante papel.

A fim de organizar melhor a estrutura das diversas sociedades humanas e minimizar os efeitos da exclusão e desigualdade, o direito vincula-se à política. Quando por direito se entende “o conjunto de normas, o sistema normativo, dentro do qual se desenvolve a vida em grupo organizado, a política tem a ver com o direito sob dois pontos de vista: enquanto a ação política se exerce através do direito, e enquanto o direito delimita e disciplina a ação política” (Bobbio, 2003, p. 233). Ainda, para o autor, a respeito do primeiro aspecto, destaca que a ordem jurídica é o produto do poder político.

Sendo assim, a relação entre direito e política interfere diretamente na regulação das sociedades e, segundo Condorcet (2008, p. 159), a instrução política vai além do simples conhecimento das leis estabelecidas, devendo também abranger a compreensão dos princípios e das razões subjacentes às leis propostas. Enquanto a regularização como mera adesão às normas e regulamentos representa uma renúncia à autonomia, a regulação é um processo que envolve o diálogo ou a interação entre a autonomia, entendida como o exercício criativo e crítico da autorregulação, e o arcabouço normativo externo, ou seja, a heteronomia (Dias Sobrinho, 2008, p. 204). A capacidade de distinguir entre regularização e regulação é essencial para compreender como a conformidade passiva difere do processo dinâmico que envolve o diálogo entre a autonomia e as normas externas.

Schmitter (1965), numa aula inaugural sobre introdução de ciência política, especifica quatro categorias gerais de política: *suas instituições* - pelo quadro social concreto e estabelecido dentro do qual participam os atores; *seus recursos* - pelos meios utilizados pelos

atores; *seu processo* - pela atividade principal à qual se consagram os atores; *sua função* - pelas consequências da sua atividade para a sociedade global de que faz parte.

Segundo esse tipo de abordagem, Schmitter (1965, p. 57), faz uma reclassificação de campo de investigação, ou seja, especifica quem é quem nesse universo político: *instituição* - Estado ou Governo; *recurso*: poder, influência ou autoridade; *processo*: formulação de decisões sobre linhas de conduta coletivas; e *função*: resolução não violenta dos conflitos. O autor esclarece, ainda, que os elementos que compõem uma sociedade política são heterogêneos, o que significa que estão simultaneamente em conflito e em interdependência.

De acordo com Schmitter (1965, p. 57), a política pode ser percebida sob ângulos antagônicos. Para alguns, representa uma disputa pelo poder e pelo controle da sociedade, com o objetivo de alcançar benefícios pessoais. Para outros, a política serve como instrumento para assegurar a ordem e a justiça, utilizando o poder para defender os interesses coletivos e o bem comum contra as exigências de demandas individuais. Após revisar diversas concepções de cientistas políticos sobre o tema, Schmitter (1965) não chega a uma formulação definida, mas destaca, ao final de seu texto, o que considera a essência da atividade política, expressa de forma concisa e clara pelo economista brasileiro Celso Furtado em 1964, em seu livro “Dialética do Desenvolvimento”, que diz:

A partir do momento em que uma sociedade cresce o suficiente para que os seus membros necessitem pautar o comportamento por normas gerais, cuja aplicação deve ser imposta por uma autoridade que não deriva a sua legitimidade de vínculos de parentesco, estamos em face de um embrião de organização política, sendo irrelevante que a chamemos de sociedade civil ou de Estado. O que importa é reconhecer que qualquer estrutura social que haja alcançado um certo grau de diferenciação, necessitará organizar-se politicamente a fim de que os seus conflitos internos não a tornem inviável (Furtado, 1964, p. 39-40).

Após abordar a política de maneira abrangente, com foco na vida em sociedade, os estudos se aprofundam para entender o papel das políticas públicas em um contexto localizado de território.

5.1 Políticas Públicas na construção da identidade local

A ciência política brasileira estuda a produção de políticas públicas, dando ênfase a alguns aspectos como ao jogo político, aos processos históricos na definição de seus formatos e ao efeito das escolhas e de seus resultados. Porém, existem temas específicos que não têm

encontrado destaque nestes estudos, como, por exemplo, as burocracias públicas, gerando lacunas nas análises sobre as políticas, especialmente nos níveis de governo subnacionais, em que atores e instituições apresentam fundamental importância devido à descentralização de grande parte das políticas públicas, sobretudo, de sua implementação (Oliveira; Abrúcio, 2018, p. 207). Sendo assim, os impactos afetam diretamente as ações municipais ao partir de um sistema decisório (ação do Estado) de um lado e sistema participativo (sociedade) de outro. Lamounier (1982, p. 1) reconhece que a política está em toda parte (onipresente), sendo a presença condicionante do Estado sobre a Sociedade. Pode-se, assim dizer, que “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (Secchi, 2010, p. 2; 2023, p. 5).

O estudo de Oliveira e Abrucio (2018) sublinha a necessidade de analisar a burocracia não apenas em sua capacidade administrativa, mas também de explorar e evidenciar sua interação com o contexto externo, incluindo a rede de serviços e outras burocracias conexas que impactam os resultados das políticas públicas. Este estudo enfatiza especialmente o papel da burocracia de médio escalão nas suas interações com os atores políticos de níveis superiores, que estabelecem as normativas e diretrizes, e com os níveis inferiores, que são por elas orientados. Fazendo uma relação a nível educacional local, pode-se dizer que a burocracia de médio escalão é, portanto, o elo entre o alto escalão (secretário de educação) e os que atuam diretamente com os beneficiários das políticas públicas (supervisores de ensino, diretores de escola).

Considerando a interdependência entre o homem e a sociedade, como destacado por Aristóteles (1973), e o impacto das políticas públicas no bem-estar social, torna-se essencial uma abordagem que permita compreendê-las em sua totalidade, tanto em um contexto geral quanto no âmbito federativo subnacional, observando os efeitos no desempenho dos serviços públicos, especialmente na área da educação. Nesse sentido, ao longo desta subseção, serão explorados diversos temas que, apesar de inicialmente parecerem desconexos, revelam-se intrinsecamente ligados quando se discute políticas públicas.

Não há uma única, ou melhor definição sobre o conceito de política pública (Souza, 2006, p. 24). Caldas (2008, p. 5) a descreve como sendo a totalidade de ações, metas e planos que são traçados pelos governos nas três esferas federativas, alinhadas ao interesse público e ao bem-estar social. Nesse mesmo contexto, as políticas públicas influenciam, ao mesmo tempo, em que são influenciadas, por valores e ideais orientadores da relação Estado e sociedade (Amabile, 2012b, 390), e são caracterizadas por uma complexidade e não-linearidade que excedem as premissas da teoria clássica (Barroso, 2013a, p. 4). É, portanto, uma maneira pela

qual o Estado se manifesta de forma positiva ao assumir a responsabilidade, por meio de ações coordenadas e estruturadas, sobre as relações sociais, visando atender às necessidades de um bem social dentro de um serviço ou bem públicos. Sendo necessária a atuação do Estado por meio das políticas públicas para preservar os direitos estabelecidos na Constituição Federal (Cury, 2012, p. 150).

São diversas as interpretações e contextos nos quais a política pública é aplicada em diversas áreas. Barroso (2006, p. 12), adotando uma perspectiva sociológica e construtivista de Duran (1996, p. 108), define política pública como um produto intrinsecamente ligado a um processo social que se desenvolve dentro de um tempo específico, dentro de um quadro que estabelece o tipo e o nível dos recursos por meio de esquemas interpretativos e escolhas de valores que definem a natureza dos problemas em questão e as direções das ações. Por outro lado, Secchi (2023, p. 5) ressalta a importância de compreender dois conceitos fundamentais para entender o campo da política pública: o problema público (que trata do objetivo ou da intenção de resolução) e a política pública (trata do meio ou mecanismo para levar a cabo a intenção).

Após a análise das contribuições desses autores sobre o tema, pode-se entender que, de forma geral, uma política pública representa a atuação do Estado por meio de programas, projetos e ações dos gestores públicos, os quais concretizam os direitos da coletividade e incorporam valores e crenças na sociedade. Em outras palavras, as escolhas feitas pelo governo se materializam em políticas públicas que impactam diversos aspectos da vida social, como economia, educação, cultura, entre outras dimensões da vida pública, gerando resultados e mudanças na sociedade. Esse conjunto abrange uma ampla variedade de decisões e iniciativas tomadas, seja pelo governo federal, estadual ou municipal, as quais têm repercussões, positivas ou negativas, diretas ou indiretas, sobre a coletividade.

Para avançar ainda mais no debate e trazer diversas contribuições teóricas de diferentes épocas, pode-se dizer que toda política pública é uma forma de intervenção nas relações sociais e que, mesmo em processos decisórios concentrados, ela é condicionada por interesses ou expectativas sociais, e que reflete uma compreensão fundamental das dinâmicas governamentais (Lamounier, 1982, p. 3). Essa dinâmica das relações entre governo e sociedade é complexa, exigindo maior transparência nos atos públicos, responsabilidade e participação pública ao se definir o trajeto a se percorrer e que, segundo Caldas (2008, p. 5) as ações selecionadas pelos dirigentes públicos, como governantes ou tomadores de decisões, estejam alinhados com o que eles percebem como demandas ou expectativas da sociedade, pois é o governo quem define o bem-estar social e não a sociedade. A ideia de uma gestão pública

voltada para resultados, com um forte enfoque na qualidade da prestação dos serviços públicos, reflete uma abordagem que busca impacto positivo nas condições de vida da população (TCESP, 2022b, p. 3).

A análise dos processos envolvidos na execução da política pública pode ser tratada em três dimensões: i) economicidade, em que os recursos gastos são analisados para verificar sua correspondência com o menor custo possível; ii) eficiência, para saber se os insumos utilizados na produção da política permitem gerar os melhores resultados possíveis; e iii) eficácia, se os processos levantados contribuem efetivamente para o alcance das metas e dos objetivos estabelecidos (Brasil, 2018c, p. 177).

Na revisão da literatura a respeito de políticas públicas, Souza (2006, p. 25) destaca a definição mais reconhecida, atribuída a Laswell (1936): “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. Para a autora, política pública envolve solução de problemas, ideias, interesses e concentram o foco no papel dos governos e a caracteriza como sendo o domínio do conhecimento que, simultaneamente, procura “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando preciso, sugerir alterações no curso ou direção dessas ações (variável dependente). Em sua análise, após a formulação, as políticas públicas “desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação” (Souza, 2006, p. 26).

Apesar das diferentes definições sobre políticas públicas, concentra-se a ideia de que a totalidade é mais significativa do que a simples soma das partes, e os indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses desempenham um papel, apesar das discrepâncias na importância relativa desses elementos (Souza, 2006, p. 25).

Compreende-se que existam dois pontos a serem considerados para se formar uma consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar problemas: primeiro, quando o ponto de partida na política pública é dado pela política em si e o processo muitas vezes envolve mais negociações e barganhas do que persuasão; segundo, quando o foco inicial encontra-se no problema a ser enfrentado, ocorre o oposto e a persuasão torna-se uma ferramenta importante para a construção do consenso (Souza, 2006, p. 30). O primeiro ponto pode resultar em políticas públicas fragmentadas, orientadas por interesses, gerando um processo politizado, enquanto que o segundo ponto promove abordagens mais centradas em soluções, adquirindo uma base mais sólida em evidências e orientadas para melhores resultados.

Após estudos e análises sobre política pública, Souza (2006, p. 35-36), extrai e sintetiza seus principais elementos: distingue entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; envolve vários atores e níveis de decisão; é abrangente e não se limita a leis e regras; é uma ação intencional com objetivos a serem alcançados; é uma política a longo prazo, mesmo que tenha impactos a curto prazo; após sua decisão e proposição, envolve processos subsequentes, que implicam implementação, execução e avaliação.

Barroso (2013a, p. 4) avança em relação às análises de Souza (2006), Caldas (2008) e Amabile (2012b), ressaltando que a política “não é só a ação do Estado”, que além da ação das autoridades estatais “é preciso ter em conta a ação pública⁷, em geral, incluindo-se a dos múltiplos atores que intervêm em diferentes níveis e locais, com diferentes legitimidades e conhecimentos”. Considera-se consensual que toda forma de política nacional que emana do poder central ou regional, “nos limites de relações federativas autênticas, em sistemas políticos democráticos, só tem alguma eficácia se considerada no âmbito territorial do município onde os cidadãos vivem e trabalham” (Gentilini, 2010, p. 86). Nesse aspecto, ganha visibilidade a figura de alguns atores como dirigente e gestor público municipal. Sendo assim,

A disponibilidade de recursos e a mobilização política dos dirigentes municipais aparecem em muitos estudos como condições concretas para a formação de um poder local entendido de forma ampla, ou seja, um conjunto de competências políticas e administrativas que qualificam seus dirigentes a propor caminhos de desenvolvimento aos municípios, a partir de prioridades democraticamente discutidas com a sociedade (Gentilini, 2010, p. 88).

A vida em sociedade é influenciada por inúmeros fatores e a diversidade nas sociedades contemporâneas destaca-se como um traço característico, manifestando-se em aspectos como idade, religião, etnia, língua, renda e profissão, além de diversidade de ideias, valores, interesses e aspirações (Caldas, 2008, p. 6). Isso implica a coexistência de diferentes gerações que apresentam uma ampla gama de interesses e variadas perspectivas sobre ética, moral, política e outras questões fundamentais. Sendo assim, questiona-se: como o Estado regula as políticas públicas considerando os interesses dos cidadãos? Teixeira (1957b) acredita que cada fase da história humana contribuiu com novas ideias e instrumentos que moldaram e enriqueceram a evolução do Estado. Isso refletiu nas transformações sociais,

⁷ A ação pública é um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de ator (Lascoumes; Le Galès, 2012, p. 21).

políticas e econômicas ao longo do tempo e essas mudanças continuam a influenciar as discussões contemporâneas sobre a natureza e a função do Estado.

O papel do formulador de políticas públicas é o de apreender, interpretar e selecionar entre as diversas demandas as prioridades para, em seguida, oferecer as respostas, buscando maximizar o bem-estar da sociedade. “A resolução de um problema através de uma política pública cria outros: ou mais exatamente, produz realinhamento dos interesses afetados, os quais procuram imediatamente redefinir as questões em jogo” (Lamounier, 1982, p. 4).

As políticas públicas acarretam em decisões dirigidas para a vida em comunidade, são, portanto, mecanismos efetivos que estabelecem, organizam, monitoram e regulam o sistema complexo que são as relações sociais. Ou seja, “Toda opção implica escolher uma coisa dentre outras e raramente o conjunto de coisas a escolher depende daquele que escolhe” (Bauman, 2020, p. 79). Os resultados das políticas implementadas, fruto de escolhas de gestores públicos, não são apresentados em gráficos ou planilhas mensuráveis e, por isso, também impedem comparativos mais consistentes e as más escolhas acabam diluídas no tempo. Os resultados mais amplos e profundos apresentam-se em uma perspectiva histórica de uma coletividade a partir da qualidade de vida que se constrói.

Governar não é sinônimo de administrar, pois governar traduz-se em instituir o sistema de convivência humana, sendo, portanto, um ato de ordem existencial que exige forma diferente de pensar, além de identificar-se à instituição do sistema de relações sociais, que é diferente à tomada de iniciativas de progresso material, sem perceber o significado da reciprocidade que se estabelecem com as condições existenciais de vida de um povo (Vieira Pinto, 2005, p. 250-251).

Em um sistema e no ciclo das políticas públicas, os atores desempenham papéis diversos para manter, produzir ou reproduzir o sistema e a política em si (Contijo, 2012, p. 21).

Portanto, tal como destacado por Contijo (2012) e outros autores previamente citados, a análise das etapas ou ciclos das políticas públicas permanece relevante. A Fundação João Pinheiro, por exemplo, descreve a fase de monitoramento e avaliação:

O monitoramento e a avaliação (M&A) de políticas, programas e projetos consistem na atribuição de valor a diferentes aspectos das intervenções públicas, tais como: o problema que as motivam, o seu desenho, a sua implementação ou ainda, a sua eficiência, eficácia e efetividade. Tanto o monitoramento quanto a avaliação devem ser fundamentados em evidências coletadas, sistematizadas e analisadas através de métodos e técnicas de pesquisa (Fundação João Pinheiro, 2021, p. 5).

Analisar as iniciativas, projetos e programas educacionais públicos é uma atividade intrínseca ao ciclo de políticas, representando uma ferramenta para avaliar os resultados alcançados, promover a reflexão e o refinamento do planejamento, redefinir diretrizes e aprimorar as estratégias e recursos empregados (Bauer; Fernandes, 2022, p. 3).

O ciclo das políticas públicas está intrinsecamente ligado à vida de uma sociedade, pois as políticas públicas são uma manifestação do poder estabelecido na sociedade. Como destacado por Lamounier (1982, p. 5), o poder não se manifesta apenas por meio de confrontos em questões específicas, mas também na capacidade de estabelecer a agenda política, que determina os conjuntos de objetos que influenciarão o processo decisório ao longo do tempo e se materializarão como políticas públicas.

Secchi (2010) em seu livro “Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos” propõe uma abordagem didática das políticas públicas, destacando dois elementos fundamentais: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público (p. 2). Essa resposta, segundo o autor, passa por um processo cíclico, que ele chama de ciclo em políticas públicas (*policy cycle*), no qual se refere a um modelo conceitual que estrutura e interpreta as diferentes fases pelas quais uma política pública passa ao longo de seu desenvolvimento. Este modelo organiza sete fases de forma sequencial e interdependente: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e extinção (Secchi, 2010, p. 33).

A eficácia das políticas públicas está diretamente relacionada ao nível de eficiência dos gestores públicos, o que, por consequência “implica não apenas a qualidade dos gestores para exercer seu ofício público, mas também um ambiente de atuação que favoreça a governança democrática e de responsabilização política (*accountability*)” (Rodrigues, 2015, p. 23-24).

Ao entender o significado das políticas públicas para a sociedade, observa-se sua importância não apenas como um meio de resolver problemas, mas também como um componente fundamental na formação da identidade local.

5.2 Políticas Públicas na Educação como instrumento de ação pública

Após dedicar atenção à análise política e às políticas públicas em geral, este estudo se volta para compreender as políticas direcionadas à educação. As falhas na política podem resultar em sofrimento humano, como evidenciado pelos problemas contemporâneos marcados pela incerteza, insegurança e falta de garantias (Bauman, 2000, p. 13), cujas consequências,

amplamente observadas, reverberam nos contextos educacionais, contribuindo para taxas elevadas de evasão, repetência e exclusão escolar, como atestam estudos e pesquisas educacionais ao longo da história.

Ao adentrar no âmbito das políticas públicas educacionais, torna-se evidente a importância de compreender o papel regulador e orientador dessas ações nos sistemas de ensino:

No limite temos necessidade de compreender a política pública para a educação como aquelas as ações que regulam e orientam os sistemas de ensino, instituindo, regulando e orientando, também, a educação escolar. Assim, podemos afirmar que políticas públicas educacionais dizem respeito à educação escolar. A educação só é escolar quando delimitada por um sistema, resultado dessas políticas estabelecidas e devidamente reguladas. Nesse sistema, é preciso um ambiente próprio para o fazer pedagógico e educacional, a escola; que dinamiza uma comunidade, articulando partes distintas de um processo altamente complexo: alunos, professores, servidores, pais, vizinhança e Governo (enquanto o Estado em Ação) (Lemes, 2016, p. 1620-1621).

Observa-se que as políticas educacionais possuem uma forte influência e participação dos governos subnacionais, sendo uma das principais áreas descentralizadas. Isso gera impactos significativos na vida da sociedade, especialmente nos usuários dos serviços públicos. As políticas públicas voltadas à educação abrangem diversas dimensões, incluindo a econômica, relacionada aos custos e ao financiamento; a política, referente à gestão de instituições, sistemas e redes educacionais; e a pedagógica, que engloba a formação de professores, o currículo e os materiais didáticos.

Os teóricos que operam no campo das políticas educacionais voltadas à área das humanidades tendem a buscar respostas a uma questão com raízes históricas e sociais no Brasil: o analfabetismo. Embora o analfabetismo não seja objeto de estudo desta pesquisa, serve para ilustrar as ações desenvolvidas no país para superação desse grave problema sistêmico. Salienta-se que “desde o Império, o problema do analfabetismo vem desafiando a capacidade administrativa dos nossos governantes” (Gaspar, 1957, n.p.). Como se vê, “Esse problema educacional é, provavelmente, o mais antigo de quantos ameaçam o Brasil” (Freitas, 1957, n.p.).

As dimensões e a complexidade inerentes ao sistema educacional tornam as abordagens tradicionais de governança insuficientes, pois não consideram adequadamente a dimensão local e a territorialização das políticas educacionais, que são fundamentais no processo (Barroso, 2013a, p. 8). Assim, conclui-se que:

Se se considera o processo educativo como um sistema, entende-se que suas partes estão relacionadas e que, por isso, devem ser vistas no conjunto. Na perspectiva sistêmica, mudanças numa parte do sistema educativo necessariamente produzem mudanças em outra parte do mesmo. Se isso não foi previsto, pode-se dizer que houve pouca planificação e insuficiente gestão do processo (Casassus, 1995, p. 38).

Da mesma forma que Barroso (2013a) e Casassus (1990), Almeida (2014, p. 26-27) observa que a territorialização e a contextualização de projetos promovem a criação de novas oportunidades e compromissos, ampliando a eficácia dos resultados educacionais, afirmando que “a territorialização das políticas educativas favorece a promoção do sucesso educativo”.

Os fatos históricos mostram que em 1957, reuniram-se em Lima, os ministros da Educação do continente americano, convocados pela Organização dos Estados Americanos, para tratar de política educacional, mais especificamente da escola primária e, por meio de medidas, garantir a todos o direito que está acima de todos os demais: uma escola primária que seja eficiente e adequada (Teixeira, 1957b, p. 166). Neste mesmo ano, houve inúmeros encontros educacionais em estados brasileiros colocando-se em pauta a escolarização primária e Teixeira (1957b, p. 167), diante desses movimentos, presume tratar-se de um grande sinal de desenvolvimento de consciência política nacional.

Essa abertura ao diálogo tende a abrir ao povo termos de igualdade inicial de oportunidades e não mais aos privilegiados que, segundo o autor, é condição para a sua imprescindível integração social, que, na época, correspondia à “emancipação educacional”. A busca primordial era pela instituição de uma escolaridade obrigatória, gratuita e universal, acessível a todos, incumbida exclusivamente do Estado (Teixeira, 1957b, p. 167). Posteriormente, o autor amplia essa perspectiva adicionando a dimensão da eficiência. Contudo, ao observar o panorama educacional brasileiro ao longo de quase sete séculos, é evidente que as medidas implementadas até o presente momento não foram capazes de assegurar os direitos educacionais de forma igualitária para todos, deixando os ideais apenas no plano discursivo.

Vale ressaltar que a formulação da política educacional é uma atribuição fundamental do Estado, visando assegurar a implementação das diretrizes educacionais. Um marco significativo nesse sentido foi o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, concebido em 1932, que estabeleceu metas e prioridades para orientar a educação nacional, representando uma das primeiras iniciativas políticas voltadas à Educação no país.

Para enfrentar os desafios educacionais, é fundamental reconhecer a estreita relação entre as políticas públicas, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Nacional de 1996. O sucesso na implementação de políticas públicas pelos governos depende do desenvolvimento de programas e projetos que estejam alinhados a esses marcos legais. Além da legalidade, a administração pública deve desempenhar um papel central na concepção, implementação e avaliação dessas políticas, garantindo que estas atendam às necessidades da sociedade de forma adequada.

No Brasil, a educação deveria ser um pilar essencial para o seu desenvolvimento por meio de políticas públicas mais eficientes e eficazes, mas de acordo com os teóricos da área essa realidade está longe de acontecer. A escolarização sempre foi afetada pelas decisões políticas e, segundo Lascoumes e Le Galès (2012, p. 29), durante muito tempo o exercício do poder envolvia a cobrança e centralização de informações para orientar as decisões políticas, caracterizado pela retenção de informações pelas autoridades públicas.

Porém, com o desenvolvimento de novos instrumentos legais houve uma flexibilização entre governantes e governados, abrindo-se caminhos para novas relações entre o dever do estado e direito do cidadão. “Novos atores participam da gestão de escolas públicas, em conversas e processos políticos, operando em novos espaços e escalas local, nacional e supranacional” (Avelar; Ball, 2023, p. 2, tradução nossa). Ainda, para os autores, a concepção do Estado e dos governos como entidades burocráticas, estáticas e racionais já não é mais sustentável.

Portanto, apesar dos desafios ainda presentes na implementação de políticas educacionais efetivas, é preciso continuar avançando na gestão pública e na instrumentalização das ações públicas. Como destacado por Lascoumes e Le Galès (2012, p. 32), o tipo de instrumento escolhido, suas propriedades e as razões para sua escolha frequentemente parecem mais elucidativos do que as justificativas e racionalizações discursivas posteriores. Para os autores, a instrumentação oferece uma perspectiva de reflexão relevante, especialmente no contexto dos arranjos entre diferentes níveis de governo na prestação de serviços educacionais.

A conclusão é que todas as discussões sobre política, instrumentação, regulação e demais planejamentos realizados pelo governo nacional ou subnacional, no que diz respeito às políticas educacionais, resultam em ações diretas nas unidades escolares. Nesse sentido, é fundamental considerar qual seria o papel da escola nesse contexto. Como as políticas educacionais são implementadas diretamente nas escolas, elas desempenham um papel importante na tradução dessas políticas em práticas educativas concretas, influenciando diretamente a experiência de aprendizado dos alunos e o ambiente escolar como um todo.

5.3 A influência da política educacional na dinâmica escolar

Para discutir o papel da escola é necessário abordar a qualidade do ensino e da aprendizagem, pilares fundamentais da rede educacional de um país, que constitui um desafio contínuo. Nesse sentido, o foco principal recai sobre o sistema escolar, pois,

É no âmbito do espaço escolar que todos os outros níveis de análise e de intervenção devem ser equacionados [...] Nesta perspectiva, o olhar centrado nas organizações escolares não deve servir para excluir, mas antes para contextualizar todas as instâncias e dimensões presentes no acto educativo. É esta capacidade integradora que pode conceder à análise das organizações escolares um papel crítico e estimulante, evitando uma assimilação tecnocrática ou um esvaziamento cultural e simbólico (Nóvoa, 2005, p. 20).

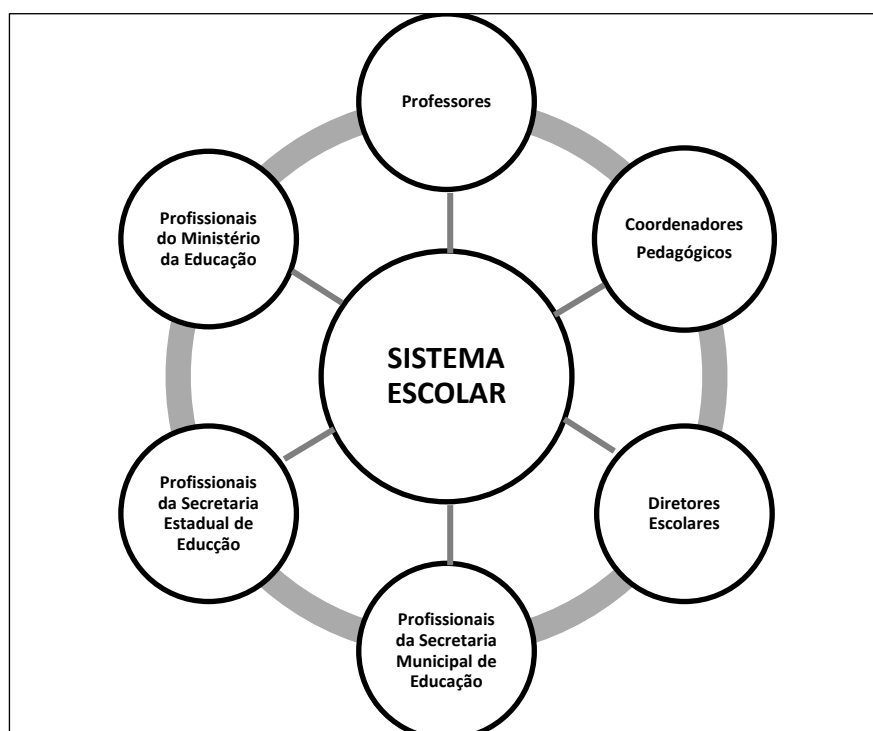
O sistema educativo opera como uma engrenagem na qual cada componente desempenha um papel vital. Para garantir seu funcionamento adequado, é necessária uma intrincada rede de atores que se interligam para formar uma estrutura.

Essa interação entre os diferentes níveis cria um sistema educativo multifacetado, onde os agentes políticos e sociais precisam negociar e colaborar continuamente para alcançar objetivos comuns. As lógicas e interesses compartilhados, como a melhoria da qualidade da educação e a promoção da equidade, servem como uma base que orienta suas ações, mesmo diante da imprevisibilidade inerente às suas interações. A escola, como executora dessas políticas, desempenha o papel de adaptação e implementação das diretrizes educacionais, ao mesmo tempo em que precisa atender às necessidades específicas de seus alunos e da comunidade escolar.

No entanto, essa função também expõe a escola a desafios significativos, como a falta de recursos adequados, a sobrecarga de responsabilidades e a pressão por resultados, o que pode comprometer sua capacidade de cumprir essas expectativas de maneira eficaz e equitativa.

A colaboração e a comunicação entre esses elementos são fundamentais para a criação de um ambiente educacional coeso e eficiente, onde todos trabalham em sinergia para alcançar objetivos comuns e promover uma educação de qualidade. Essa complexa trama perpassa as esferas federativas, garantindo a sustentabilidade das redes educacionais, caracterizadas pela dinamicidade e pela participação fundamental das pessoas em todas as etapas do processo, conforme ilustrado na Figura 4.

Figura 4 – Principais atores que compõem o sistema escolar



Fonte: Elaborado pela autora.

Como observado por Reis (2013, p. 115), os níveis transnacional, nacional e local se entrelaçam, com agentes políticos e sociais do campo educativo interagindo entre si, muitas vezes de maneira imprevisível, mantendo as mesmas racionalidades, lógicas e interesses.

Todo o corpo de profissionais que compõe o sistema escolar, desde professores e coordenadores pedagógicos até diretores e dirigentes das esferas municipal e estadual, junto com os funcionários das Secretarias e do Ministério da Educação, forma um macro sistema. No entanto, todas as políticas públicas elaboradas nas três esferas federativas convergem para a instituição escolar, onde as necessidades reais se manifestam. É nesse contexto que se desenrola toda a dinâmica de implementação, seja de forma direta ou indireta, muitas vezes sem terem sido previamente discutidas pelos atores que a compõem.

Antes de prosseguir os estudos, ressalta-se que tanto no que diz respeito ao seu papel na integração e mobilidade social quanto no desenvolvimento econômico, a escola, ao se institucionalizar, adotou uma determinada estrutura e organização e dispõe de diversos mecanismos de coordenação, controle e legitimidade (Reis, 2013, p. 115).

É um fato inegável que o campo educacional é marcado por uma dinâmica complexa e multifacetada, na qual os diversos atores compartilham um objetivo comum, a educação e

formação, mas também divergem em interesses, estratégias e posições, resultando em processos dinâmicos de confrontação, negociação e compromisso. Esses processos podem tanto garantir o equilíbrio e a coerência quanto demandar transformações. Nota-se que a interação, colaboração e tomada de decisões dos atores são moldadas por estruturas, normas e práticas institucionais e essa dimensão institucional desempenha papel estratégico na estabilidade e orientação do sistema educativo. Nesses sistemas, ocorrem interações entre interesses particulares e o interesse geral ou comum, resultando em formas contínuas de ajuste de uma variedade de ações e efeitos de reprodução e transformação (Reis, 2013, p. 108).

Ao considerar a instituição escolar como parte integrante de sistemas mais amplos, é preciso reconhecer a necessidade de autorregulação para preservar suas características distintivas. No contexto mencionado, as estratégias e ações dos diferentes atores desempenham um papel fundamental na explicação e compreensão da regulação. Em suma, as escolhas, motivações e comportamentos individuais são elementos perfazem a construção e o controle desse sistema regulatório.

Sabendo que as instituições escolares não são estáticas, mas sim moldadas e redefinidas ao longo do tempo, o papel dos atores na construção dessas estruturas é determinante para entender a evolução do sistema. Nesse sentido, surge a questão: quais seriam os reflexos das políticas educacionais, em nível macro, no cotidiano dessas instituições escolares?

O Plano Nacional de Educação/2014 e a Base Nacional Comum Curricular/2017 são políticas públicas estabelecidas pelo governo federal, e têm impacto direto nas escolas públicas. Para adaptar essas políticas à realidade local sem perder suas características essenciais, os municípios assumiram a responsabilidade de elaborar os planos municipais com base no PNE e os currículos, seguindo as diretrizes da BNCC.

O Ministério da Educação (MEC) enfatizou a importância da legitimidade para o sucesso de um Plano, destacando que Planos elaborados em escritórios ou por consultores que não estejam familiarizados com a realidade municipal tendem a falhar. Por outro lado, um Plano Municipal submetido a um amplo debate incorpora a diversidade de perspectivas e experiências da sociedade em relação à realidade que se deseja transformar (Brasil, 2014, p. 8). Além disso, para os cidadãos de uma determinada localidade, o Plano deve constituir um conjunto coeso, integrado e articulado para garantir seus direitos e proporcionar educação de qualidade para todos os brasileiros (Brasil, 2014, p. 6). Surge então a indagação sobre como os 5.568 municípios brasileiros elaboraram seus Planos Decenais, considerados a maior política educacional de uma localidade.

Destaca-se que o Plano de Educação de Bebedouro, seguiu todas as fases estipuladas e direcionadas pelo Ministério da Educação (MEC), iniciando com uma análise minuciosa do panorama educacional. Além disso, foi submetido a debates coletivos, como conferências e audiências públicas, e a estudos aprofundados para garantir sua viabilidade (Toledo, 2019, p. 31). Planos responsáveis devem se articular com o planejamento municipal, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo necessário construir planos de estado que transcendam os mandatos, e não planos de governo. Após ser posto em ação, é preciso acompanhar, monitorar e avaliar.

O PME é a principal política pública de Educação de um município e o seu cumprimento influencia a formação da sociedade e o progresso local. Políticas educacionais, projetos, programas e planos orientam decisões que moldam o cotidiano escolar e se são mal concebidas podem impactar significativamente o acesso à educação, a qualidade do ensino e as oportunidades para os cidadãos. Portanto, é fundamental que sejam bem planejados, pois podem ter impactos positivos ou negativos.

Para isso, é essencial contar com a efetiva participação dos diversos atores que compõem a comunidade escolar, os quais representam uma parte legítima da sociedade responsável pela educação do país. Se o sistema escolar é o epicentro de toda trama educacional, falta ao poder central estabelecer uma conexão mais eficaz com os sistemas municipais e garantir uma comunicação fluida e colaborativa entre todas as esferas da administração pública responsáveis pela educação.

5.4 Ação Pública: (des)continuidade de Projetos, Programas e Políticas Educacionais

O Brasil possui um sistema de renovação dos membros do poder executivo a cada quatro anos, alternando-se o processo entre as esferas federais/estaduais e, após dois anos, as municipais. Da mesma forma, ocorrem mudanças de ministros e de secretários estaduais e municipais de educação que colocam em prática os seus programas de governo, materializados em políticas públicas utilizando-se a estrutura organizacional existente (máquina administrativa). A situação de governabilidade afeta diretamente as políticas educacionais, resultando em descontinuidade de planos, programas e projetos em andamento, o que gera incertezas para as escolas e todos os atores envolvidos nessa dinâmica.

Em 2007, Moran apontava para esse dilema educacional dizendo que, apesar de estar aumentando a consciência, ainda existia muita descontinuidade política e de gestão (Moran,

2007, p. 8; p. 10), sendo o sistema escolar comumente usado para fins eleitoreiros e político-partidários (Libâneo, 1990, p. 35). Aprofundando esta discussão, Azanha (1990-1991, p. 65) acredita que a crise educacional está enraizada em uma crise muito mais ampla, inegavelmente de cunho político e que anos de sombra permitiram que os interesses coletivos fossem tratados sem a devida publicidade. Essas palavras sugerem que os desafios na educação não são isolados, mas estão interligados as questões mais profundas no cenário político e social, sendo necessário considerar reformas estruturais que abordem não apenas questões educacionais específicas, mas também as raízes políticas mais profundas que contribuem para a crise. É preciso, ainda, ter em mente que “os gabinetes das secretarias de educação se sucedem rapidamente, alguns até mais rapidamente do que seria necessário. **O permanente são as escolas** e algumas estruturas” (Gadotti, 1999, p. 8, grifo do autor).

Essas rupturas ou turbulências decorrentes da mudança de projeto político. na eleição de prefeitos de correntes ideológicas distintas, manifestam-se em estilos de gestão, paralisação ou retomada de obras, projetos e programas, mudanças na estrutura organizacional do aparelho estatal; enfim. naquilo que na administração pública. se costuma chamar de descontinuidade administrativa (Avritscher, 1995, p. 3).

Enquanto de um lado estão os formuladores de políticas educacionais, do outro estão as instituições escolares que desempenham o papel de implementar essas ações. Lamounier (1982, p. 5), em sua análise sobre políticas públicas, questiona: “em que medida, efetivamente, existe coerência e continuidade nas ações do setor público?”. O autor argumenta que a coerência e a continuidade são determinadas pelo processo político, constituindo resultados contingentes e não pontos de partida conceituais. Mas quem são os responsáveis por determinar a continuidade ou não das ações político-administrativas?

Cabe sublinhar que, além de definidores de políticas públicas, o gestor público é o ator responsável pela continuidade ou não às ações estabelecidas pelos antecessores, muitas vezes opositores políticos que criam um descompasso intencional ou simplesmente neutralizam o trabalho antecedente sem prévia, impactando na vida dos cidadãos. Estabelece-se, assim, “como que um círculo vicioso, em que cada novo governante, com projeto político divergente, necessita ‘reinventar’ o aparelho estatal mais adequado aos seus propósitos” (Avritscher, 1995, p. 10). O gestor público deve possuir habilidades fundamentais, tais como “diagnosticar demandas e necessidades sociais, planejar os meios, os instrumentos e recursos adequados, no sentido de atender aos fins almejados, incrementa a *eficácia* da política e a *efetividade* do gasto”

(Rodrigues, 2015, p. 23, grifo da autora). Para a autora, é preciso, ainda, que o gestor saiba analisar o ambiente em que deve atuar, seja social, político e econômico.

Observa-se, que as tomadas de decisões sofrem intervenções de grupos de diversos graus de interesses e poderes, existindo um jogo político anterior à formulação de uma política onde as unidades escolares atuam apenas como implementadores. Nesse movimento político são desconsideradas as particularidades de cada contexto (possibilidade real de aplicação das políticas), criando lacunas históricas e intermináveis provocadas pela falta de fusão entre as necessidades do público-alvo e as prioridades estabelecidas pelos agentes públicos superiores (detentores das regras).

Para Rosseau (2010, p. 39), “somente a vontade geral pode, por si só, dirigir as forças do Estado, de acordo com o objetivo da sua instituição, que é o bem comum: [...] é unicamente sobre este interesse comum que a sociedade deve ser governada”. As diretrizes e metas desenvolvidas pelo órgão municipal de Educação visam a intervir no conjunto dos problemas de forma permanente e sistemática. Ações isoladas e parciais não asseguram mudanças significativas e duradouras (Gadotti, 1999, p. 8).

Secchi (2023, xi) diz que o setor público no Brasil é desprovido de conhecimento e que falta, por parte dos representantes políticos e burocratas, munção teórica e metodológica aplicada na elaboração de políticas públicas apropriadas. Esses dilemas são frequentemente apontados como obstáculos ao desenvolvimento efetivo e à solução de problemas sociais no país.

Porém, ocorre que as principais tomadas de decisões emanam de um gestor com cargo político, como o secretário de educação lotado na maioria das secretarias municipais e o político “não é um especialista, faltam-lhe informações e, mesmo que as tivesse, não disporia de tempo, para decidir sobre as inúmeras questões políticas, técnicas e administrativas com que se defronta no exercício do seu cargo” (Avritscher, 1995, p. 22). Esse perfil de secretário de educação é explicitado em Bebedouro a partir da Lei Complementar n.º 145/2022, que dispõe sobre a organização administrativa e a reorganização do quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Bebedouro. No Artigo 88, a lei afirma que "A Secretaria Municipal de Educação é dirigida por Agente Político com nível de Secretário, de livre nomeação e exoneração pelo Prefeito Municipal" (Bebedouro, 2022a).

A abertura de canais efetivos de participação é um elemento-chave para fortalecer a legitimidade do sistema democrático e garantir que as políticas públicas reflitam as aspirações e necessidades da população (Gadotti, 1999, p. 6).

É preciso reconhecer que a construção de um sistema educacional de qualidade é um processo contínuo, que não deve ser reiniciado a cada mudança de gestão. Apesar de divergências de ideias entre esta autora e a organização *Todos pela Educação* em alguns aspectos educacionais, há concordância quando a entidade questiona o que é necessário para que líderes políticos promovam avanços educacionais significativos. Embora não haja uma resposta única, a organização delinea dez características e comportamentos para a liderança local. Dentre tais atributos, encontra-se:

5- Entender que, mesmo com a troca de gestões, a estruturação de um sistema de qualidade é um processo que não começa no início de cada mandato. A visão de ‘recomeçar tudo do zero’ é absolutamente prejudicial e, usualmente, leva a uma paralisia de gestão e a uma desconfiança dos diretores e professores das escolas. É preciso ter uma atitude de manter as conquistas passadas, aperfeiçoar o que é necessário e, claro, trazer novas políticas públicas que possam impulsionar o avanço nos resultados educacionais (Todos pela Educação, 2020, p. 59, grifo do autor).

Essas palavras refletem as percepções e experiências dos profissionais da educação que trabalham diretamente nas instituições escolares, enfrentando diariamente os desafios e a escassez de recursos. Muitas vezes, tais dificuldades são resultado de políticas mal elaboradas ou descontinuadas ao longo do tempo, além da constante rotatividade de gestores educacionais. Ressaltam, também, a necessidade de um diálogo mais amplo e inclusivo antes das tomadas de decisões, especialmente aquelas que terão impacto no sistema educacional como um todo.

As ações dessas lideranças políticas municipais dão ímpeto ao trabalho técnico da Secretaria de Educação e sem clareza sobre o papel que desempenham, muitos dos esforços despendidos pelos gestores educacionais podem tornar-se superficiais. Sendo assim, a Educação “não pode esperar ou ficar em segundo plano – para que melhorias significativas realmente aconteçam, a agenda educacional precisa ser altamente prioritária na pauta política dos governos locais” (Todos pela Educação, 2020, p. 58). E, “se o governo quer que suas orientações sejam compreendidas e seguidas, deve poder nomear as pessoas que lhe são favoráveis nos postos de maior responsabilidade” (Avritscher, 1995, p. 18).

O campo de análise mostra que as mudanças ou investimentos educacionais ocorrem de acordo com as intenções dos gestores públicos, existindo, assim, um aspecto a considerar na realidade brasileira que é “o da descontinuidade de políticas implementadas, o que quase sempre ocorre nas administrações públicas na passagem de um gestor para outro” (Gatti, 2012a, p. 36). Assim, vista a descontinuidade como um dilema administrativo da alternância de poder

que, se não se delimitar adequadamente, pode causar retrocessos democráticos (Avritscher, 1995, p. 2).

A prática de continuidade ou não de políticas públicas implementadas traz consequências contraditórias: de um lado permite a mudança de situações indesejadas da população, favorecendo a criatividade, a inovação e novos modelos de conduzir as políticas públicas; de outro, possibilita a ruptura de iniciativas de interesses coletivos, desperdício de verbas públicas, interrupção de obras e serviços dificultando a idealização de projetos de mais longa duração. O prazo delimitado de um mandato força as lideranças a preocuparem-se mais com as ações do dia-a-dia (Avritscher, 1995, p. 2-3). Assim, as ações tornam-se imediatistas, sem a visão e responsabilidade com o futuro.

Nesse caminho, infere-se que as mudanças de rumo geram desconfortos, pois muitas vezes, os executores dessas políticas não foram consultados, além de as tomadas de decisões não estarem pautadas por análises ou avaliações consistentes, que comprovem a eficácia da política em curso, antes de decidir pela continuidade, adequação ou ruptura. As reformas educacionais frequentemente buscam revisar os princípios fundamentais que norteiam as escolas, o que pode englobar alterações nas abordagens pedagógicas, nos valores educacionais e nas metas de aprendizado, influenciando diretamente a identidade da instituição. “Na transição entre governos com projetos políticos diferentes, inúmeros outros tipos de práticas impactam a máquina e o relacionamento entre o governo municipal e a população” (Avritscher, 1995, p. 12).

É preciso, então, buscar um equilíbrio entre inovação e preservação. Embora as mudanças muitas vezes tornem-se inevitáveis, devem ser inseridas com responsabilidade e consideração. A promoção da inovação requer uma compreensão aprofundada das possíveis consequências, bem como o respeito pela herança educacional já estabelecida. Toda decisão deve ser precedida por diálogo e a participação de todos os interessados, como professores, pais, alunos e membros da comunidade, assegurando que suas opiniões sejam consideradas no processo de reforma.

A dinâmica de tomada de decisões políticas é delineada pela sua progressão e conexão, assemelhando-se ao tipo de conhecimento que a justifica. Ela deve ser enraizada em uma lógica discursiva que a legitima, e seu mecanismo regulador é composto por quatro elementos: credibilidade, maleabilidade, importância simbólica e pertinência; esses atributos conferem-lhe valor e poder, tanto científico quanto político, desempenhando um papel significativo na sua aceitação e influência na sociedade (Lemes, 2016, p. 1623). Assim, a tomada de decisão por parte de um gestor público é permeada por responsabilidade, uma vez que influencia

diretamente a qualidade de vida dos cidadãos e o progresso da sociedade em questão. A educação emerge como uma ferramenta essencial para aprimorar tais decisões, possibilitando avanços no desenvolvimento social e humano.

Considerando as análises de Contijo (2012), da Fundação João Pinheiro (2021) e de Secchi (2010), é evidente que as políticas públicas percorrem um ciclo que envolve etapas essenciais, tais como formulação, execução, monitoramento e avaliação, sendo que:

Tal esquematização tem efeito didático, pois permite a visualização desde a inclusão da política pública na agenda governamental até a avaliação de sua real efetividade, consoante a finalidade que se propunha. No entanto, não reflete a improvisação caótica que normalmente marca as políticas públicas latino-americanas, passíveis de evolução através da integração de esforços científicos à prática (Amabile, 2012b, p. 391).

Por essas razões, deve-se reconhecer que os projetos e programas educacionais concretizam as ações político-administrativas de um gestor público, transformando-as em políticas públicas que podem ter impactos positivos ou negativos na realidade social, política e econômica da comunidade local. Ao mobilizar recursos financeiros, materiais e humanos da coletividade, o gestor público deve observar os princípios da administração pública, conforme estabelecido no Art. 37 da Constituição Federal, dando ênfase à eficiência, que consiste na busca por resultados positivos para atender aos interesses e direitos da população. Como observado por Cury (2002a, p. 173), “O exercício de uma liderança implica em assumir a responsabilidade por atos de deliberação e decisão”.

Assim como expresso pelos autores, a descontinuidade das políticas públicas pode ter sérios impactos na vida em sociedade. Avritscher (1995) e Gadotti (1999) sugerem que uma possível solução para esses problemas é a integração entre a sociedade e o poder público. Esse tipo de integração pode ajudar a mitigar os impactos negativos causados pela falta de continuidade nas políticas públicas. Avritscher (1995) enfatiza a importância da participação ativa da sociedade no ciclo das políticas públicas, pois quando a sociedade está envolvida no processo decisório, há uma maior probabilidade de as políticas serem mais consistentes e alinhadas com as necessidades reais da população. Assim, enfatiza que:

Para que as descontinuidades administrativas que são decorrência da alternância do poder, fundamental na democracia, ocorram sem que haja prejuízos aos interesses da maioria da população e aos avanços no processo da consolidação da democracia, é necessário que haja maior controle da sociedade sobre as ações do governo (Avritscher, 1995, p. 106).

Por sua vez, Gadotti (1999), que defende a formação cidadã e a participação do povo na governabilidade, ressalta a importância da educação para promover essa integração entre sociedade e poder público, onde os interesses e necessidades da sociedade são melhor representados e atendidos. Uma educação voltada para a cidadania e o entendimento dos processos políticos capacita os cidadãos a participarem de forma mais efetiva na construção e continuidade das políticas públicas, como expresso em suas palavras:

A participação é uma forma prática de formação para a cidadania, através da qual a população aprende a intervir no Estado e a reformá-lo a partir de fora. Isso significa governar com a participação do povo. Mas, para isso, esses novos atores [...] devem ser considerados como coparticipantes na **tomada de decisão**. A melhor forma de iniciar essa parceria e corresponsabilidade é através da criação de mecanismos permanentes de consulta para a aplicação dos recursos financeiros do Município [...] **A participação popular representa um verdadeiro processo educativo** pois desenvolve a consciência da cidadania da população para que assuma efetivamente o seu papel de sujeito da transformação no Município. Para isso é necessário que a população compreenda o funcionamento da administração e, em particular, da **elaboração do orçamento**, as leis que regem a administração pública e limitam a ação transformadora, bem como acompanhem a aplicação dos recursos (Gadotti, 1999, p. 5-6, grifos do autor).

Os escritores mencionam critérios a serem avaliados em uma administração governamental, atividades a serem supervisionadas e o exercício ativo da cidadania. Dessa forma, estabelece-se uma conexão entre democracia e eficácia administrativa. A interrupção de políticas públicas sem uma análise prévia de impacto e avaliação não apenas compromete a eficácia das intervenções governamentais, mas também enfraquece a confiança dos cidadãos no Estado como catalisador de mudanças consistentes e sustentáveis.

5.5 Os efeitos das Reformas Administrativas na dinâmica da vida social e escolar.

Frente ao debate sobre políticas públicas, especialmente as ligadas à educação, é importante reavaliar o papel da escola diante das instabilidades resultantes das intervenções político-administrativas recorrentes. Essas interferências, por sua vez, interrompem o processo educacional das escolas, o qual perdura há séculos.

Ao considerar uma mudança de rumo na educação, é essencial compreender as relações estabelecidas entre as reformas educacionais e a cultura escolar. Como os membros da comunidade escolar reagem, interpretam e implementam as reformas educacionais originadas das políticas públicas? Essa abordagem oferece uma compreensão da dinâmica no nível da

escola e de como as políticas se refletem nas práticas do cotidiano. As reformas administrativas, utilizadas para marcar uma mudança governamental, podem ou não prejudicar os interesses da população, dependendo da intenção e da capacidade dos gestores públicos. Ao se tratar dos defeitos dessas reformas, Avritscher (1995, p. 10 *apud* Martins, 1994, p. 172) diz que elas põem grande ênfase na ideia de descontinuidade e que:

Seus promotores dizem basta ao *status quo* e, a partir deste gesto grandiloquente, se lançam a fazer talhos que afetam, indiscriminadamente, a tudo e a todos – pessoas, estatutos, práticas, estruturas, saberes acumulados, orientações valorativas e disposições comportamentais – na vã esperança de extirpar o passado por meio de ações cirúrgicas.

No Brasil, essa situação educacional perdura e os administradores públicos buscam apenas atenuantes, e um clássico exemplo dessa realidade é a questão do analfabetismo em que se “viu as dificuldades se agigantarem, sem tomar maiores iniciativas para combatê-las” (Freitas, 1957, n.p.) ou utilizadas políticas públicas ineficazes em que “a marca da descontinuidade na política de educação atual se faz presente na meta, sempre adiada, de eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental” (Saviani, 2008b, p. 12). O autor aponta, dentre alguns exemplos relacionados ao financiamento da educação, “o obstáculo da descontinuidade, o que se patenteia [...] nas disputas políticas que marcam os partidos nas instâncias federal, estadual e municipal” (Saviani, 2008b, p. 19), que, conseqüentemente, contribuem para a persistência dos obstáculos ideológicos.

Após quase duas décadas dos apontamentos de Saviani (2008a), o problema persiste ao verificar-se que “entre as inúmeras propostas que historicamente são encaminhadas por diferentes governos observa-se a não permanência e isso faz com que as conquistas de um momento (ou período) se percam no outro” (Lemes, 2021b, p. 2195).

Estudiosos de políticas públicas aprofundam suas análises para identificar as causas dos problemas. Lemes (2021a, p. 6), por exemplo, com base nos estudos de Maroy (2008), aponta que os conflitos políticos, decorrentes de divergências entre trajetórias, interpretações operacionais ou até mesmo de hibridização de modelos, e as realidades simbólicas, estruturais ou institucionais das escolas impactam diretamente a escolarização pública nos seus variados contextos sociais.

Saviani (2008a) menciona a falta de continuidade nas políticas educacionais como uma característica estrutural dessas políticas, o que representa um desafio para a construção do sistema nacional de educação. Ele atribui essas rupturas ao excesso de reformas ao longo da

história educacional brasileira, destacando tais ações como obstáculos políticos. E, para ilustrar essa dinâmica, o autor recorre a algumas metáforas:

Essas reformas, vistas em retrospectiva de conjunto descrevem um movimento que pode ser reconhecido pelas metáforas do ziguezague ou do pêndulo. A metáfora do ziguezague indica o sentido tortuoso, sinuoso das variações e alterações sucessivas observadas nas reformas; o movimento pendular mostra o vai-e-vem de dois temas que se alternam sequencialmente nas medidas reformadoras da estrutura educacional (Saviani, 2008a, p. 11).

Em suma, é frequente que, ao assumirem o poder, os indivíduos procurem deixar sua própria marca, revertendo as políticas existentes e sugerindo que, por fim, os problemas serão resolvidos (Saviani, 2008a, p. 11). Um exemplo marcante dessas reformas no Brasil é o movimento histórico de centralização, descentralização, recentralização e redescentralização, buscando regular e controlar o ensino.

Na maioria dos municípios brasileiros, os dirigentes educacionais são geralmente nomeados por indicações políticas, o que vai contra a ideia de que a construção de uma sociedade avançada em termos econômicos, intelectuais e éticos só pode ocorrer se os responsáveis por sua consolidação tiverem uma sólida formação pedagógico-científica e profissional (Dias Sobrinho, 2013, p. 115). Portanto, é um esforço coletivo, com a participação, o envolvimento e o comprometimento de atores específicos e uma clara visão e estratégia definidas (Almeida, 2014, p. 25). A dinâmica de formação e construção do sistema educacional demanda tempo e não pode ser alterada ao sabor das vontades de agentes públicos temporários na gestão educacional. Os resultados dessas alterações frequentemente repercutem sobre o sistema escolar, que é o mais impactado por esse movimento oscilatório, comparável a um pêndulo, conforme salientado por Saviani.

A organização Todos pela Educação (2020, p. 58, grifo do autor), ao elucidar as dez características e comportamentos para a liderança local, coloca como segundo atributo “**Não permitir que questões puramente partidárias e/ou eleitorais influenciem a escolha dos ocupantes para os cargos da gestão educacional**”. Isso implica “evitar, a todo custo, o loteamento de cargos da Educação, desde posições de liderança na Secretaria de Educação até nas escolas da rede [...]”. No entanto, a prática escolar e os resultados educacionais mostram que, na gestão pública, esse comportamento ocorre de forma contrária, conforme já mencionado.

Examinando a esfera municipal, além do prefeito, o secretário de educação detém uma autoridade política significativa. Os secretários, conforme Avritscher (1995, p. 20), desempenham um papel duplo: são responsáveis pela gestão administrativa e pela execução das

decisões, sendo participantes centrais e diretos no processo de tomada dessas decisões. Os agentes públicos estabelecem a conexão entre o poder executivo e os demais atores envolvidos na educação.

Pesquisas científicas fundamentam a prática educacional, evidenciando que períodos de intensa intervenção por parte do Estado resultaram em atrasos significativos e perdas irreparáveis ao longo da história (Alves, 2022, p. 4). Os detentores do poder público têm o dever de elucidar os cidadãos sobre as bases das leis que os regem (Condorcet, 2008, p. 55). Portanto, a gestão educacional deve traçar seus próprios rumos e impulsionar o progresso do país (Alves, 2022, p. 4), promovendo uma maior autonomia para estados e municípios e incentivando a gestão compartilhada. É importante considerar as características escolares, tanto em âmbito internacional quanto intranacional, pois as escolas são parte integrante de diversas sociedades, inseridas em estruturas com formas e tradições distintas, e fazem parte de sistemas educacionais inicialmente diversos e variadamente desiguais (Maroy, 2004, p. 31).

No entanto, na prática, quando gestores ou administradores decidem interromper processos em andamento, ou introduzir novos programas sem realizar uma avaliação diagnóstica da situação e sem consultar as partes envolvidas, enfrentam dificuldades para estabelecer parâmetros de comparação entre o antes e o depois, devido à limitação do período de experiência. Muitos profissionais da educação permanecem no sistema municipal por um período mais longo e, com uma visão retrospectiva, conseguem criar condições para acompanhar e comparar os avanços e retrocessos resultantes das decisões tomadas, assim como suas implicações para a educação local. Por conseguinte,

As ações do poder público produzem efeitos sobre o sistema educativo com intervenções profundas na escolarização, por vezes inadequadas à dinâmica do fazer pedagógico no cotidiano, porém os processos cognitivos envolvidos na construção e implementação dessas ações parecem não atentar para essas inadequações. Em geral, observa-se certa discrepância entre as diretrizes e seus regramentos e a realidade estrutural e conjuntural das unidades escolares na trama da rede de escolas que compõe o sistema de ensino (Lemes, 2021a, p. 5).

A falta de consolidação de políticas públicas ao longo do tempo tem contribuído para a situação atual. Uma possível abordagem para mitigar os efeitos negativos das ações dos administradores públicos e enfrentar esses desafios é adotar uma gestão democrática na educação, que implica em “transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência” (Cury, 2002a, p. 173). Assim, as decisões devem ser fundamentadas na participação e na deliberação pública, refletindo o desejo

de crescimento individual como cidadãos e, por extensão, o desenvolvimento da sociedade como um todo.

Essa abordagem estabelece uma ponte entre os agentes com poder decisório e a participação popular, onde o diálogo é fundamental como método e funcionamento (*ibid.*, p. 172-173), constituindo um contrato social. O pacto social confere ao líder político um poder orientado pela vontade geral, que assume o título de soberania (Rousseau, 2010, p. 44). A participação ativa dos parceiros na elaboração das políticas educacionais locais envolve as pessoas e promove a seleção de soluções mais eficazes para os desafios (Almeida, 2014, p. 26).

A evolução educacional demonstra que, desde a introdução da gestão democrática no discurso, houve uma diluição de seu verdadeiro significado, levando muitos gestores a acreditarem que estão aderindo a esse princípio. No entanto, a questão transcende o aspecto ideológico; trata-se de uma reflexão sobre os artigos 12 e 13 da LDB, que instigam um trabalho coletivo, articulado e dialógico. Isso implica em uma gestão de autoridade compartilhada, que vai além do âmbito da unidade escolar, mas representa um desafio para novas formas de conduzir a educação, envolvendo uma relação de poder entre o Estado, o sistema educacional e as instituições de ensino (Cury, 2002a, p. 173).

Um exemplo clássico do que ocorre na área da educação é a formação de comissões ou grupos de trabalho temáticos, em que os representantes dos segmentos não são indicados pelos seus pares, mas sim designados pelo poder central local. Embora essa prática dê a impressão de uma ação democrática, discussão e tomada de decisão em grupo, muitas das deliberações não refletem a vontade da maioria dos representados, divergindo, assim, dos verdadeiros propósitos e objetivos da educação, podendo considerar que:

Um objetivo ou um fim importa em atividades seriadas e ordenadas, atividades cuja ordem consiste no progressivo completar-se de um processo. Dada uma espécie de atividade que deva durar certo tempo e seja cumulativa em seu desenvolvimento no decurso desse tempo — fim ou objetivo significa a previsão do termo ou do possível resultado (Dewey, 1979, p. 110).

O autor discute a natureza e o propósito de objetivos ou fins em atividades sequenciais e ordenadas. Essa definição destaca a importância de ter uma visão clara do destino ou meta desejada ao realizar atividades cumulativas e sequenciais. Entra nesse ponto a necessidade de trabalho dialógico entre a esfera de poder e os atores educacionais legítimos. Assim, o objetivo é a antecipação do resultado esperado ou do ponto final do processo em andamento.

Então, o interesse público deveria ter supremacia nos atos administrativos, contudo, é comum que decisões de gestores públicos sejam marcadas pela pessoalidade, contrariando os

princípios da administração pública, caracterizando a personalização de atos administrativos (contrário ao princípio da impessoalidade). “A problemática do Estado consiste precisamente em compreender como ele se acha permanentemente dividido entre tendências à universalização e tendências à particularização dos interesses representados” (Lamousier, 1982, p. 13).

Mesmo os atos discricionários do poder executivo, se pautado numa gestão democrática, não poderiam afastar-se do interesse público, mas prover discussões prévias antes das tomadas de decisões, isso “porque a vontade particular, pela sua natureza, tende para a preferência e a vontade geral, para a igualdade” (Rousseau, 2010, p. 39). Estas palavras escritas por Jacques Rousseau em 1762 soam atuais e a perspectiva histórica mostra que o país viveu experiências de autonomia/dependência administrativa em diversos graus e tempos e que a descentralização do ensino preconizada pela constituição vigente, foi marcada por gradativo aumento de poder local.

Porém, nem sempre foi assim, pois vista a educação como ponto central na vida em comunidade e ao se discutir as políticas educacionais como meio *de e o que* acarretam na vida em sociedade, identifica-se a primeira experiência no país de descentralização do ensino ocorrida no período regencial, efetivando-se pelo Ato Adicional de 1834. Assim, a administração escolar foi dividida sob critérios sociais, ficando a coroa responsável pelo nível superior, atendendo à elite da época, e, as províncias ficariam responsáveis pela educação popular, composta pela escola elementar e secundária (Alves, 2022, p. 3).

A Constituição de 1934 reserva um capítulo sobre a Educação. Outras reformas posteriores foram definidoras, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961. A Constituição Federal e a LDB em vigor proporcionaram maior autonomia aos sistemas de ensino, permitindo que as unidades escolares definam seus próprios projetos pedagógicos.

Frente aos fortes impactos que mudam a forma de ensinar e aprender, exigem, também, novos comportamentos dos gestores educacionais, seja na questão administrativa ou no uso dos recursos financeiros. Constam nessas tendências a aprendizagem híbrida (junção da educação presencial à educação a distância), o uso da inteligência artificial, a educação imersiva, o crescimento das tecnologias e outras tendências que vão exigir uma gestão aprimorada (Alves, 2022, p. 4).

Permanece a incerteza sobre como os gestores educacionais podem encarar os desafios colocados pela contemporaneidade, considerando que ainda não conseguiram superar obstáculos e problemas antigos. Assim, a história educacional reflete a acumulação dessas questões não solucionadas na educação brasileira, frequentemente marcada por retrocessos.

Este estudo não oferece respostas definitivas, mas constitui uma tentativa de explorar possíveis caminhos dentro de um espaço territorial limitado do país.

A descontinuidade das políticas públicas é um desafio complexo, influenciado por diferentes instâncias reguladoras, incluindo o poder nacional e local, bem como o poder regulador transnacional exercido por organismos multilaterais. Esses organismos não apenas oferecem programas de apoio e cooperação, mas também impõem diagnósticos, regras e metodologias, além de apresentar possíveis soluções para os problemas educacionais. Outra modalidade desse modelo regulatório é o “empréstimo de políticas educativas”, em que países observam e se inspiram em experiências bem-sucedidas de outros lugares, influenciando assim as decisões políticas em busca de soluções rápidas para problemas emergentes ou legitimando mudanças nos sistemas de ensino (Walford, 2001, p. 179).

No contexto brasileiro, a BNCC, um importante documento normativo, adota o conceito de competência utilizado por avaliações internacionais projetadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). É fundamental compreender a influência dos organismos multilaterais sobre a política brasileira, especialmente sobre as reformas educacionais (Brasil, 2018a, p. 13). Lemes (2021a, p. 2198) discute os fundamentos e conceitos da BNCC, e reforça sobre os vínculos produzidos por relações internacionais no país (p. 2198).

Outros autores concordam com a influência que organismos multilaterais exercem sobre a educação brasileira. Esse mecanismo, se dá não somente pela “internacionalização dos fóruns de consulta e decisão política”, mas também em função da importância crescente das agências internacionais, que são lideradas por “países centrais” em programas de cooperação “aos países de periferia” (Barroso, 2006, p. 46), exercendo, dessa forma, consideráveis influências na formulação das políticas educacionais da região (Dourado; Oliveira; Santos, 2007, p. 7).

Assim, as reformas na educação brasileira têm concretizado essa nova configuração da gestão pública, fundamentada em uma lógica estatal que busca alinhar-se às diretrizes internacionais, as quais encaram a Educação como um meio importante para fortalecer o mercado. Barroso (2006, p. 56) caracteriza a regulação nacional como “formas institucionalizadas de intervenção do Estado e da sua administração na coordenação do sistema educativo”. E, ao se tratar da microrregulação local, o autor a define como um complexo jogo de estratégias, negociações e ações, envolvendo múltiplos atores, no qual as normas, injunções e constrangimentos são (re)ajustados localmente, frequentemente de maneira não intencional. E, para completar, de acordo com Barroso (2006, p. 58), em uma perspectiva conexionista de organização, as redes constituem a própria estrutura organizacional, onde as relações pessoais

e a troca de informações e conhecimentos são essenciais, refletindo os interesses e estratégias dos atores organizacionais.

Na área da Educação, os processos de regulação de políticas e ação pública são altamente complexos (Barroso, 2006, p. 59). Barroso desfaz a concepção de um macro-ator, como o Ministério da Educação, que controla e decide de forma racional, linear, hierárquica e unidirecional. Pelo contrário, a regulação do sistema educacional emerge de um intrincado sistema de coordenação, caracterizado por diferentes níveis, objetivos, processos e atores que interagem entre si. Essa interação é marcada por imprevisibilidades, diversidade de racionalidades, lógicas, interesses e estratégias (p. 60).

Para mitigar a descontinuidade das políticas públicas, a Constituição Federal estabelece o Plano Plurianual (PPA), um dos instrumentos de planejamento governamental em nível federal, estadual ou municipal. Por meio do PPA, são definidos os principais objetivos e metas dos programas governamentais a cada período de quatro anos. Para evitar interrupções abruptas nos programas de governo durante a transição de mandatos, o ciclo do PPA não coincide com o mandato eletivo, garantindo que o último ano do PPA corresponda ao primeiro ano de um novo mandato (Portal Câmara dos Deputados). Essa estratégia assegura um planejamento de médio prazo e certa continuidade nas políticas públicas.

Azanha (1990-1991, p. 65-69), caracteriza o sistema educacional brasileiro como atravessando uma crise, intrinsecamente ligada à situação política, e é resultado da falta de divulgação dos interesses coletivos. Essa ausência de debate, consenso e transparência tem sido uma causa fundamental dessa crise. A trajetória das reformas, desde as decisões políticas que as legalizam, passando pelas medidas técnicas e administrativas de vários níveis que as regulamentam, até as práticas escolares destinadas a implementá-las, permanece largamente inexplorada pela pesquisa educacional.

Embora a descontinuidade administrativa seja uma realidade, estudos que abordam esse tema são escassos no país. Nogueira (2006, p. 13) valida o que é comumente observado nas administrações públicas:

Isso se traduziria na interrupção de iniciativas, projetos, programas e obras, mudanças radicais de prioridades e engavetamento de planos futuros, sempre em função de um viés político, desprezando-se considerações sobre possíveis qualidades ou méritos que tenham as ações descontinuadas. Como consequência, tem-se o desperdício de recursos públicos, a perda de memória e saber institucional, o desânimo das equipes envolvidas e um aumento da tensão e da animosidade entre técnicos estáveis e gestores que vêm e vão ao sabor das eleições.

Novamente, a teoria reforça a prática educacional, refletindo as ideias e experiências dos profissionais que lideram o sistema escolar municipal. Nesse contexto, o poder local, entendido como um sistema organizado de consensos da sociedade civil em um espaço delimitado, implica alterações na organização da informação, reforço da capacidade administrativa e um amplo trabalho de formação tanto na comunidade quanto na estrutura administrativa. Trata-se, portanto, de um esforço do município sobre si mesmo (Dowbor, 2016, p. 91). Isso suscita reflexões sobre o desafio de conciliar a gestão democrática com a eficiência administrativa, buscando uma abordagem que seja receptiva aos interesses públicos e, ao mesmo tempo, promova um maior controle das ações governamentais.

Ao abordar a interligação entre ação pública, reforma administrativa e descontinuidade de políticas educacionais, Resende (2002, p. 123) afirma que as reformas administrativas frequentemente sofrem alterações, são abandonadas ou não recebem continuidade. Ele observa que novas reformas são introduzidas para lidar com problemas de desempenho persistentes no aparato burocrático. Em seus estudos, o autor busca esclarecer os mecanismos que geram obstáculos e dificultam a implementação das reformas administrativas:

Independentemente de sua natureza, contexto e especificidade, as reformas administrativas são políticas que se voltam para a melhoria da *performance* do aparato burocrático do Estado. Usualmente, estas políticas conjugam dois objetivos complementares: o ajuste fiscal (ou a redução dos gastos com o governo) e a mudança institucional (ou a mudança nas estruturas organizacionais, na cultura burocrática e, de modo mais geral, nas regras do jogo). Políticas com este propósito são tão antigas quanto os governos. Todavia, conforme aponta a evidência empírica acumulada na produção acadêmica, sua implementação gera resultados muito distantes daqueles que delas se espera e, conseqüentemente, os governos continuam a exibir problemas de *performance*, sendo que novas reformas são propostas a cada governo. Nesse sentido, as políticas de reformas são conhecidas como políticas que têm baixa *performance* e alta persistência, portanto, são políticas que *falham sequencialmente* (Resende, 2002, p. 125, grifos do autor).

Diante de diversas explicações e estudos de diferentes autores, Resende (2002, p. 126) se apoia no pensamento de Cohen, March e Olsen (1972), para dizer que as reformas são políticas caracterizadas por uma alta dose de contradição, ambiguidade e incerteza, o que as torna menos propensas a serem bem-sucedidas na implementação. A estruturação específica das políticas públicas, incluindo a educação, impacta os incentivos, desincentivos, benefícios e custos da participação, mas não determina completamente a variedade desses fatores (Lamounier, 1992, p. 12).

Portanto, uma administração pública eficaz e responsável utilizará recursos públicos de maneira consciente e desenvolverá políticas públicas baseadas em evidências, visando estratégias de intervenção que produzam resultados positivos para a sociedade local, evitando ações arbitrárias, intuitivas ou de autopromoção.

Em um mundo marcado por rápida globalização, onde a parte mais importante do poder foi deslocada da esfera política, as instituições políticas encontram-se limitadas em sua capacidade de prover segurança e garantias. Os poderes mais influentes circulam ou se movem, e as decisões mais importantes são tomadas em espaços distantes da esfera pública institucionalizada politicamente. Como resultado, o verdadeiro poder se distancia da política, enquanto essa permanece incapaz de cumprir suas expectativas e atribuições tradicionais (Bauman, 2000, p. 13-14).

O artigo científico publicado por Resende (2002), intitulado “Por que as Reformas Administrativas Falham?”, aborda o problema da constante interrupção nas políticas de reforma administrativa, ou seja, porque as políticas implementadas raramente alcançam os resultados desejados. Nele, são apresentadas diversas interpretações de estudiosos da área sobre essas falhas sequenciais. Apesar de ser uma pergunta, o título da pesquisa indica a inconsistência das reformas, reconhece a presença de falhas e busca identificar suas causas. Os estudos de Resende parte da seguinte indagação: “*Por que políticas públicas usualmente não conseguem produzir os resultados esperados por seus formuladores?*” (Resende, 2002, p. 125, grifo do autor).

No artigo de Resende há debates sobre atores, governos e falhas administrativas consecutivas. Para o autor,

[...] numa reforma administrativa voltada para o ajuste fiscal e para a mudança institucional há uma clivagem dos interesses dos atores estratégicos, a qual depende sobremaneira de como esses atores, que têm poder decisório na arena da reforma, percebem a questão do controle (ou do grau de controles burocráticos) e sua relação com a *performance* (Resende, 2002, p. 124).

Assim como nos estudos de Resende (2002), no cotidiano da sociedade, há críticas dirigidas aos responsáveis pelo poder decisório nas administrações públicas, pois são responsáveis pelo desempenho, execução, atuação, rendimento e eficiência das políticas públicas.

Após as explicações e a busca por respostas, Resende (2002, p. 127) desenvolveu um quadro contendo as principais ideias dos autores referenciados em sua obra. Apesar de cada autor ter seu conteúdo atribuído na íntegra no artigo original, neste trabalho houve uma redução no número de autores e o quadro foi adaptado para se adequar ao objeto de estudo.

Quadro 1 - Explicações Correntes para os Dilemas de Implementação em Reformas

Natureza da explicação	Autor(es)	Mecanismo causal	Explicação
Resistência Organizada	Kaufman (1995)	Interesses organizados se opõem e resistem à reforma.	“Reformas enfrentam resistência organizada por três razões: a) benefícios da manutenção do <i>status quo</i> ; b) oposição calculada a mudança; c) pouca habilidade para mudança”.
Ondas de Reformas	Light (1997)	Reformas criam consequências não antecipadas; Reformas resultam da competição de ideias conflitantes.	“Reformas geram mais reformas. Quanto mais a administração pública é reformada, mais o Congresso e a Presidência pensam que ela precisa ser reformada”.
Valores Conflitantes	Kaufman (1971)	Valores conflitantes acerca de como reformar cria a necessidade de mais reformas.	“Reformas representam um conflito permanente de valores sobre como organizar a administração pública: competência neutra; representatividade e liderança executiva”.
Conflito Estrutural	Coe (1997)	Pressões do ambiente externo inibe reforma.	“Quando as reformas são iniciadas, outro conjunto de forças passam a operar no sentido de fazer a organização ‘retornar’ para o <i>status quo</i> ”.
Atenção dos Atores Estratégicos	March <i>et al.</i> (1993)	Reformas não mantêm atenção dos atores estratégicos para continuar reforma.	“Reformas não conseguem fazer com que os atores estratégicos mantenham atenção nas reformas”.
Amplitude da Reforma	March <i>et al.</i> (1993)	Por terem objetivos múltiplos e grande escopo, reformas são difíceis de implementar.	“Reformas tendem a atrair oposição, e a desencadear processos com consequências não antecipadas”.
Contradições, Ambiguidade, Incerteza	Peters e Savoie (1996); March e Olsen (1989)	Reformas criam contradições, ambiguidades e incerteza, reduzindo chances de implementação. Forças contraditórias inibem implementação das reformas.	“Reformas tendem a demandar mais coordenação e controle”. “Reformas tendem a desencadear forças centrípetas e centrífugas que tornam complexa a sua implementação”.
Transferência de Poder	Caiden (1991)	Transferência de poder causa deslocamento de objetivos.	“Objetivos estabelecidos no início da reforma são repostos por outros objetivos como uma consequência da transferência de poder”.
Poder e Política	Seidman (1998)	Mudanças na organização de poder e nos mecanismos de controle geram problemas de implementação.	“Reformas são problemáticas porque lidam com questões de como o poder está organizado na estrutura do governo”.
Contradição de Objetivos	Seidman (1996)	Contradição de funções provoca problemas de implementação.	“Objetivos conflitantes nas reformas são a fonte de mudança”.
Absorção da Incerteza	Desveaux (1994)	Dificuldade de absorver a incerteza produz problemas de implementação.	“Reformas geram incertezas e demandam mais coordenação e controle”.
Complexidade da Ação Coletiva	Pressman e Wildavsky (1973)	Falta de coordenação conduz a problemas de ação coletiva, causando falha.	“Reformas são políticas altamente complexas que demandam ação coletiva dos atores estratégicos e, por essa razão, demandam mais coordenação”.
Expectativas Crescentes	Peters e Savoie (1996)	Grandes expectativas sobre as reformas inibem mudança.	“Reformas criam demandas conflitantes entre mudança e estabilidade”.
Demandas Conflitantes	Brunson e Olsen (1993)	Interesses conflitantes entre mudança e estabilidade causam incerteza e ambiguidade nos atores estratégicos, reduzindo chances de implementação.	“Reformas criam demandas conflitantes entre mudança e estabilidade”.

Fonte: Adaptado de Resende (2002, p. 127).

O histórico do modelo brasileiro revela que, comumente, as reformas são interrompidas, abandonadas ou modificadas em sua essência, e raramente conseguem se manter por longos períodos ou, ainda, obter cooperação adequada. Além disso, em muitos casos, são implementadas de maneira bastante distinta do que seus formuladores originalmente planejavam, o que sugere um desempenho inadequado causado por “males” burocráticos, como clientelismo, corrupção e déficits de efetividade e de eficiência administrativa (Resende, 2002, p. 131). Merece destaque que,

Mais recentemente, o estudo dos ‘processos de implementação de políticas públicas’ também tem sido foco de investigações, dado que a política não se limita à sua definição normativa e estrutura, mas à sua materialização, envolvendo as agências governamentais que a implantam e se relacionam diretamente com o público-alvo (Bauer; Fernandes, 2022, p. 9).

Não se pode dissociar a reforma administrativa das políticas públicas, pois esse processo em curso é caracterizado por contínuas negociações, pressões e contrapressões, frequentemente resultando em redefinições do próprio escopo das decisões (Lamounier, 1982, p. 4). Resende (2002), por sua vez, propõe uma análise dos desafios na implementação das reformas administrativas, as quais são frequentemente influenciadas pelo controle burocrático.

Apesar de abordar o tema de maneira mais centrada no âmbito federal, é possível estabelecer paralelos com outras esferas administrativas e identificar, no contexto geral, situações reais de problemas locais.

5.5.1 Conexões entre teoria e prática: reflexões sobre reformas administrativas e suas implicações municipais

O objetivo deste substrato da pesquisa é estabelecer um diálogo entre os autores que discutem reformas administrativas em nível geral/federal e a perspectiva da pesquisadora em um contexto educacional municipal.

Inspirada na estrutura delineada por Resende (2002), que destaca uma harmonia teórica entre os autores e o escopo da pesquisa, busca-se realizar uma análise comparativa entre as teorias propostas por esses autores e a percepção da pesquisadora. Esta jornada visa desvendar questões intrínsecas às políticas educacionais locais, especialmente a que diz respeito ao sistema avaliativo implementado no município de Bebedouro. Portanto, busca-se examinar,

identificar e descrever os aspectos da política em vigor que refletem os referenciais teóricos propostos.

Quadro 2 - Análise de reformas educacionais locais em interlocução com referencial teórico

Autor(es)	Natureza da explicação	Análise da Pesquisadora	Política Educacional: SADEMB
Caiden (1999)	Ambientes Institucionalizados	Resistência à mudança devido à burocracia, hierarquia e interesses institucionais.	Mudança de rumo do SADEMB: Decisões institucionalizadas, sem consulta aos envolvidos.
Kaufman (1995)	Resistência Organizada	Interesses na administração pública interferem nas decisões, gerando consequências não antecipadas.	Alterações imprevistas ao modificar o perfil do SADEMB: da operação pela equipe local para um modelo terceirizado.
Light (1997)	Ondas de Reformas	Criam-se ondas de reformas objetivando a marca de cada gestor.	Mudança de dirigente acompanha mudança de política educacional.
Kaufman (1971)	Valores Conflitantes	Valores da liderança executiva além dos interesses coletivos causam desequilíbrio.	Desequilíbrio nos objetivos do SADEMB devido a valores discordantes.
Coe (1997)	Conflito Estrutural	Pressões do poder executivo mudam rumos das políticas públicas.	Intervenções no SADEMB devido a mudanças externas.
March <i>et al.</i> (1993)	Atenção dos Atores Estratégicos	Falta de cooperação de atores estratégicos enfraquece a reforma.	Falta de consulta aos atores-chave afeta reformas no SADEMB.
Peters e Savoie (1996); March e Olsen (1989)	Contradições, Ambiguidade, Incerteza	Mudanças importantes sem considerar consequências causam desconforto.	Descontentamento dos usuários devido a mudanças significativas que não consideraram suas consequências.
Caiden (1991)	Transferência de Poder	Alternância de poder provoca mudança ou ruptura de políticas efetivas	A mudança efetiva na Rede resultou no desvio do objetivo original do SADEMB.
Seidman (1998)	Poder e Política	Alterações nas estruturas de autoridade afetam implementação de políticas.	A Alternância do poder executivo influencia a terceirização do sistema avaliativo.
Desveaux (1994)	Absorção da Incerteza	Falta de avaliação prévia gera incertezas na implementação de políticas públicas.	Substituição do formato do SADEMB/2025 para versão 2021 sem análise dos resultados.
Pressman e Wildavsky (1973)	Complexidade da Ação Coletiva	A ausência de coordenação eficiente resulta em dificuldades na execução conjunta.	Falta de equipe técnica da SEMEB com conhecimento em avaliação externa para argumentar e defender trabalho eficiente e de ação conjunta.

Fonte: Adaptado do Quadro 1, organizado por Resende (2002, p. 127).

Esta análise comparativa explora as diferentes abordagens dos formuladores de políticas públicas em vários níveis, da transnacional à municipal. Reconhece-se a importância de os municípios buscarem estratégias para uma gestão mais eficiente de seus recursos. Apesar de ser um processo gradual, muitos municípios estão se empenhando em uma participação mais ativa. Cada vez mais, há uma crescente demanda dos cidadãos por acesso legítimo às informações, possibilitando-lhes avaliar os resultados das ações dos gestores públicos e sua conformidade com os compromissos assumidos com a população, fundamental para o exercício do controle social (TCESP, 2022a, p. 1).

Esta parte da pesquisa, enriquecida pelo contributo de diversos estudiosos, instiga uma reflexão profunda sobre a condução das reformas administrativas e os potenciais impactos, positivos ou negativos, que podem acarretar à sociedade. As decisões dos gestores públicos quanto à continuidade ou interrupção das políticas implementadas revelam uma responsabilidade significativa. A descontinuidade pode ocorrer mesmo dentro do mesmo governo, onde os formuladores são distintos dos implementadores, resultando em falta de compreensão entre as intenções iniciais e a execução prática.

Para aprofundar a compreensão da interação delineada de forma sucinta no Quadro 2, a próxima seção apresentará uma descrição detalhada da análise da pesquisadora sobre a política educacional local.

6 ESTUDO ANALÍTICO E DESCRITIVO QUE EXAMINA E COMPARA OS RESULTADOS DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL MUNICIPAL

O pesquisador revitaliza o mundo por meio do objeto de sua investigação. A pesquisa é uma forma de atividade que busca tornar visível o que é invisível, permitindo que se perceba o que normalmente não é percebido e se veja o que geralmente não se enxerga. Esse processo de revelação do mundo é o que possibilita o progresso no processo de humanização através do conhecimento, tanto sistemático quanto assistemático (Ghedin; Franco, 2011, p. 78).

Com base em experiências locais contextualizadas e correlacionadas a estudos científicos, será apresentado um relato descritivo que analisa e exemplifica uma política educacional municipal que passou ou está passando por uma série de mudanças político-administrativas. A pesquisadora direciona sua atenção para uma prática avaliativa dentro de um contexto histórico, trazendo à luz as ações públicas embasadas em uma política educacional.

A análise de política do setor público concentra-se, fundamentalmente:

- a) da concepção de estado e de políticas públicas que sustentam as ações governamentais e suas implicações para o processo decisório; b) dos arranjos institucionais e das relações de poder na formulação das políticas e programas; c) dos fundamentos legais, do desenho e dos processos de implementação das políticas (Bauer; Fernandes, 2022, p. 8).

Assim, esta seção pressupõe que a administração pública brasileira ainda encara desafios contínuos, sujeita a críticas quanto à sua eficiência, eficácia e efetividade, principalmente devido à interrupção frequente de políticas, programas e projetos.

O cenário é marcado pela coexistência do patrimonialismo e do burocratismo. Os representantes políticos e burocratas carecem de embasamento teórico e metodológico necessário para desenvolver políticas públicas eficazes na solução dos graves problemas sociais (Secchi, 2023). O conhecimento desempenha um papel fundamental para os gestores públicos em diversas esferas de atuação, pois permite uma compreensão mais profunda dos problemas e desafios enfrentados pela comunidade que estão sob sua responsabilidade. Ao entender as questões sociais, econômicas, e políticas que afetam sua jurisdição, os gestores públicos podem tomar decisões mais informadas e eficazes.

Portanto, este estudo realiza uma abordagem específica e oferece uma amostra com enfoque municipal, estabelecendo uma conexão direta com as políticas educacionais, gestão pública e escolaridade. O objetivo é dar seguimento, reavaliar e investigar uma política educacional implementada em um município paulista, a qual foi previamente acompanhada,

analisada e descrita na dissertação de mestrado desta autora, intitulada “Discussão sobre um sistema municipal de Avaliação como dimensão de aprimoramento da Gestão Educacional” (Toledo, 2019). Um dos objetivos dos estudos consistiu em identificar e analisar se os instrumentos utilizados em um sistema de avaliação municipal contribuíram para o aprimoramento da gestão e dos resultados educacionais.

Por meio de uma análise histórica e interpretativa, essa abordagem adota uma perspectiva distinta, concentrando-se em estudos e práticas que se originam no contexto da escola e se estendem à legislação relevante, à busca de conceitos fundamentais e a um referencial teórico que culmina no poder público central local. Essa abordagem permite uma compreensão mais aprofundada da implementação das políticas educacionais e de suas implicações na rotina das escolas, que são diretamente afetadas pelas decisões da administração pública. Ao focar nas escolas públicas municipais, a pesquisa reconhece a importância das dinâmicas locais nas ações públicas, considerando a cultura escolar, as características da comunidade e outros elementos que podem desempenhar um papel significativo na resposta às reformas.

A avaliação de ações, projetos e programas públicos educacionais é uma atividade intrínseca ao ciclo de políticas, tornando-se “ferramenta essencial à apreciação dos resultados obtidos, ao fomento e à retroalimentação do planejamento, à redefinição de rumos e ao aprimoramento das ações, estratégias e recursos utilizados” (Bauer; Fernandes, 2022, p. 3).

6.1 Contextualização e Resultados: uma visão geral da dissertação de mestrado

Para contextualizar esta análise, apresenta-se um resumo dos estudos anteriores delineados na dissertação de mestrado da autora. Os resultados do trabalho foram comunicados à Secretaria Municipal de Educação, destacando as eficiências, deficiências e lacunas do sistema avaliativo do município, bem como a necessidade de ajustes. A princípio a proposta era ampliar os estudos numa tese de doutorado a fim de analisar as medidas adotadas pela administração pública e investigar a evolução dessa política e as suas implicações na educação escolar. Dessa forma, o foco seria deslocado da avaliação externa municipal para a política educacional.

“É absolutamente necessário que as próprias políticas públicas educacionais sejam avaliadas” (Afonso, 2007, p. 19). Muitos acadêmicos que contribuíram para esta pesquisa destacam a importância de avaliar as políticas executadas. No entanto, observa-se que nem

sempre a administração pública realiza acompanhamento e avaliação contínuos das políticas implementadas. Isso pode levar a interferências no curso planejado, ocasionando conflitos, inconsistências, interrupções e mudanças. Portanto, este será o foco do trabalho para entender a situação atual do sistema avaliativo municipal.

O objeto de estudo da dissertação foi o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Município de Bebedouro/SP - SADEMB, oficialmente implementado em 2015, direcionado aos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental. Ao abordar uma política pública em nível local, a pesquisa partiu do questionamento sobre como a implementação de um sistema de avaliação municipal contribui para o processo educativo. Bauer *et al.* (2015), em uma abrangente pesquisa sobre avaliação em larga escala envolvendo municípios brasileiros, indicaram que a prática em avaliações está progressivamente voltada para a gestão municipal. Dessa forma, o quadro teórico de referência encontrou conexão direta com a prática examinada.

No estudo, investigou-se a implementação do SADEMB como uma política educacional, explorando se um sistema de avaliação próprio teria impacto positivo nos resultados da escolarização, considerando, ainda, a participação do município no Sistema de Avaliação Educacional Nacional (SAEB). Realizou-se uma análise detalhada para avaliar se os instrumentos de avaliação adotados pelo SADEMB contribuíram para orientar as ações dos gestores públicos e regular as políticas educacionais. Além disso, o trabalho identificou as potencialidades, fragilidades e necessidades de ajustes desse sistema. Para alcançar os resultados, foi realizada uma análise teórica e documental, envolvendo coleta de dados e pesquisa bibliográfica, abrangendo três dimensões estruturantes: avaliação, gestão e políticas educacionais. Essas dimensões geraram reflexões, experiências e conhecimentos que poderiam ser úteis não apenas para a rede de ensino estudada, mas também para outras redes municipais interessadas em desenvolver seu próprio sistema de avaliação.

O referencial teórico indicava que as avaliações em larga escala em nível municipal eram incipientes. Portanto, a relevância destes estudos, no contexto da pesquisa científica, está em enriquecer o conjunto de trabalhos desenvolvidos por pesquisadores focados na avaliação externa municipal. Ademais, o estudo visa fornecer orientações para os agentes públicos municipais interessados em iniciar o processo de implementação de sistemas avaliativos específicos, alinhados às características e objetivos educacionais locais. Ao compartilhar os conhecimentos oriundos de uma situação educacional específica, este trabalho busca restabelecer o significado e a importância da pesquisa em educação (Toledo, 2019, p. 22).

A experiência, a identidade e as características educacionais de uma localidade desempenham um papel fundamental no desenvolvimento de sua rede, moldando um histórico contínuo construído por agentes ativos no sistema público.

A preocupação em se estabelecer um sistema de avaliação em Bebedouro existe há duas décadas, um período significativo que serve como base para estudos analíticos e para as decisões dos gestores públicos educacionais. O SADEMB⁸ teve seu início de maneira modesta em 2002, quando as avaliações externas eram predominantemente estaduais e nacionais. Apesar da inovação para a época e do sucesso em várias áreas, também apresentou desafios potenciais, conforme documentado em seus registros:

O primeiro ano do Sademb contém problemas de ordem técnica, tanto em sua elaboração quanto na aplicação e correção. A equipe sentiu dificuldades desde a tarefa de selecionar os conteúdos conceituais, pois ainda não havia, na fase citada, um planejamento dos conteúdos de apropriação únicos em todas as EMEFs⁹ nas áreas de Português e Matemática (Bebedouro, 2002, p. 3).

Esses desafios desencorajaram a continuidade da avaliação externa, destacando-se alguns obstáculos principais. Isso incluía a correção manual de todos os cadernos de prova, exigindo a retirada de professores das salas de aula para auxiliar a equipe técnica do departamento de educação. Além disso, houve dificuldades na compilação dos dados e na conversão deles em tabelas e gráficos, o que atrasou a divulgação dos resultados às escolas, ocorrendo quase dois anos após a aplicação das provas. Embora a elaboração de um boletim para cada unidade escolar estivesse prevista no projeto inicial, ocorreu inconsistência em sua execução, resultando prejuízo para a efetivação de medidas corretivas.

Tais desafios, dilemas e limitações foram oficialmente documentados pelo Departamento de Educação, que sugeriu para a nova edição em 2003 um “serviço especializado na área”, sem, no entanto, abrir mão do formato original que refletia a realidade local (Bebedouro, 2002, p. 3).

Por razões não oficializadas, essa proposta não foi adotada, e a escassez de recursos humanos e técnicos levou à suspensão da avaliação em larga escala. Em um trecho do relatório, destaca-se a relevância de avaliar os alunos da própria rede como um “ato concreto de responsabilidade social” e de fornecer dados autênticos, compartilhando os resultados com a comunidade local, que tem direito a informações sobre as ações governamentais. Além disso,

⁸ Apesar de ter a mesma nomenclatura, na primeira versão do SADEMB, em 2002, ficou nomeado de Sistema de Avaliação Diagnóstica da Educação Municipal de Bebedouro.

⁹ EMEF – Escola Municipal de Ensino Fundamental.

é descrita a importância de os instrumentos de avaliação subsidiarem as decisões e orientarem o curso da educação pública, influenciando, assim, as políticas educacionais (Bebedouro, 2002, p. 3).

Um ponto a ser destacado é que um Departamento de Educação foi estabelecido no município de Bebedouro em 1996 e, em 1999, a cidade progrediu para se tornar um sistema de ensino independente, desvinculando-se da rede estadual e assumindo sua própria identidade. Esse curto período de tempo sugere que a decisão de criar o SADEMB em 2002, em um município de pequeno porte, foi ousada, e a experiência contribuiu para a reflexão sobre as práticas educativas e a capacidade intrínseca do município de agir com autonomia.

Essa iniciativa marcou a primeira tentativa de estabelecer uma cultura de avaliação em larga escala em Bebedouro. Em 2009, um novo modelo foi introduzido, composto por novos instrumentos que foram ajustados em busca de aprimoramento, permanecendo no formato original até 2020. O novo padrão foi chamado de “Avaliação do DEMEC¹⁰” durante o período em que o Departamento Municipal de Educação estava vigente e “Avaliação da SEMEB” após a transformação em Secretaria Municipal de Educação em 2013, com o propósito de diagnosticar o nível de aprendizado dos alunos da rede municipal. Embora tenha sido aplicada em toda a rede, não foi encontrado nenhum documento oficial que a formalizasse, possivelmente, por isso, não possuía uma nomenclatura específica definida. Este sistema apresentava características particulares, tais como:

- *Foco na Prática Pedagógica:* Configurava-se como uma avaliação institucional centrada na aprendizagem dos alunos em todas as unidades escolares, indicando uma atenção voltada para a qualidade do ensino e as práticas educacionais.
- *Construção de cronogramas:* A avaliação institucional era realizada em três momentos específicos, no início do ano letivo (diagnóstica), no final do primeiro semestre e no encerramento do segundo semestre. Esse modelo possibilitava o acompanhamento contínuo do desempenho de cada aluno ao longo do ano.
- *Participação ativa dos Professores:* Os professores da rede exerciam um papel ativo na aplicação, correção e registro dos dados das avaliações, contribuindo para uma compreensão mais aprofundada do desempenho de seus alunos. Os resultados eram compartilhados durante os horários de trabalho coletivo. Representantes de professores colaboravam na elaboração e organização das provas. O formato das provas (língua

¹⁰ DEMEC: Departamento de Educação e Cultura de Bebedouro.

portuguesa/produção de texto e matemática) permanecia estável ao longo dos anos, com ajustes baseados nas devolutivas dos professores.

- *Utilização dos dados para Planejamento e Ações Pedagógicas:* Os dados coletados eram empregados para planejar as ações escolares, identificar as necessidades formativas de professores e gestores, integrando aspectos gerenciais e pedagógicos. Embora não houvesse a intenção de divulgar os dados para a população as famílias tinham acesso às provas durante reuniões entre pais e educadores.
- *Estratificação dos dados:* Os dados eram estratificados e registrados na Ficha de Acompanhamento Individual do Aluno, acompanhando sua trajetória escolar ao longo dos anos iniciais do ensino fundamental e servia de referência na entrada do aluno na rede estadual.

Todo esse processo envolvia a organização das informações de maneira a torná-las gerenciáveis, começando no nível da sala de aula com foco na aprendizagem. Em seguida, avançava para a coordenação pedagógica e a direção escolar, responsáveis por identificar potencialidades e fragilidades. Finalmente, alcançava a equipe técnico-pedagógica da secretaria de educação, encarregada do gerenciamento técnico-pedagógico da rede, possibilitando intervenções mais específicas e direcionadas por parte de cada segmento envolvido.

Esse modelo, reconhecido como uma prática avaliativa eficaz pelos professores, era uma ferramenta para o planejamento e ajustes das aulas. No entanto, também enfrentava críticas da equipe técnica da SEMEB, semelhantes à Prova Brasil, apontando para a insuficiência de dados para orientar o desenvolvimento de programas e projetos mais consistentes, capazes de abordar as necessidades específicas dos alunos, professores, coordenadores e gestores educacionais. Havia uma percepção de que era necessário algo mais abrangente para efetuar uma transformação positiva na realidade educacional local. Essa modalidade de avaliação diagnóstica e processual, embora mais simples, guardava semelhanças com a Avaliação da Aprendizagem em Processo (AAP) da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo.

Apesar de ter sido uma prática bem-sucedida e consolidada, a experiência ao longo do tempo na educação municipal revelou a necessidade de uma abordagem renovada para enfrentar os desafios emergentes. Nesse sentido, foi reconhecida a importância de manter o modelo avaliativo interno existente, com suas características peculiares, ao mesmo tempo, em que se percebeu a urgência de introduzir um novo modelo. Este novo modelo, além de avaliar o progresso dos alunos, visava detectar a qualidade didático-pedagógica dos professores, analisar a gestão escolar e identificar as necessidades da rede para possibilitar um investimento mais

abrangente e eficaz. Ficou evidente a necessidade de uma equipe mais especializada para realizar correções, a fim de evitar diferentes interpretações dos critérios de avaliação. A partir das discussões sobre as demandas emergentes, uma nova versão do sistema de avaliação municipal foi concebida: o Sistema de Avaliação do Desempenho Escolar de Bebedouro (SADEMB), que será o tema abordado na próxima subseção.

6.1.1 Por que adotar um sistema de avaliação municipal como ferramenta de gestão?

Para discutir essa questão, é importante destacar que diversos documentos oficiais registram a demanda pela criação de processos avaliativos locais. Um exemplo é o Plano Nacional de Educação de 2001, cuja meta vinte e seis, voltada ao ensino fundamental, ressaltava a importância de promover a melhoria contínua do desempenho dos alunos por meio da adoção de um programa de monitoramento em todos os sistemas educacionais, que utilizasse os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, além dos sistemas de avaliação estaduais e **municipais** locais a serem estabelecidos (Brasil, 2001, grifo nosso).

Outros dois documentos oficiais indicam a necessidade de criar sistemas avaliativos próprios: a Portaria MEC n.º 826/2017, referente ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, não apenas trata da avaliação em âmbito nacional, mas também permite a realização de avaliações periódicas pelas redes de ensino municipais; e o Fórum Nacional de Educação (FNE), por meio do documento referência da Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2018, descreve a importância da garantia de processos avaliativos “em âmbito nacional e local que abranjam a avaliação da educação em todos os níveis, etapas e modalidades, considerando suas múltiplas dimensões, como indicadores de avaliação institucional [...]” (Brasil, 2018b, grifo nosso).

Além dos documentos mencionados, o Projeto de Lei n.º 235/2019, que propõe a instituição do Sistema Nacional de Educação conforme disposto nos artigos 23, parágrafo único, 211 e 214 da Constituição Federal, apresentado à Câmara dos Deputados em 17/03/2022, destaca, entre as responsabilidades dos municípios, a garantia da integração entre seus próprios sistemas de avaliação da educação básica e o SINAEB, conduzido pela União (Diário da Câmara dos Deputados, 2022, p. 50). A abordagem utilizada na avaliação do município está em consonância com a perspectiva delineada por Dias Sobrinho (2008, p. 203):

A avaliação deve ser sobretudo um processo dinâmico que se inscreve no movimento dos demais processos educacionais, especialmente aqueles abertos à vida social e com caráter prospectivo. Deve refletir sobre processos, contextos, produtos, estruturas, causalidades e metas, pôr em questão os significados das ideias e das ações pedagógicas, dos valores das práticas e das políticas educativas e de seus efeitos na formação dos cidadãos e da sociedade, em vista de transformações e aprofundamentos necessários e socialmente desejados. Então, não há de restringir-se a meros instrumentos estáticos, a só explicações do passado, nem há de ser simples controle e medida do já-feito.

Uma das estratégias de transformação governamental, conforme Crantschaninov (2022, p. 35), é a abordagem centrada no beneficiário, que representa uma mudança substancial na maneira como os governos tradicionalmente concebem e executam políticas e serviços públicos. O autor defende uma abordagem que coloca as necessidades e perspectivas dos cidadãos no centro do processo de tomada de decisões e execução de políticas governamentais. Esse foco deve orientar os dirigentes educacionais em suas decisões, partindo sempre de problemas reais e análises sistemáticas de sua rede de atuação.

Se a avaliação for considerada um mecanismo de regulação que contribui para a compreensão e aprimoramento dos processos educacionais, cognitivos, psicossociais, estruturais e organizacionais, então ela se configura como um recurso público, um bem compartilhado que favorece a formação dos indivíduos para a vida em sociedade, o desenvolvimento institucional e o atingimento dos objetivos do Estado (Dias Sobrinho, 2008, p. 205).

Seguindo essa linha de pensamento, foram reconhecidos tanto elementos externos quanto internos que fundamentaram a exigência de instituir um sistema de avaliação próprio no Município de Bebedouro. Segundo as conclusões de Toledo (2019, p. 97-104), em seu estudo sobre o SADEMB, os principais fatores foram detalhados, conforme resumido abaixo.

Descrição dos fatores extraescolares:

IEGM – i-Educ: O Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEGM) foi introduzido em 2014 como uma ferramenta abrangente de avaliação implementada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) para analisar a efetividade da gestão municipal em diversas áreas, incluindo a educação. A intenção é estabelecer uma métrica objetiva para avaliar o desempenho e orientar a melhoria contínua das práticas de gestão nos âmbitos municipais. O Indicador Educacional (i-Educ) apresenta uma lista com o posicionamento dos municípios, utilizando indicadores que estabelecem uma métrica das ações relacionadas à gestão da

educação pública municipal. Este enfoque sublinha a importância atribuída à qualidade dos serviços educacionais e seu impacto na vida da população.

Para avaliar a qualidade educacional em 2014, foram formuladas cinquenta e seis questões, incluindo a pergunta: “A prefeitura Municipal aplicou algum programa de avaliação de rendimento escolar municipal?”. Em 2015, a mesma questão foi reformulada para “A prefeitura aplicou algum programa municipal de avaliação de rendimento escolar?”. As respostas foram categorizadas da seguinte forma: Sim, avaliação própria – 03; Sim, aderiu ao SARESP – 02; Sim, terceirizada – 01; Não aplicou – 00. No caso de terceirização do processo de avaliação, o município forneceria informações adicionais sobre a empresa contratada.

Diante dessas informações, o TCESP expressa a importância de implantar sistemas de avaliação em larga escala nos municípios paulistas, destacando a superioridade de resultados ao optar por avaliações próprias e ressaltar a fragilidade da gestão ao investir em programas terceirizados.

Sistema do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP): Os eventos evidenciam que, mesmo após tornar-se um sistema próprio de ensino, o município de Bebedouro manteve inúmeras parcerias com a SEESP e esteve engajado no sistema estadual de avaliação em larga escala. Este sistema avaliativo, além de incluir testes padronizados, incorpora uma etapa de produção de texto em língua portuguesa, fundamental para diagnosticar o desenvolvimento das habilidades de escrita dos alunos. Conforme os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), é necessário organizar o trabalho educativo nas escolas para formar “cidadãos capazes de utilizar a escrita com eficácia, que tenham condições de assumir a palavra, também por escrito, para produzir textos adequados” (Brasil, 1997, p. 48). A rede municipal de Bebedouro compartilha dessa visão, acreditando na importância fundamental da promoção dessas habilidades entre seus alunos.

Em 2015, o governo estadual estabeleceu uma condição em que o município seria responsável pelas despesas relacionadas à participação de suas escolas no SARESP, com um custo de R\$ 20,48 por aluno. Para Bebedouro, isso significaria um gasto total de R\$ 31.191,04, valor não previsto no orçamento anual. Diante dessa nova exigência, a cidade optou por não aderir. De igual forma, observou-se uma queda significativa na participação de outros municípios nessa avaliação externa. Em 2014, a adesão das redes municipais foi de 84,6%, reduzindo para 27% em 2015 após a alteração. Ao se desvincular do SARESP, Bebedouro antecipou a instauração de seu próprio sistema de avaliação em um ano, originalmente previsto para 2016.

Em conformidade com o princípio da eficiência financeira, o custo total do SADEMB em sua versão inicial foi de R\$ 2.830,36, destinados à impressão gráfica, o que representou 10% do valor do SARESP. Devido à ausência de uma equipe técnica especializada e ao tempo necessário para adaptação, foram utilizadas a matriz de referência e a proposta curricular do Estado de São Paulo como parâmetros, aproveitando o convênio do município de cessão de materiais didático-pedagógicos e formação continuada dos professores.

Descrição dos fatores intraescolares:

Para além dos fatores externos, emergiram também elementos internos, e na busca por uma identidade educativa, o município adotou o que Gatti (2012a, p. 35) considera essencial compreender sobre avaliação: “os porquês e os para quê e para quem”, visando o avanço das aprendizagens e o desenvolvimento de pessoas e instituições. A autora enfatiza que os processos de avaliação educacional devem ser utilizados “como meios auxiliares para melhorar processos de gestão, processos de ensino e garantir aprendizagens significativas, para orientar ações didáticas, corrigir problemas e solucionar impasses”.

Os principais motivos internos estavam relacionados à Prova Brasil e ao Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), os quais contribuíram para a integração da avaliação municipal no planejamento educacional. Dentre esses motivos, destacam-se:

Resultados gerais: Apesar de a Prova Brasil ser aplicada individualmente aos alunos que se enquadram nos critérios definidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), os resultados não eram divulgados individualmente, o que comprometia as intervenções. A natureza nacional da Prova Brasil proporciona uma base sólida para o desenvolvimento de iniciativas mais amplas visando a melhoria da educação em todo o país. Entretanto, os gestores educacionais dos municípios de menor porte mantêm uma proximidade significativa com as unidades escolares, seus dirigentes e docentes. Essa proximidade facilita a coleta de dados e informações detalhadas sobre os alunos no contexto de suas turmas e escolas, assim como sobre as instituições no âmbito da rede municipal.

Dados insuficientes: As informações fornecidas pela Prova Brasil não eram abrangentes o bastante para abordar as questões específicas do contexto local. Era imprescindível empregar outros instrumentos de coleta que fornecessem dados mais detalhados, viabilizando a elaboração de estratégias direcionadas às necessidades particulares dos alunos e das escolas. Isso envolvia levar em conta as particularidades de cada contexto educacional.

Tempo de análise e divulgação de resultados: Devido aos diferentes contextos e objetivos, surgia uma discrepância de perspectivas em relação ao tempo necessário para análise e divulgação dos resultados da Prova Brasil pelo Inep e as necessidades educativas específicas do município. Essa discrepância decorria da própria natureza da Prova Brasil, uma avaliação em larga escala que abrangia todo o território nacional. Isso demandava um período relativamente longo para que o Inep realizasse a análise, efetuasse cálculos e emitisse boletins e relatórios destinados aos estados, municípios e escolas, o que sempre ocorria no ano seguinte à aplicação das provas.

Enquanto para o Ministério da Educação (MEC) esse tempo de resposta não implica grandes desafios, visto que a equipe técnica utiliza o monitoramento para acompanhar a evolução temporal do desempenho e construir uma série histórica, para o compromisso municipal com a aprendizagem dos alunos até o 5º ano do ensino fundamental, era necessária uma resposta mais ágil para instaurar intervenções oportunas capazes de influenciar positivamente o processo educacional. Essa dinâmica destaca a importância de levar em conta as especificidades de cada município.

Matriz de Referência da Prova Brasil e desafio no dimensionamento das propostas de ensino: A inexistência de um currículo com base nacional poderia impactar a capacidade da Matriz de Referência em dimensionar as diversas propostas de ensino e concepções pedagógicas existentes no país, pois estados e municípios adotavam abordagens distintas em relação ao conteúdo curricular, métodos de ensino e prioridades educacionais. Bauer *et al.* (2015, p. 332) corroboraram em suas pesquisas a observação de um considerável número de municípios que organizavam suas propostas de ensino conforme as habilidades e conteúdos contidos nas matrizes de referência, com o objetivo de preparar os alunos para obterem um melhor desempenho nas avaliações externas.

O Relatório do SAEB emitido em 2015 alertava os municípios de que as Matrizes de Referência não deveriam ser confundidas com procedimentos, estratégias de ensino ou orientações metodológicas. Elas se concentravam mais nos conteúdos e habilidades específicas a serem avaliados, não na forma como o ensino deveria ser conduzido. Ou seja, elas tinham um escopo limitado, focando em determinados aspectos, temas ou habilidades consideradas essenciais para uma avaliação nacional. Contudo, a nível de rede, tornava-se desafiador controlar a compreensão desta distinção e assegurar que as Matrizes de Referência fossem aplicadas de maneira consistente e alinhada a objetivos mais amplos.

Número mínimo de alunos como critério de participação: Esse foi um dos fatores significativos que motivaram a criação de um sistema próprio de avaliação, uma vez que a

Prova Brasil estabelecia um limite mínimo de vinte alunos por sala de aula. Esse critério representou um desafio para as escolas situadas em regiões específicas, como distritos e povoados, no que diz respeito à participação no exame nacional e, por conseguinte, ao cálculo do Ideb. Bebedouro abrange pequenos distritos e um povoado com características regionais específicas, incluindo a presença de classes multisseriadas que atendem à população local e rural. A ausência de participação sequencial nessas avaliações poderia impactar a análise e o acompanhamento do desempenho educacional dessas escolas, tornando difícil a compreensão do progresso ao longo do tempo.

Limitação da Prova Brasil na identificação da proficiência por produção escrita: Na Prova Brasil, a avaliação de Língua Portuguesa concentrava-se na compreensão leitora dos alunos e, devido às características e objetivos a nível nacional, não contemplava uma avaliação direta da capacidade de escrita. A equipe técnico-pedagógica da Secretaria de Educação considerava importante identificar o nível de proficiência dos alunos em relação aos padrões da linguagem escrita, abordando aspectos notacionais e discursivos por meio de produções escritas, como reescritas de textos narrativos ou criação de textos autorais. Dessa forma, seria possível investir mais eficazmente nos dois grandes aspectos da língua: leitura e escrita.

Após analisar os motivos que levaram a Secretaria de Educação a investir em uma nova política educacional, destaca-se uma abordagem de avaliação proativa, na qual as ações recebem intencionalmente maior ênfase pedagógica. Nessa situação, os motivos intraescolares ganharam maior relevância em comparação aos extraescolares. Assim, a comunidade escolar é incentivada a compreender tanto os pontos fortes quanto as áreas a serem melhoradas na instituição, indicando que a avaliação não é apenas uma coleta de dados, mas um instrumento voltado para aprimorar a experiência de aprendizado dos alunos. Ao mesmo tempo, os fatores externos não podem ser desconsiderados ao buscar instrumentos orientadores que permitam tomadas de decisões mais assertivas nas políticas educacionais. Segundo Dias Sobrinho (2008, p. 205) a função da avaliação “não é revelar ou determinar a verdade, mas sim fundar as possibilidades para os processos sociais reflexivos que produzam os sentidos a respeito das ações, relações e produções educativas”.

Para uma análise mais aprofundada, o estudo do SADEMB será segmentado em duas partes distintas: SADEMB/2015, que corresponde ao sistema implementado no município, levando em conta o contexto histórico da educação pública e os diversos atores educacionais locais; e SADEMB/2022, que mantém a mesma denominação, mas é operado por uma empresa privada.

6.2 Perspectivas e desafios da avaliação educacional: uma análise do SADEMB em duas Etapas - 2015 e 2022

Em 2015, a política pública do SADEMB foi concebida após estudos, análises e diagnósticos realizados na rede municipal, impulsionados pelo Plano Municipal de Educação. Em 2016, houve uma expansão decorrente de ações corretivas e da participação ativa dos professores. A avaliação passou então a ser bianual e, em 2018, sob a gestão de um novo secretário de educação, o formato do SADEMB foi mantido, com ajustes mínimos visando aprimorar a qualidade gráfica e estética dos materiais, incluindo os cadernos de provas. No ano de 2020, devido à pandemia, foi necessária uma adaptação para a aplicação das provas *online*, porém os resultados não atingiram as expectativas devido a interferências de familiares e problemas com os dispositivos tecnológicos dos alunos. Em 2021, em meio à reorganização do sistema escolar decorrente da pandemia, o SADEMB foi suspenso. Conforme estipulado na portaria de implantação, era prevista a realização das provas apenas em anos pares.

Em 2022, a realização das provas do SADEMB adquire uma relevância estratégica, especialmente em vista do período de ensino remoto enfrentado pelos alunos devido à pandemia. Avaliar os alunos neste momento tornou-se essencial para identificar possíveis lacunas de aprendizagem que possam ter surgido durante esse período e para orientar um efetivo processo de recomposição da aprendizagem. Os estudantes enfrentaram muitos desafios durante esse período e utilizar os resultados da avaliação para intervenções pedagógicas específicas visa minimizar as perdas educacionais.

Porém, nesse mesmo ano, designado para a realização das provas, ocorreu a terceirização da operacionalização do SADEMB, resultando em mudanças substanciais que são o foco de análise deste estudo.

6.2.1 Sistema de Avaliação Municipal de 2015: uma perspectiva histórica

Em relação aos desafios enfrentados pelos municípios ao implementarem sistemas próprios de avaliação em larga escala como parte de sua política educacional, Bebedouro não foi uma exceção. No entanto, essa experiência foi fundamental para aprimorar a prática educativa no município.

Em 2013, com a renovação dos gestores educacionais devido à troca no poder executivo, iniciaram-se estudos, pesquisas e debates sobre o trabalho pedagógico na rede pública

municipal, visando diagnosticar suas potencialidades e fragilidades. Alguns professores efetivos faziam parte das equipes técnico-administrativas e pedagógicas da rede e dispunham de conhecimento do processo educacional desenvolvido.

Após análises e reuniões contínuas realizadas em 2014, concluiu-se que os dados obtidos exclusivamente pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), particularmente através da Prova Brasil e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), não eram suficientes para assegurar de forma abrangente a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem no sistema municipal, nem para planejar as ações da rede de forma mais precisa.

Essas ações estão alinhadas com a perspectiva de Barroso (2013b, p. 20), que, ao enfatizar o poder local, destaca a necessidade de alterar a dinâmica na definição e execução das políticas educacionais, passando de uma lógica de submissão para uma lógica de envolvimento por parte dos atores envolvidos.

Diante da complexidade da avaliação educacional e da necessidade de considerar diversos instrumentos e fontes de dados para uma compreensão precisa do cenário educacional local, o grupo de trabalho da SEMEB, mesmo sem ter acesso aos estudos de Gatti (2012a, p. 35), intuitivamente, buscou respostas para seus questionamentos: *por que, para que, para quem, o que e como avaliar*. “A avaliação, à medida que se desenvolve, promove operações de questionamentos heterogêneos, isto é, produz sentidos sobre múltiplos e diferentes aspectos de uma realidade complexa – no caso, a educação” (Dias Sobrinho, 2008, p. 203).

Alguns autores que compõem esta pesquisa, como Gatti, Lemes e Barroso, acreditam na autonomia local, ou seja, na capacidade do município de desenvolver seus próprios mecanismos educacionais, monitorá-los, avaliá-los, corrigir falhas e avançar em direção às metas para aumentar a eficácia e a eficiência. Diagnosticar os problemas educacionais locais, discuti-los publicamente e buscar soluções não implica rejeitar as ações do Estado, pois a sociedade sempre necessitará de valores ético-políticos que orientem a vida em comum - *Estados* e de aparatos político-administrativos que gerenciem a complexidade da vida - *Estado* (Di Giovanni; Nogueira, 2015, p. 31, grifo dos autores). Assim, é necessário encontrar um equilíbrio entre a busca pela autonomia/autocontrole local e as burocracias do poder central.

Em 2014, os estudos que consideraram os fatores externos e internos mencionados na subseção 6.1 impulsionaram a decisão de criar um sistema de avaliação mais completo. Esse sistema não apenas informaria as práticas em sala de aula, mas também contribuiria para o aprimoramento das políticas educacionais em níveis mais elevados, abrangendo a formulação de estratégias de intervenção e investimento em áreas específicas. De acordo com o documento

oficial “as metodologias e ferramentas analíticas utilizadas na avaliação fundamentam a tomada de decisão dos gestores públicos em prol do aprimoramento das políticas em execução” (Brasil, 2018c, p. 14). As propostas avaliativas têm papéis importantes em várias fases do processo educacional e na formulação de políticas, podendo ser valiosas tanto como ferramentas de diagnóstico quanto como instrumentos de avaliação simultânea ou posterior ao desenvolvimento de políticas, ou programas educacionais (Gatti, 2012a, p. 35). “Por se tratar da questão humana, a educação é sempre plurirreferencial, e plurirreferencial há de ser também sua avaliação” (Dias Sobrinho, 2008, p. 204).

Ao compreender melhor as visões desses autores sobre avaliação, percebe-se como acertada a decisão de implementar um sistema avaliativo próprio. Na época, a equipe reconheceu a importância de adotar uma abordagem abrangente e multifacetada para a avaliação educacional. A integração de diversas fontes de dados e o engajamento constante com os envolvidos são importantes para compreender e enfrentar os desafios na busca por uma melhor qualidade no ensino e na aprendizagem. Essas iniciativas estão em sintonia com as análises de políticas públicas, que enfatizam a importância de avaliar se a escolha das causas a serem combatidas foi apropriada e se representou a melhor opção para minimizar ou eliminar efetivamente o problema (Brasil, 2018c, p. 57).

A resposta a essa questão pode ser encontrada nos resultados da dissertação de mestrado da pesquisadora. Embora a criação do SADEMB não tenha sido baseada em um suporte teórico específico, é possível responder também à seguinte pergunta voltada à análise de políticas públicas: “Na elaboração da política, foi realizado um estudo sobre o problema-alvo da intervenção?” (Brasil, 2018c, p. 57). Sim, o SADEMB teve como ponto de partida o diagnóstico educacional elaborado em 2014 pela SEMEB, que consistiu em setenta páginas de estudos, pesquisas documentais e análises de dados para embasar a formulação do plano municipal de educação.

Apesar da relevância dos instrumentos padronizados das avaliações em larga escala nacional e estadual, é importante reconhecer suas limitações, especialmente quando se trata de abarcar a diversidade de habilidades, estilos de aprendizado e contextos específicos presentes em cada aluno, escola e região de um país vasto e diversificado.

Sendo assim, em vista das particularidades educacionais do município, foi estabelecido, pela Portaria Municipal n.º 24, de 26 de outubro de 2015, o Sistema de Avaliação do Desempenho Escolar do Município de Bebedouro - SADEMB (Bebedouro, 2015). Este documento ressalta “a necessidade de avaliar a qualidade do ensino oferecido nas escolas

públicas municipais, garantindo que cada unidade escolar receba resultados específicos por ano escolar e por aluno” (Bebedouro, 2015). Consta na Portaria:

Art. 1º - Fica instituído o Sistema de Avaliação de Desempenho Escolar do Município de Bebedouro – SADEMB, que tem como objetivos gerais avaliar a qualidade, equidade e a eficiência da educação pública municipal e os seguintes objetivos específicos: I – desenvolver um Sistema de Avaliação de Desempenho dos alunos do Ensino Fundamental do Município de Bebedouro, que subsidie a Secretaria Municipal de Educação nas tomadas de decisões quanto à Política Educacional do Município; II – verificar o desempenho dos alunos nos anos iniciais do Ensino Fundamental, nos diferentes componentes curriculares, de modo a fornecer ao Sistema Público de Ensino, à Equipe Técnico Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação e as Unidades Escolares informações que subsidiem: a) a capacitação dos recursos humanos do magistério; b) a reorientação da proposta pedagógica deste nível de ensino de modo a aprimorá-la; c) a articulação dos resultados da avaliação com o planejamento escolar, o estabelecimento de metas para o Projeto Pedagógico de cada escola (Bebedouro, 2015).

A portaria que institui o SADEMB indica uma abordagem mais abrangente, que reconhece a avaliação como uma ferramenta fundamental não apenas para mensurar resultados, mas também para informar e direcionar as políticas educacionais.

A proposta inicial do SADEMB em 2015 era avaliar todos os alunos do 2º e 4º anos do ensino fundamental. No ano seguinte, esses mesmos alunos seriam reavaliados ao passarem para o 3º e 5º anos, respectivamente, com as seguintes justificativas: a) divulgar os resultados no início do ano letivo para permitir ações mais eficazes em 2016; b) identificar fragilidades para orientar os investimentos na formação dos professores; c) melhorar o desempenho dos alunos do 5º ano antes de ingressarem na rede estadual; d) acompanhar os mesmos alunos por dois anos consecutivos para detectar lacunas e revisar as ações dos gestores escolares e técnicos da secretaria de educação.

A partir desse momento, o SADEMB adotaria uma periodicidade bienal, permitindo o tempo necessário para os investimentos requeridos e alternando-se com a aplicação das provas do Saeb. Após extensas reuniões com equipes e grupos de trabalho da SEMEB, gestores e professores da rede, foi elaborado um cronograma que superou os desafios. Isso incluiu a administração, definição logística, construção de instrumentos, elaboração de manuais, desenvolvimento e correção das provas, processamento de dados, conversão em planilhas, elaboração de relatórios e, por fim, uma meta-avaliação para corrigir inconsistências e aprimorar o sistema para o ano seguinte. Uma análise rigorosa ajuda a confirmar ou refutar as hipóteses iniciais, garantindo que as conclusões do trabalho sejam fundamentadas em uma compreensão profunda da realidade em questão. Para isso, foi considerada uma ampla gama de

informações fornecidas pela equipe da SEMEB, gestores escolares, professores e alguns representantes de pais de alunos que acompanharam o processo, avaliaram e destacaram pontos fortes e fracos. Os resultados da análise e avaliação técnica demonstraram um bom planejamento e execução bem-sucedida do processo.

Pode-se inferir que ocorreu uma sequência temporal de análise de política pública, conforme descrito por Secchi (2023, p. 29): Identificação do Problema; Formação da Agenda; Formulação de Alternativas; Tomada de Decisão; Implementação e Avaliação. Destaca-se que ocorreu uma abordagem inversa, ou seja, não foi adotada uma teoria como ponto de partida para a implementação da avaliação, mas sim uma prática que posteriormente encontrou respaldo teórico. Isso significa que, de maneira intuitiva, seguiu-se um cronograma de trabalho para identificação e resolução de problemas públicos, o que foi identificado por esta pesquisa dentro de um arcabouço teórico e metodológico.

6.2.2 Abordagem de identificação e solução de problema público

Alguns problemas identificados na versão inicial do SADEMB/2015 foram abordados e solucionados em 2016. Entre as principais melhorias realizadas destacam-se:

- *Envolvimento de um Grupo de Trabalho mais Amplo*: No ano de 2015, todo o trabalho era conduzido pela equipe técnica da SEMEB. Contudo, diante da necessidade de distribuir responsabilidades e promover maior transparência, em 2016, a equipe foi expandida para incluir diretores, coordenadores pedagógicos e professores das escolas municipais.
- *Aprimoramento do Processo de Correção das Provas*: Em 2016, uma portaria foi publicada para designar professores adicionais para auxiliar na correção das provas, especialmente nas seções de produção escrita. Esse processo foi baseado em um Guia de Correção que estabeleceu critérios claros e objetivos e ocorreu na Oficina Pedagógica da SEMEB, espaço de colaboração, aprendizagem e intercâmbio entre a instância institucional e a escolar, fundamental para promover um ambiente de trabalho coletivo.
- *Reestruturação da Aplicação das Provas*: Em 2015, as provas eram aplicadas em dois dias consecutivos, sendo língua portuguesa e produção de texto em um dia, e matemática no outro. No entanto, em 2016, após observações dos professores sobre o cansaço mental dos alunos, optou-se por distribuir a aplicação ao longo de três dias. Então, a produção de texto

foi separada da prova de língua portuguesa, o que resultou em um aumento da produtividade dos alunos.

- *Baixa capacidade dos alunos em produzir textos em 2015 e ações corretivas em 2016:* Não havia dados concretos disponíveis sobre a competência escritora dos alunos, apenas indícios provenientes das Avaliações da SEMEB realizadas e corrigidas nas escolas, assim como não havia uma unidade na rede municipal para análise sistemática dos aspectos linguísticos das produções escritas, resultando em uma lacuna. Outro indicativo era que, nos encontros do “Rito de Passagem”, gestores estaduais apontavam para gestores municipais e a equipe da SEMEB que, na Avaliação da Aprendizagem em Processo (AAP) do início do ano letivo, muitos alunos do 6º ano, provenientes da rede municipal, apresentavam resultados insatisfatórios em suas produções escritas. Então, após a conclusão da correção das provas escritas do SADEMB de 2015, ficou evidente um problema generalizado na rede de ensino: 39% dos alunos do 2º ano e 67% do 4º ano tiveram resultados abaixo da média. Esses dados não foram evidenciados na Prova Brasil e nem na Avaliação Processual da SEMEB e a diferença entre a escola com pior resultado e a escola com melhor resultado era mínima, sugerindo um problema generalizado na rede.

Após constatar o nível de escrita dos alunos, a Secretaria Municipal de Educação de Bebedouro (SEMEB) elaborou um Plano de Intervenção Pedagógica. Esse plano incluiu a solicitação de um Plano de Ação específico de cada escola, estudos programados durante o horário de trabalho coletivo, a oferta de um curso de Produção e Revisão Textual com duração de 180 horas, e a capacitação dos coordenadores pedagógicos em leitura e produção de textos, a serem posteriormente replicadas nas escolas. Embora tenha havido melhora em 2016, ainda era insuficiente, ressaltando a necessidade contínua de investimento e acompanhamento das próximas avaliações.

- *Envolvimento dos professores como uma peça-chave para o sucesso do SADEMB:* A inclusão dos professores no processo do SADEMB em 2016 foi uma ação que fortaleceu a legitimidade e eficácia do programa. No documento *Orientações ao Professor*, constava “Salientamos que esses documentos são passíveis de reformulações e a contribuição de todos é muito importante para o aperfeiçoamento e eficácia dos mesmos” (Bebedouro, 2016, p. 2). Ao envolver os professores, o sistema não apenas reconheceu sua importância como atores-chave na educação, mas também aproveitou sua experiência e conhecimento para aprimorar o processo avaliativo. Além disso, a participação ativa dos professores promoveu

um senso de colaboração e responsabilidade compartilhada, garantindo que as avaliações fossem mais alinhadas com a realidade das salas de aula e das necessidades dos alunos.

Esse novo formato mais participativo pressupõe uma abordagem da avaliação dentro de um contexto democrático, destacando sua importância para aprimorar a gestão e o ensino, promover aprendizagens significativas, orientar práticas pedagógicas, identificar problemas e resolver impasses, fundamentado em uma “nova ética social” (Gatti, 2012a, p. 35). Além disso, a avaliação do sistema como política pública confere maior autenticidade e direcionamento aos responsáveis pela tomada de decisões, gestores e técnicos educacionais, uma vez que a avaliação é embasada na reflexão crítica e, quando necessário, na sugestão de mudanças na condução da política pública e oferece à sociedade subsídios para um debate mais informado sobre os gastos públicos (Brasil, 2018c, p. 14).

6.2.3 Sistema avaliativo municipal de 2022: processo avaliativo operado por empresa terceirizada

Como destacado anteriormente, a avaliação em larga escala em Bebedouro teve início em 2002. Ao longo de duas décadas, o município testemunhou diversas fases de acertos e erros, refletindo os desafios e aprendizados inerentes ao aprimoramento contínuo de seu sistema educacional municipal, simultaneamente construindo uma identidade local.

Mesmo diante das alternâncias nos gestores públicos e das mudanças ocorridas ao longo do tempo, houve um esforço constante para construir, acompanhar e avaliar o sistema educacional municipal. Esse trabalho foi realizado em estreita colaboração entre a equipe técnica da secretaria de educação e os profissionais do magistério público municipal, numa construção histórica.

No entanto, em 2022, uma mudança significativa ocorreu: a condução do sistema de avaliação foi transferida para uma empresa privada, o que levantou a possibilidade de descaracterização das conquistas consecutivas anteriores. Essa terceirização suscita incertezas quanto à qualidade e à continuidade do serviço, enquanto também questiona os princípios de autonomia e responsabilidade do sistema público municipal. A substituição de uma equipe interna por uma empresa externa pode comprometer a integridade e a eficácia do processo de avaliação. “A ‘cesta’ que compõe os contratos firmados entre as prefeituras municipais e a

iniciativa privada é integrada por atividades tradicionalmente desenvolvidas pelas equipes pedagógicas dos órgãos da administração pública e das escolas” (Adrião *et al.*, 2009, p. 806).

A partir de então, o SADEMB passou por uma reformulação significativa após a transferência de suas operações para uma entidade privada, estabelecida pelo contrato n.º 58/2021a, firmado entre a Prefeitura Municipal de Bebedouro e a Empresa Avaliativa Gestão de Informações Educacionais Ltda., localizada na cidade de Campinas. Essa mudança foi realizada conforme o processo de licitação, modalidade pregão presencial n.º 51/2021a, que assumiu o compromisso de:

Prestação de serviços para elaboração de instrumento de avaliação do rendimento escolar dos alunos da Rede Municipal de Ensino de Bebedouro (das séries: 1º; 2º; 3º, 4º e 5º ano), com o objetivo de produzir um diagnóstico do rendimento escolar dos alunos das escolas municipais, por meio de instrumentos de avaliação da aprendizagem da Rede Municipal de Ensino de acordo com a Proposta Pedagógica e o Currículo, contemplando impressão, correção, análise dos resultados, elaboração de relatórios pedagógicos e implantação de plataforma *online* para gestão das informações (Bebedouro, 2021a).

Este novo modelo entrou em vigor em 2022, implicando em um custo anual para os cofres públicos de R\$ 291.000,00 (duzentos e noventa e um mil reais). Além disso, por meio do Termo Aditivo n.º 79/2022 do Pregão Presencial n.º 51/2021, o contrato foi estendido por mais doze meses para a prestação de serviços durante o ano letivo de 2023, como consta no documento:

[...] soma-se ao valor total de R\$ 72.750,00 (Setenta e dois mil e setecentos e cinquenta reais), em função do acréscimo de 25% dos quantitativos de serviços não previstos, até o limite permitido por Lei, **cuja justificativa segue fazendo parte integrante deste aditivo**, que somado ao valor total do contrato inicial de R\$ 291.000,00 (Duzentos e noventa e um mil reais), perfaz agora o valor total do contrato aditado de **R\$ 654.750,00** (Seiscentos e cinquenta e quatro mil e setecentos e cinquenta reais) (Bebedouro, 2022b, grifo nosso).

Nota-se que foi adicionado um novo valor ao contrato e a justificativa destacada na citação que deveria fazer parte do termo aditivo não está anexada ao documento publicado na edição n.º 2.312 do Diário Oficial do município, datada de 21/12/22. Assim, não está claro quais foram os motivos que levaram ao aumento de 25% no valor inicial.

Feito este parêntese, no final do ano letivo de 2023, a Secretaria Municipal de Educação de Bebedouro (SEMEB) enviou aos professores da rede uma avaliação individual em formulário online, incluindo a seguinte questão aberta: “Pensando no planejamento para 2024

e na renovação do contrato da plataforma Avaliativa, quais suas contribuições?” Entretanto, observa-se que essa pergunta, devido a sua relevância e implicação, parece carecer de profundidade, entrando em conflito com os princípios básicos de análise de políticas preconizados por especialistas em administração e políticas públicas. A falta de retorno aos professores sobre os resultados da avaliação sugere que a iniciativa pode não estar inserida em um processo mais abrangente de monitoramento e avaliação, cujo processo visa fomentar o diálogo colaborativo nas unidades escolares, permitindo a análise dos pontos fortes e fracos do sistema, como é o caso do SADEMB.

Assim, destaca-se o recente Termo Aditivo n.º 95/2023, publicado no Diário Oficial de Bebedouro em 20/12/23, que prorroga por mais doze meses o contrato com a Empresa Avaliativa Gestão de Informações Educacionais Ltda., no valor de R\$ 291.000,00 (Duzentos e noventa e um mil reais), conforme estabelecido na cláusula primeira do contrato inicial. Este aditivo exclui o acréscimo financeiro do segundo contrato e, ao mesmo tempo, modifica a cláusula primeira, item dois, que passa a ter a seguinte redação: “ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO: todos os cadernos de provas serão impressos em PRETO E BRANCO”; e item quatro: “RELATÓRIOS PEDAGÓGICOS E GERENCIAIS: todos os relatórios serão disponibilizados EXCLUSIVAMENTE em formato digital, por meio da Plataforma On-line de Gestão de Informações” (Bebedouro, 2023, grifos da empresa). Se somado ao valor total do contrato inicial, juntamente com o segundo e terceiro termo aditivo, o investimento total perfaz o valor de R\$ 945.750,00 (Novecentos e quarenta e cinco mil e setecentos e cinquenta reais). Essa quantia, quase um milhão, foi alocada com base em decisões tomadas sem uma avaliação abrangente por parte do corpo docente do município, que poderia ter contribuído na tomada de decisão e/ou identificado outras necessidades educacionais urgentes.

Neste contexto, com base nas pesquisas de Secchi (2010, p. 11), é possível identificar o grau de influência nas decisões que podem ocorrer em ambientes fechados, como gabinetes (prefeito/secretário de educação), ampliar a participação para incluir representantes de categorias (equipe técnica da SEMEB), ou estender a discussão além dos limites da secretaria de educação, envolvendo gestores escolares, professores e conselhos educacionais.

O novo Termo mostra que não houve um aumento no valor do contrato original, mas uma redução na qualidade do serviço fornecido. No primeiro aspecto, destaca-se que esta é a primeira vez, desde 2015, em que os cadernos de provas dos alunos não serão impressos em cores. No segundo ponto, embora o edital do Pregão Presencial tenha estipulado que a impressão dos boletins de resultados individuais dos alunos seria de responsabilidade da

empresa, em 2023, essa responsabilidade, em parte, foi transferida para as escolas. A partir desse novo acordo entre as partes, a impressão de todos os boletins pedagógicos e gerenciais passa a ser de responsabilidade da administração pública.

Essas informações indicam que o novo modelo do SADEMB implica em um considerável investimento financeiro para a educação municipal, sugerindo uma mercantilização de um serviço antes gerido pela Rede. Isso é particularmente relevante em um momento de escassez de recursos financeiros.

Trata-se, portanto, de “estratégia por meio da qual o setor privado amplia seu mercado, ao incidir sobre o espaço público na mesma medida em que o setor público transfere parcela de suas responsabilidades para com a educação à iniciativa privada” (Adrião *et al.*, 2009, p. 801). Apesar de as autoras abordarem a privatização da educação por meio de sistemas de ensino, elas também destacam que processos de avaliação externa e interna fazem parte de contratos firmados entre a administração pública e o setor privado, e assim, as empresas privadas “passam a interferir na gestão do próprio sistema escolar público local” (Adrião *et al.*, 2009, p. 806).

Então, não é suficiente apenas identificar o montante financeiro que uma política consome do orçamento público, uma avaliação completa e eficaz deve incluir a análise dos custos e benefícios, bem como considerar a qualidade das entregas e o grau de eficiência aos seus usuários. “O monitoramento permite identificar problemas e falhas durante a execução que prejudicam as ações, os processos ou os objetivos da política pública e, assim, reúne condições para corrigir rumos ou ajustar os planos de implementação” (Brasil, 2018c, p. 15).

Nesta análise, merecem destaque as críticas feitas pelos professores devido à decisão da prefeitura de contratar uma empresa para conduzir o SADEMB, cujo escopo incluía “[...] impressão, correção, análise dos resultados, elaboração de relatórios pedagógicos [...]” (Bebedouro, 2021b). No entanto, os professores foram incumbidos de corrigir as questões abertas e os textos escritos, seguindo um guia de correção, além de inserir os dados e resultados na plataforma. Salienta-se que a crítica dos professores estava direcionada à SEMEB, que não apresentou de maneira clara o papel do professor nesse processo. Durante a análise dos documentos e contratos, ficou constatado que, de fato, a responsabilidade pela inserção dos dados e resultados recaía sobre os professores, conforme indicado no Anexo II do Termo de Referência do Pregão Presencial. Essa informação estava subentendida nas entrelinhas do contrato, mas não foi explicitamente mencionada, destacando novamente a carência de diálogo entre as partes envolvidas.

No formato do SADEMB/2015, durante o dia da avaliação, seguia-se um procedimento similar ao do SARESP e da Prova Brasil, onde os conteúdos das provas eram mantidos em

sigilo até o momento da aplicação, e havia a rotação dos professores entre as turmas. Após a conclusão, as provas eram coletadas, lacradas, etiquetadas e enviadas para a Secretaria de Educação. Como mencionado anteriormente, uma equipe de professores era encarregada da correção. Por outro lado, no modelo da Avaliação da SEMEB/2009, realizada em três etapas ao longo do ano, embora houvesse orientações padronizadas para toda a rede, os próprios professores administravam, corrigiam e preenchiam os registros individuais dos alunos.

No SADEMB/2022, ocorreu uma integração entre os dois modelos anteriores. Na Portaria n.º 33, de 11 de novembro de 2022, que estabelecia as diretrizes para a aplicação das provas, estava incluída a orientação de “Garantir que os envelopes contendo as provas sejam abertos e entregues somente no dia de aplicação de cada disciplina curricular”. No entanto, ao final da aplicação, as avaliações eram entregues aos professores, responsáveis pela correção da sua turma e a inserção dos resultados na plataforma. Esse cenário exemplifica uma inconsistência, permitindo possíveis alterações e diversas interpretações das regras de correção, o que pode distorcer os resultados obtidos e não refletir com precisão o desempenho real dos alunos.

É importante enfatizar que as observações não se referem ao serviço prestado pela empresa, adquirido via licitação, mas sim às iniciativas da administração municipal, que propôs uma mudança significativa na educação sem abrir espaço para o debate entre os profissionais do ensino.

Após refletir sobre a terceirização de serviços públicos, retornam-se aos principais desafios enfrentados pelo SADEMB/2015, ligados à rápida e eficiente compilação e emissão de boletins e relatórios, tarefa atribuída a uma supervisora de ensino da SEMEB, graduada em matemática e eficiente no uso do Microsoft Excel. O desafio, identificado pelo grupo técnico-pedagógico e enfatizado na dissertação de mestrado, levou a secretaria de educação a planejar a busca por recursos técnicos. Consultou-se a equipe de informática para desenvolver ou recomendar uma ferramenta de extração e análise de dados. Apesar da extração manual ser mais trabalhosa, a entrega do material às escolas permaneceu pontual e de qualidade, fornecendo dados úteis para orientar ações escolares.

Outro dado que merece destaque é que no site da empresa Avaliativa há uma página chamada “Avaliar Rede”¹¹, destinada à avaliação da rede pública contratante, destacando três propostas:

¹¹ Disponível em: <https://www.avaliativa.com.br/#funciona>.

Gestor de Rede: Raio-x de toda Rede e suas escolas, monitorando as unidades e respectivos corpo docente, identificando as melhores práticas e necessidades de ações imediatas.

Direção e Coordenação Pedagógica das Escolas: Raio-x de suas turmas após a avaliação, direcionando sua atuação em sala de aula, tanto com uma visão global de suas turmas, como detalha de cada aluno.

Professores: Raio-x de suas turmas após a avaliação, direcionando sua atuação em sala de aula, tanto com uma visão global de suas turmas, como detalhada de cada aluno (Avaliativa, 2024).

As três dimensões mencionadas estavam presentes nas intenções iniciais do SADEMB desde 2002 e foram consolidadas na proposta do SADEMB 2015. Esses elementos aparecem na documentação oficial do sistema e na dissertação de mestrado da pesquisadora. O trabalho incluía a elaboração de relatórios pedagógicos e gerenciais para a secretaria de educação, abordando o rendimento geral da rede e específico de cada escola; para as escolas, referentes a cada unidade e turma; e para os professores, detalhando o desempenho de cada turma e aluno individualmente. É importante contextualizar a origem e a evolução do SADEMB, destacando como suas intenções iniciais foram traçadas desde 2002 e consolidadas no SADEMB/2015.

6.3 Análise crítica da transferência de responsabilidade na gestão de políticas públicas

As políticas públicas podem ser analisadas tanto sob a perspectiva da ação governamental, referindo-se às iniciativas e medidas adotadas pelo governo, quanto sob a perspectiva da inação, que trata das questões que o governo opta por não abordar diante de determinados problemas (Rodrigues, 2015, p. 43). Sob essas circunstâncias, observa-se uma tendência crescente de transferência da responsabilidade pela operação de políticas públicas para empresas privadas.

Esta parte dos estudos visa examinar as implicações desse fenômeno, destacando a importância de uma avaliação ou análise prévia antes da efetivação da transferência de responsabilidade. Sendo assim,

Cabe salientar que a relação da empresa privada com a educação pública merece atenção destacada, tendo em vista a constatação dos seguintes aspectos: falta de controle social ou técnico, fragilidade conceitual e pedagógica dos materiais e serviços comprados pelos municípios, duplo pagamento pelo mesmo serviço, vinculação do direito à qualidade de ensino submetida à lógica do lucro e padronização/homogeneização de conteúdos e currículos escolares como parâmetro de qualidade (Adrião *et al.*, 2009, p. 806-807).

A crescente comercialização da educação pode resultar em uma série de consequências negativas. Enfrentar esse desafio requer um compromisso renovado com a educação como um direito humano fundamental, a valorização da escola pública e uma gestão democrática. Dessa forma,

[...] essa nova investida do privado sobre o público refere-se ao fato de que, em se tratando do direito a um ensino de qualidade para todos na educação básica, assegurado pela legislação e fruto de pressão e reivindicação histórica de inúmeras entidades científicas, sindicais e populares, parece-nos temerário delegar a consecução deste direito a empresas privadas, cujo objetivo primeiro é o lucro (Adrião *et al.*, 2009, p. 809).

Diante das discussões anteriores sobre a prática do SADEMB, questiona-se: Quais seriam as implicações da transferência de responsabilidade para empresas privadas na operação de políticas públicas?

Ao buscar os documentos oficiais que permeiam o SADEMB, constata-se que existem aspectos divergentes na política adotada, uma vez que a Portaria n.º 24/2015, que estabelece o SADEMB, em seu Art. 3º, menciona:

O planejamento e a operacionalização do SADEMB são de competência da Secretaria Municipal de Educação, que deverá: I - definir os instrumentos, a logística, os Anos e as disciplinas a serem avaliadas; II – elaborar as provas com base nas Matrizes de Referência para Avaliação, contidas na política do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB; III – instituir equipe profissional para correção das provas, bem como a tabulação dos dados; IV - definir as estratégias para disseminação dos resultados (Bebedouro, 2015, p. 8).

A portaria, estabelece que a responsabilidade pela execução do SADEMB é da Secretaria Municipal de Educação, devido à sua competência na gestão e coordenação das políticas educacionais municipais. Considerando que uma portaria é um ato administrativo emitido por autoridade pública e que a portaria que institui o SADEMB está em vigor, conforme verificado no Diário Oficial eletrônico da Prefeitura de Bebedouro, a contratação de uma empresa especializada poderia estar em desacordo com a lei? A precisão na resposta dependeria de uma análise jurídica. Contudo, há uma clara incompatibilidade entre as diretrizes estabelecidas na Portaria n.º 24/2015, que cria o SADEMB, e a decisão de terceirizar o serviço por meio do contrato n.º 58/2021¹² firmado com a empresa Avaliativa Gestão de Informações Educacionais Ltda.

¹² (Bebedouro, 2021b).

À luz dos estudos apresentados na seção cinco sobre a descontinuidade das políticas públicas devido à alternância no poder executivo e suas decisões, a mudança de rumo do SADEMB emerge como um exemplo paradigmático. Esta situação não se limita apenas à mudança em si, mas também inclui a falta de explicação aos profissionais da educação e aos conselhos educacionais, seguida pela falta de clareza na avaliação da eficácia do modelo do SADEMB em questão.

A investigação teórica revelou os procedimentos nas esferas educacionais municipais, destacando o uso e interpretação de ferramentas frequentemente inesperadas e de difícil controle, ou ainda a modificação dessas ferramentas ao longo do período de gestão, sendo que “Os atores sociais e políticos têm, portanto, capacidades de ação muito diferentes em função dos instrumentos selecionados” (Lascoumes; Galès, 2012, p. 23). Os autores contribuíram para a análise da prática de políticas públicas locais, destacando a necessidade de a sociedade exigir ações mais eficazes e efetivas por parte dos líderes governamentais. Dessa forma, para enriquecer o debate destaca-se que:

A discussão do sistema municipal de educação precisa sair dos gabinetes acadêmicos e ganhar as ruas. É preciso que o debate supere o pessimismo, o caráter academicista e o consequente imobilismo desta fase puramente crítica do sistema, para entrar numa fase orgânica de propostas viáveis e concretas, articuladas com a luta pela escola pública, pela democratização do ensino e da sociedade (Gadotti, 1999, p. 5).

Atualmente, a sociedade vive em meio a um processo de desenraizamento e desconstrução das estruturas, como é o caso da política do SADEMB, que historicamente foi idealizada e construída. A reconstrução daquilo que está se decompondo levará tempo e Subirats *et al.* (2008, p. 9, tradução nossa) diz que a base de qualquer análise empírica é a observação da rotina das administrações públicas e dos serviços que elas oferecem, permitindo uma compreensão mais precisa das ações públicas dentro de um contexto específico. Essa abordagem busca identificar as interações entre o Estado (ou os atores públicos) e a sociedade civil, visando compreender melhor como esses dois setores se relacionam.

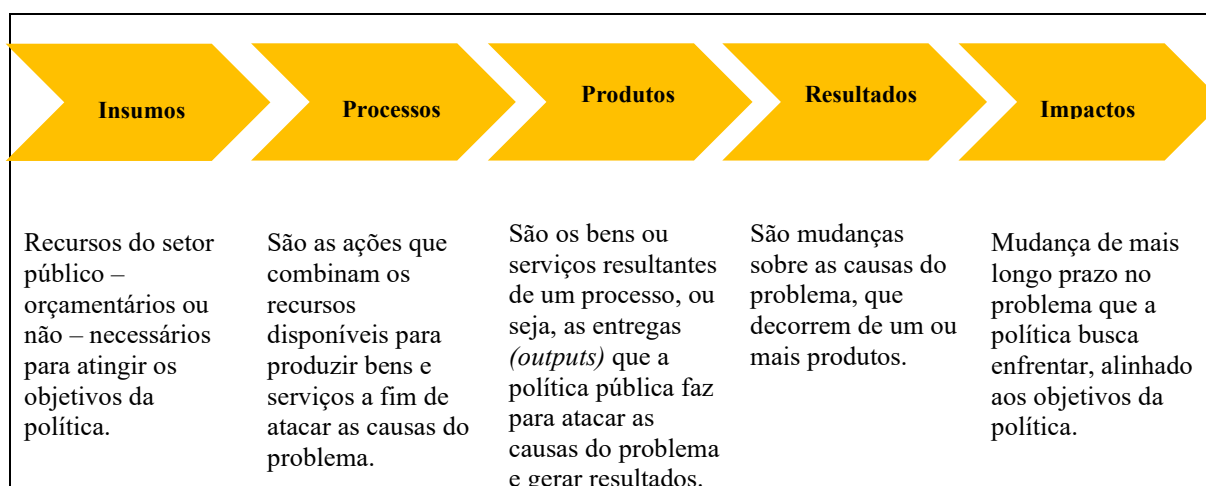
Portanto, as políticas públicas, enquanto ações do governo, refletem a autoridade soberana do poder público. Então, “dispõem ‘o que fazer’ (ações), ‘aonde chegar’ (metas ou objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e ‘como fazer’ (estratégias de ação)” (Rodrigues, 2015, p. 52-53).

Diante dessa realidade, deduz-se que “Na ausência de debates com profissionais da própria administração pública ou com a população usuária, a opção pelas empresas parceiras

expressa a lógica da centralização de poder nas mãos do prefeito municipal” (Adrião *et al.*, 2009, p. 812).

Portanto, é fundamental realizar uma avaliação prévia antes de qualquer alteração de curso, pois, conforme ressaltado por Brasil (2018c), essa avaliação oferece uma visão sistemática da estrutura da intervenção em andamento. E, para garantir um monitoramento eficaz, é preciso que os objetivos, insumos, processos, produtos, resultados e impactos da política sejam claramente identificados, com indicadores adequados para verificar sua evolução e o cumprimento das metas estabelecidas, como destacado por Brasil (2018c). Uma análise do desenho lógico da política implementada, conforme publicações do governo federal, segue a seguinte sequência:

Quadro 3 - Componentes do modelo lógico



Fonte: Brasil, 2018c, p. 59.

A capacitação dos gestores públicos para assumir a responsabilidade pela condução de ações públicas é fundamental para o bom funcionamento das instituições. Existem diversos materiais, ferramentas e estudos disponíveis para auxiliá-los nessa tarefa que abordam temas como gestão pública, políticas públicas, administração financeira, planejamento estratégico, entre outros. Além disso, programas de capacitação e treinamentos específicos são frequentemente oferecidos por instituições governamentais visando desenvolver as habilidades necessárias para uma gestão responsável.

O modelo exposto no Quadro 3 oferece ferramentas e indicadores para o monitoramento da política ao longo dos últimos quatro anos, fornecendo dados precisos sobre o sistema de avaliação local. Esse arranjo permite comparar o que foi esperado da política e o que foi efetivamente realizado até o momento atual (Brasil, 2018c, p. 59). De forma geral, é preciso

pensar em diversos aspectos e vale questionar: “A política pública ou programa, ainda que não tenha bom desempenho, pode ser ajustada, de modo a fornecer melhores resultados?” (Brasil, 2018c, p. 51). Do ponto de vista teórico, Secchi (2023, p. 2) poderia explorar essa questão da seguinte forma:

Política pública significa gerar informações, argumentos e consensos que forneçam uma base mais sólida à tomada de decisão pública. As decisões que exigem níveis mais elevados de sofisticação e profissionalismo são aquelas que usam métodos, evidências, critérios e parâmetros, ou seja, baseiam-se numa análise consistente do problema público e da política pública.

Diante dessa situação, surge outra indagação mais específica: Antes de atribuir à empresa privada a execução do SADEMB, houve uma análise detalhada pela equipe técnica da SEMEB, em colaboração com gestores escolares e professores da rede? Pode-se sugerir que essa questão não tenha sido completamente investigada, especialmente porque a pesquisadora é membro do corpo docente. Adicionalmente, se a equipe técnica da secretaria de educação de fato analisou o processo em sua totalidade, essa análise não foi comunicada às escolas nem explicada aos envolvidos o motivo da alteração no formato, instrumentos e padrões de referência do SADEMB.

O modelo do SADEMB/2015 adotava o mesmo padrão utilizado pelo SAEB e por diversos países, composto por *contexto* (sistema escolar), *recursos* (financeiros, humanos e materiais), *processos* (pedagógicos e administrativos) e *resultados* (definidos legalmente). Ao incorporar um conjunto mais abrangente de parâmetros avaliativos e perspectivas analíticas, o objetivo era obter um conhecimento mais aprofundado e uma avaliação mais completa dos componentes e dimensões da rede de ensino.

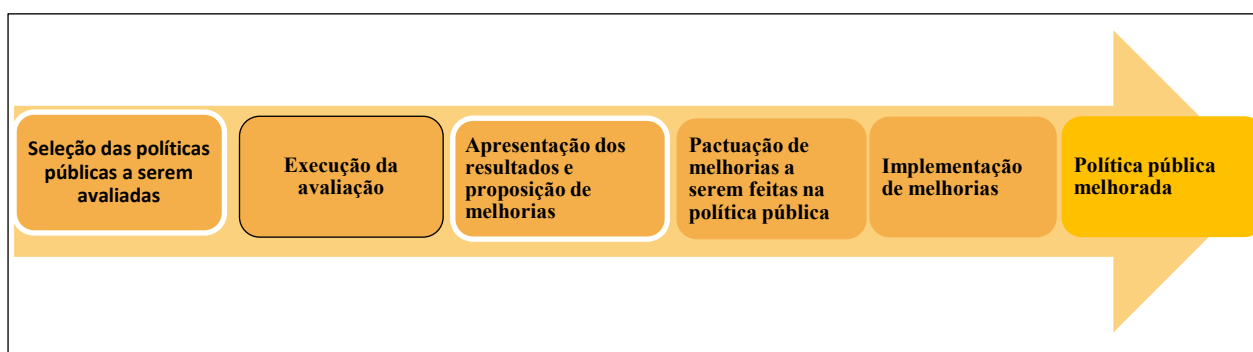
Segundo Afonso (2007, p. 20), a prevalência das orientações provenientes de estruturas especializadas na concepção e gestão da avaliação é alimentada pelas atitudes de desinteresse em relação a certas tendências nas políticas educacionais. Constantemente, essas estruturas estão mais alinhadas com o exercício do poder por parte de especialistas que atuam em departamentos centrais do Estado, em organizações autônomas ou até mesmo em entidades privadas. Estes especialistas estão frequentemente desconectados das realidades educacionais e demonstram pouco interesse pelos atores educativos, bem como pelas particularidades dos contextos locais e institucionais. Relacionando o pensamento do autor à política avaliativa do SADEMB/2022, percebe-se que a falta de envolvimento dos atores educativos locais e a desconexão entre estruturas especializadas e a realidade escolar podem levar a decisões inadequadas e medidas ineficazes.

Implementar mudanças e novos investimentos é necessário para melhorar a eficiência da máquina pública e inovar nas suas atribuições. No entanto, cada decisão deve ser cuidadosamente considerada e analisada, especialmente quando afeta a comunidade escolar. A identificação de um problema público é uma construção social que resulta da interação dinâmica entre diversos atores, suas percepções, interesses e habilidades para colocar o problema na agenda pública. O reconhecimento e a resolução de problemas públicos frequentemente exigem negociações, debates e ações coordenadas para lidar com as complexidades e diversidades das preocupações da sociedade. Nessa perspectiva,

O desafio do governo é promover maior efetividade dos recursos públicos, mediante exclusão de gastos ineficientes ou pouco produtivos, para que esta e as próximas gerações possam ter acesso a bens e serviços públicos de qualidade. Com isso, realiza-se mais com os mesmos recursos e permite-se que as decisões alocativas sejam orientadas por critérios mais claros e transparentes, baseados em evidências (Brasil, 2018c, p. 15).

No contexto da governança pública, os guias práticos de Avaliação de Políticas Públicas *Ex Ante* e *Ex Post*, lançados em 2018 pelo governo federal, servem como referência para todos os níveis de governo. Baseados em estudos, esses guias oferecem modelos e ferramentas que orientam a tomada de decisão em diferentes fases, desde antes até depois da execução das políticas públicas, fornecendo uma sequência de ações a serem seguidas durante o processo de avaliação, conforme ilustrado abaixo.

Figura 5 – Processo coordenado de avaliação de políticas públicas



Fonte: Brasil (2018c, p. 20).

Esses guias orientam na coleta de evidências sobre o desempenho das políticas implementadas e na avaliação do uso econômico, eficiente, eficaz e efetivo dos recursos

públicos, essenciais para assegurar a adequação desses recursos e o alcance dos objetivos propostos.

Adotar procedimentos específicos antes, durante ou ao modificar uma política educacional, como descrito na Figura 5, poderia servir de guia para a equipe gestora da secretaria de educação ao iniciar uma nova gestão. Esses estudos sublinham a importância de abordar as políticas educacionais com seriedade e não as tratar como experimentos ou decisões baseadas em interesses individuais. Eles também ressaltam a existência de uma vasta gama de pesquisas teóricas sobre a avaliação de impacto de políticas, que podem fornecer orientações valiosas. Este trabalho, no entanto, oferece apenas uma visão limitada sobre a consolidação de políticas no campo da educação.

Outros autores, apresentados nesta pesquisa, exploram e propõem análises de políticas públicas, como Flávio Cunha Resende (2002), Joan Subirats *et al.* (2008), Leonardo Sechi (2010; 2023) e Brasil (2018c), citados nesta pesquisa.

Diante da falta de uma avaliação rigorosa antes da terceirização do SADEMB, e considerando o período de dois anos de experimentação e as observações dos professores, é prudente avaliar ambos os modelos implementados em 2015 e 2022. Isso implicaria realizar análises com metodologias apropriadas, envolvendo ativamente os membros da comunidade escolar, especialmente os professores, e o conselho de educação, que é a instância legítima para deliberar sobre questões educacionais.

Em um estágio posterior, seria imprescindível confrontar os resultados alcançados com os princípios fundamentais da administração pública. Isso porque identificar qual política é mais eficaz e tem um impacto mais significativo na sociedade orienta as decisões sobre a distribuição dos recursos disponíveis (Brasil, 2018c, p. 37).

A importância da participação ativa dos professores e do Conselho de Educação é evidenciada na avaliação do índice de efetividade da educação do município, pelo TCESP. No quesito 16.3, há uma observação específica que destaca a atuação do CME, juntamente com suas respectivas pontuações de resposta: “Assinale as atividades que o Conselho Municipal de Educação realizou no ano” - Participação na discussão e definição das políticas e do planejamento educacional – 0,6; Acompanhamento e controle dos atos praticados pelos gestores da educação – 0,6 (TCESP, 2023b, p. 55).

Então, ao se discutir os gastos públicos em meio a uma crise financeira e considerando a terceirização do SADEMB em 2022, estendida para os anos seguintes (2023 e 2024) com um custo alcançando quase um milhão para o erário, surge uma pergunta a ser respondida antes da destinação dos recursos: “Há evidências de que a política pode ser aprimorada antes de haver

maior alocação de recursos?” (Brasil, 2018c, p. 42). O aprimoramento pode incluir a otimização da eficiência, o ajuste de estratégias, o fortalecimento da implementação e o uso mais eficaz dos recursos já disponíveis.

Portanto, visando alcançar um melhor desempenho, é preciso considerar a relação custo-benefício ou custo-efetividade das políticas públicas (Brasil, 2018c, p. 42), garantindo assim a economicidade sem comprometer a qualidade. No contexto da terceirização de uma atividade previamente realizada por profissionais do sistema municipal, sem gerar custos adicionais para os cofres públicos, é necessária uma avaliação financeira e questionar: “O montante da dotação orçamentária é suficiente para os objetivos pretendidos?” (Brasil, 2018c, p. 71).

O ideal é que o diagnóstico do problema tenha sido formulado durante a criação da política. Se esse diagnóstico não foi sistematizado na época de sua formulação, é necessário buscar mapear essas informações nos documentos que embasaram sua criação (Brasil, 2018c, p. 56). Diante da discussão, surge a impressão de que a administração pública opera com emergências e improvisos, o que é reforçado pelos argumentos de Secchi (2023, p. 4):

Ainda hoje, vereadores, deputados, senadores e governos inteiros elaboram política pública de forma improvisada, com visão de curto prazo, pautada no "achismo" ou em interesses particulares ou corporativistas. Não resta dúvida de que há muito espaço para melhorias, e a análise de políticas públicas disponibiliza métodos e técnicas para esse fim.

Ao refletir sobre a necessidade de capacitação e profissionalismo nas ações governamentais, Secchi (2023, p. 13) não se limita a usar apenas o termo “achismo”, mas também emprega “casuísmo e improvisação” ao destacar a importância de possuir habilidades de análise e planejamento.

A educação pública, um pilar fundamental da sociedade, está fundamentada sob gestão governamental e, para cumprir o propósito da administração pública de servir à população de maneira eficiente, torna-se imperativo reavaliar as práticas atuais. Isso é sugerido por uma agenda de transformação governamental (Crantschaninov, 2022, p. 28), pois, caso os serviços providos pelo governo não atinjam a qualidade esperada, deve reconsiderar sua estrutura operacional, desde os usuários até os decisores (*Ibid.*, p. 29). Sendo assim, é preciso afastar-se dessa estrutura governamental burocrática (estáveis e previsíveis) para abrir espaço à mudança na relação entre estado e sociedade.

O estudo realizado por Crantschaninov (2022), por meio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), intitulado “Mudar Pessoas para Transformar Governos”, sugere que a mudança de atitude dos agentes públicos é fundamental para o sucesso da

administração pública. Qualquer governo é formado e liderado por pessoas, o que implica que a mudança requer inovação e colaboração nos setores da administração pública. Isso envolve uma compreensão clara das dinâmicas locais e o estabelecimento de redes de trabalho para desenvolver soluções adaptadas às suas particularidades.

A transformação da percepção e do comportamento ético dos indivíduos pode impactar positivamente as práticas governamentais, levando em consideração que melhorias efetivas nos governos frequentemente começam com mudanças nas atitudes, habilidades e comportamentos das pessoas envolvidas, tanto dentro quanto fora do governo. Essa alteração ajuda a impulsionar melhorias mais abrangentes nos processos e na eficácia governamental.

Após essa reflexão, apoiada em revisões da literatura e documentos oficiais, os estudos de Crantschaninov (2022) revelam modelos inovadores que propõem abordagens e mentalidades renovadas. Embora o foco esteja na ciência política, há uma oportunidade de estabelecer uma conexão direta com o campo da educação, onde a administração pública atende a uma ampla gama de usuários das escolas públicas. Crantschaninov (2022, p. 34 apud Coutinho, 2000, p. 51-52) destaca que:

Um importante obstáculo para a inovação na administração pública é que essa capacidade depende de um ambiente propício para seu florescimento, caracterizado pelo arranjo institucional favorável, comportamento político aberto, cultura organizacional participativa e valores sociais. Inovação é resultado de um esforço coletivo que envolve uma mudança nas crenças, valores e atitudes de uma equipe de trabalho e da organização que ela compõe como um todo.

Assim, os municípios devem empenhar-se em elaborar seus próprios instrumentos, buscando aprofundar o entendimento sobre sua realidade educacional. Isso permitirá estabelecer condições mais eficientes para regular o sistema e formular políticas educacionais mais alinhadas às necessidades locais (Toledo, 2019, p. 95). Essa foi a abordagem que a educação municipal local buscou adotar, culminando na implementação do SADEMB/2015.

Crantschaninov (2022, p. 42) destaca outro importante elemento para o sucesso na administração pública: a necessidade de os membros da equipe municipal ampliarem sua visão para além das rotinas nos gabinetes. A autora propõe uma mudança de paradigma que não visa apenas melhorar a eficácia das políticas públicas, mas também fortalecer a confiança entre os cidadãos e o governo, contribuindo para uma governança mais transparente, responsável e eficiente. Essa abordagem inovadora, sugerida pela autora, se não estiver presente no perfil dos administradores públicos, deve ser exigida pelos cidadãos.

Essas observações ressaltam a importância de uma maior participação dos profissionais da educação nas decisões que impactam a comunidade. Um dos objetivos desta pesquisa é destacar as ações da SEMEB e alertar os administradores públicos locais sobre a necessidade de incluir os educadores no processo decisório. As reflexões de Crantschaninov servem como introdução para descrever as mudanças no SADEMB, incluindo sua metodologia e ferramentas, após a alternância de poder político.

Governos, especialmente os subnacionais de menor porte, que estão mais próximos dos beneficiários, podem criar um ambiente mais receptivo à mudança e promover uma mentalidade de inovação, adaptabilidade e foco na entrega de resultados mais benéficos. Esses métodos trazem uma nova abordagem para pensar as políticas públicas e enfrentar problemas a partir de perspectivas renovadas, proporcionando uma compreensão do problema por uma ótica diferente (Crantschaninov, 2022, p. 43).

Nesse contexto, Avelar e Ball (2023, p. 3, tradução nossa) propõem a “desconstrução” e “desnaturalização” do Estado, considerando os diversos grupos e atores que agora colaboram na formulação de políticas, bem como as várias técnicas e métodos de governança. É preciso reconhecer o papel significativo do Estado no processo político, mas também entender e atender às práticas ou processos de produção de conhecimento e governança que estão em jogo, compreendidos como parte integrante do Estado.

A intenção destes estudos é oferecer um breve panorama das iniciativas da administração pública educacional local, sob a ótica de uma professora da rede, sem a intenção de realizar uma análise detalhada como a conduzida por analistas políticos¹³. Ao mesmo tempo, busca-se ressaltar a importância da capacitação dos agentes públicos para viabilizar serviços de maior qualidade aos usuários. As percepções da professora foram embasadas por estudiosos que ampliam essa perspectiva para instâncias superiores, destacando os desafios enfrentados nos gabinetes e o caminho a percorrer para alcançar o sucesso.

¹³ O analista é o ator técnico-político que realiza a análise de política pública, desempenhando totalmente ou parte as tarefas de delimitações de problemas públicos, criação de alternativas, coleta de dados, tratamento análise dos dados, organização e mediação de reuniões com outros atores políticos e grupos de interesse, elaboração de *policy reports* e estruturação da recomendação (Secchi, 2023, p. 19).

6.4 Por que utilizar ferramentas analíticas na gestão pública?

Nos últimos tempos, a gestão pública tem enfrentado desafios crescentes na administração dos recursos e na entrega de serviços de qualidade à população. Em resposta a esses desafios, o uso de ferramentas analíticas tem se destacado como uma abordagem para melhorar a eficiência, a transparência e a eficácia das políticas públicas. Essas ferramentas permitem aos gestores públicos tomar decisões mais embasadas, baseadas em dados concretos e evidências, ao invés de intuições ou experiências isoladas. Além disso, elas facilitam o monitoramento contínuo, a avaliação de impacto e a otimização dos recursos, promovendo uma gestão mais eficiente e responsável.

Esta parte da pesquisa explora o papel das ferramentas analíticas na gestão pública, destacando como elas contribuem para a tomada de decisões informadas, a identificação de padrões e tendências, a promoção da inovação, e o fortalecimento da responsabilidade e transparência. Será discutido como essas ferramentas podem ser aplicadas na gestão pública para enfrentar os desafios contemporâneos e maximizar o impacto das políticas públicas em benefício da sociedade.

Para conduzir as ações em uma sociedade, o gestor público precisa ter uma visão retrospectiva e prospectiva, além de utilizar ferramentas analíticas que ajudem a antecipar problemas, identificar as prováveis causas, resolver questões vigentes e aumentar a probabilidade de êxito. Embora a literatura aponte para a escassez no uso dessas ferramentas nas administrações públicas, existe uma trajetória internacional e nacional já percorrida nesse sentido.

Segundo Secchi (2023, p. 12-13), o campo metodológico de análise de política pública (*policy analysis*) iniciou-se nos Estados Unidos em 1951, a partir da publicação do livro *The Policy Sciences*, de Lerner e Lasswell. Nas décadas posteriores, houve avanços significativos na área, auxiliando governos a substituir o casuísmo e improvisação, submetendo as propostas ao crivo analítico, pelo qual se exigiu formação técnica para análise, planejamento, eficiência e racionalidade administrativa. Surgiram depois, nas universidades, programas específicos de políticas públicas, além de publicação de livros e artigos científicos. O passo seguinte foi a publicação de manuais metodológicos para orientar o governo nas tomadas de decisões e aprovação de projetos públicos. Com o aumento de órgãos especializados em análises de políticas públicas, as ações espalharam-se pelos governos estaduais e municipais.

Nesse contexto, a avaliação da eficácia dessas políticas e programas, por meio da análise quantitativa dos resultados alcançados, tornou-se uma prioridade para os governos, diante à

necessidade de garantir uma gestão mais racional dos investimentos, bem como assegurar a credibilidade dos projetos e transparência na utilização dos recursos. O grau de importância ampliou-se devido o volume significativo de recursos financeiros direcionados ao financiamento dessas iniciativas, totalizando bilhões de dólares (Bauer; Fernandes, 2022, p. 4).

Após mais de sessenta anos de crescimento de *policy analysis* nos Estados Unidos, despontou no Brasil avanços na consolidação da área de políticas públicas, havendo fortalecimento de escolas de governo e de entidades profissionais, além de crescimento de carreiras de analistas de políticas públicas; foram criados, ainda, inúmeros cursos de graduação e pós-graduação voltados às áreas de administração e gestão pública, além de congressos e publicações em revistas científicas para produção de conhecimento científico em políticas públicas. E, por fim, iniciam-se os interesses em análises de políticas públicas na área governamental, incluindo o campo educacional (Secchi, 2023, xii-xiii). Embora as iniciativas tenham começado a surgir, pode-se afirmar que, mesmo nos anos finais do século XX, a avaliação de programas não era amplamente adotada em nível nacional (Bauer; Fernandes, 2022, p. 5).

Os estudos mostram que existem várias ferramentas e métodos de análise de políticas públicas que ajudam os formuladores de políticas, pesquisadores e profissionais a compreender, avaliar e aprimorar as políticas governamentais. A escolha das ferramentas dependerá da natureza específica da política, dos objetivos da análise e dos recursos disponíveis. Conhecendo a prática da administração pública em formular políticas e os efeitos e impactos de uma política sobre a sociedade, por que, então, ocorrem tão lentamente os avanços nessa área?

Para responder à questão, Subirats *et al.* (2008) visam analisar as políticas públicas a partir de três características principais que as fundamentam: a interação entre atores públicos e privados, os problemas públicos (recursos) e os comparativos. Os autores ressaltam a importância de direcionar a análise para os atores (especificamente o público, neste estudo) dentro de um setor específico (no caso, o educacional). Segundo esses estudiosos, ao examinar os recursos utilizados pelos atores e as instituições que regem suas ações, é possível obter uma compreensão mais abrangente das condutas individuais e coletivas, bem como dos resultados alcançados. Isso tem implicações tanto no âmbito da sociedade civil quanto no âmbito político-administrativo.

Nessa perspectiva, a análise empírica de uma política educacional municipal se apresenta como uma oportunidade para compreender e responder questões fundamentais sobre sua legitimidade, eficácia e continuidade, considerando o Estado e seu sistema político-administrativo, que exercem influência na economia e na sociedade. Os autores exploram as

complexas inter-relações das ações públicas, analisando possibilidades e obstáculos representados pelas instituições. Sendo assim, Subirats *et al.* (2008) propõem compreender o Estado “em ação” por meio dos atores públicos envolvidos em um setor específico de intervenção, considerando os recursos e instituições que regulam suas ações.

Dessa forma, os três principais elementos analisados, atores, recursos e instituições, possibilitam a compreensão das condutas individuais e coletivas, assim como de seus resultados institucionais. Nestes estudos, o Estado está representado pelo poder local enquanto que as instituições são as educacionais e escolares. Além disso, será estabelecida uma interlocução com o quadro apresentado por Resende (2002, p. 127), que contém as principais ideias sobre reformas administrativas e as ações da administração pública municipal.

O ponto de partida para uma análise empírica é a observação da atividade diária das administrações públicas, e o estudo dos serviços que elas geram. Essa abordagem fornece uma base para situar os atores públicos em um determinado tempo e espaço, permitindo uma análise mais precisa da ação pública nesse contexto específico (Subirats *et al.*, 2008, p. 11). Os autores destacam a expansão de estudos e avaliações de políticas públicas e de seus programas de ação, frisando colaborar na qualidade investigativa. Neste estudo, adotou-se o período de 2019 a 2022, juntamente com seus dispositivos administrativos.

Além disso, esta pesquisa identifica os espaços de contato entre a administração pública educacional local e as instituições escolares, bem como os fenômenos recorrentes que acontecem nessa interação. Embora Subirats *et al.* (2008, p. 10) entendam o Estado como o conjunto das instituições públicas que formam o sistema político-administrativo de um país, a relação está centrada no território municipal e seu sistema político-administrativo.

A primeira característica apontada por Subirats *et al.* (2008, p. 10) são os atores, trata-se, portanto, de descrever a lógica que encerra a ação pública e os atores envolvidos, a partir das suas contribuições e da solução de problemas coletivos. A segunda característica refere-se à análise dos problemas públicos, ou seja, tentar entender as estruturas e processos burocráticos que permeiam as ações, não apenas baseado na coerência e eficiência interna, mas numa perspectiva global.

Segundo os autores, é incontestável na administração pública a importância da gestão profissional e seus recursos, sejam eles humanos, financeiros ou organizacionais (p. 11). No entanto, aprimorar o funcionamento interno do setor público não deve ser o único objetivo, mas sim um dos meios para garantir a entrega de serviços públicos de alta qualidade. Nesse sentido, é essencial recorrer a estudos anteriores que consideram a educação como um serviço, um

direito e um bem público. Não se trata de redução de custos ou otimização dos recursos, mas a melhoria dos resultados e efeitos das políticas públicas.

A terceira característica delineada por Subirats *et al.* (2008, p. 12) é a análise comparativa, que envolve um paralelo do desempenho e implementação de políticas em diferentes instituições e serviços públicos, em diversos contextos políticos e administrativos. Essa abordagem possibilita identificar os principais fatores que contribuem para o sucesso ou fracasso das políticas implementadas. No contexto da pesquisa, essa abordagem será aplicada à descrição da política educacional implantada no município. Aproveitando-se da linha de investigação comparativa, tanto sincrônica (no espaço) quanto diacrônica (no tempo), será possível identificar os elementos que influenciam os resultados das políticas públicas. Ao destacar as semelhanças e diferenças nos efeitos de uma mesma política municipal, estes estudos servirão de laboratório, enriquecendo o processo de aprendizagem com base nas experiências observadas.

6.5 Análise ativa e interpretativa da política educacional municipal: um enfoque no SADEMB

A pesquisa sobre políticas públicas destaca a necessidade de analisar as políticas implementadas para orientar o desenvolvimento das ações governamentais. Em nível municipal, foram empreendidos esforços, com base no referencial teórico destes estudos, para compreender as ações públicas relacionadas ao SADEMB. O processo deve levar em conta as características individuais de cada política, uma vez que há variações na estrutura operacional entre diferentes tipos de políticas, o que pode requerer a formulação de indicadores específicos

Esta subseção oferece uma análise ativa e interpretativa das ações político-administrativas da Secretaria Municipal de Educação de Bebedouro, enfocando seu impacto na área pedagógica. O foco principal é o sistema institucional de avaliação em larga escala do desempenho dos alunos, evidenciando as interconexões e implicações entre os elementos envolvidos. Adicionalmente, o objetivo é relatar eventos relacionados à política educacional local sob a perspectiva investigativa da pesquisadora, buscando compreender as implicações da mudança de liderança na continuidade, adaptações ou rupturas na política educacional deste sistema avaliativo. Assim, uma professora da rede pública municipal assume o papel de pesquisadora, tendo em vista as considerações de Ghedim e Franco (2011, p. 60), ao enfatizar que:

[...] sua pessoa, sua fala, sua interpretação do vivido, suas representações, seu olhar, a dimensão de suas necessidades e expectativas trazem novo panorama: o professor como pessoa, como profissional, como construtor de inteligibilidade, como ser reflexivo, como alguém que pensa, decide, se angustia (Ghedin; Franco, 2011, p. 60).

A compreensão desse cenário depende do domínio do campo pelo pesquisador, de suas experiências na pesquisa, de seus interlocutores e interlocuções, bem como de sua criatividade fundamentada em argumentos sólidos e apoiada por evidências factuais (Gatti, 2012b, p. 26). A autora destaca a escassez de exemplos de políticas e planejamentos educacionais eficazes que se baseiem em análises detalhadas e aprofundadas dos processos de avaliação, com a geração de dados locais ou regionais. Apesar dos desafios e limitações, é fundamental explorar essas análises, mesmo que nem sempre sejam conclusivas (Gatti, 2012a, p. 35). Nesse sentido:

Verificamos que os estudos com dados quantificados, com estas características e contextualizadas por perspectivas teóricas, com escolhas metodológicas cuidadosas, trazem subsídios concretos para a compreensão de fenômenos educacionais indo além dos casuísmos e contribuindo para a produção/enfrentamento de políticas educacionais, para planejamento, administração/gestão da educação, podendo ainda orientar ações pedagógicas de cunho mais geral ou específico. Permitem ainda desmistificar representações, preconceitos, “achômetros”, sobre fenômenos educacionais, construídos apenas a partir do senso comum do cotidiano, do marketing ou dos *slogans* (Gatti, 2006, p. 30).

A relevância do problema está ligada às possíveis soluções que visam qualificar a prática administrativa e a gestão pública, como descrito por Gatti. Muitas pesquisas são propostas com o objetivo de utilização prática de seus resultados, sendo relevantes à medida que as respostas obtidas tragam benefícios concretos (Gil, 2008, p. 35). Este é um dos objetivos desta tese, pois a publicação dos resultados e a discussão deles permitem que as ideias ganhem força (Strauss; Corbin, 2008, p. 233). Assim, busca-se compreender e explicar a dinâmica das relações sociais e das políticas educacionais no contexto local. Então, pode-se afirmar que,

A trajetória das reformas desde as decisões políticas que as instituem legalmente, passando pelas providências técnico-administrativas de vários níveis que as regulamentam, até as práticas escolares que deveriam implantá-las, é ainda um território não devassado pela pesquisa educacional (Azanha, 1990-1991, p. 69).

Nessa circunstância, os estudos partem para uma análise prescritiva de política educacional que significa “escrever relatórios, monografias, dissertações e teses que tenham

como destinatário algum tomador de decisão, provendo munição argumentativa e técnica que auxilie a estruturar as políticas públicas que afetam a vida em sociedade” (Secchi, 2023, xi). Sociedades e governos tomam boas e más decisões, sendo que as boas são embasadas em informações e análises confiáveis, baseadas em princípios e valores aceitos pela sociedade que irão trazer benefícios coletivos, mas não é tarefa fácil tomar boas decisões públicas, seja a nível operacional ou administrativo, ou ainda decisões estruturantes alusivas à macropolíticas (Secchi, 2023, p. 1). A vontade coletiva precisa se converter em autoria de projetos e práticas, com a participação ativa das instituições e das pessoas envolvidas (Almeida, 2014, p. 26).

A exemplo dos estudos de Secchi (2023), este trabalho busca contribuir para estabelecer uma ligação entre a academia e o setor educacional municipal, com o intuito de elevar o desempenho e a produtividade do SADEMB, considerando novas configurações de vida e de “relações em rede no terreno em transformação da nova governança educacional” (Avelar; Ball, 2023, p. 1). Este sistema de avaliação municipal é citado nesta pesquisa como um exemplo de política educacional que passou por mudanças substanciais ao longo das trocas de gestão, distanciando-se de sua forma original e resultando na terceirização do serviço.

Abre-se um parêntese para destacar que, em 2009, Adrião *et al.* chamaram a atenção para a percepção de um aumento na interdependência das administrações municipais com o setor privado, à medida que os municípios veem suas responsabilidades na oferta e manutenção da educação básica crescerem, sem uma preparação adequada do sistema de gestão local em termos técnicos e políticos. Assim, reforça que,

O processo de delegação de responsabilidades do setor público para o privado, por meio do aumento da presença deste último na consecução de políticas para a educação pública, na etapa de escolaridade obrigatória, amplia-se no final do século XX, generalizando-se para muito além de modalidades específicas, a partir da profunda reforma do Estado brasileiro (Adrião *et al.* 2009, p. 800).

Nessa perspectiva, analisar políticas públicas implica em produzir informações, argumentos e consensos que ofereçam um base mais firme para a tomada de decisões governamentais. As sociedades e os governos frequentemente tomam decisões baseadas em imitação, repetição ou autointeresse, planejando sem possuir informações suficientes, o que muitas vezes beneficia pessoas ou grupos em detrimento do interesse público. Embora analisar uma política pública não garanta necessariamente uma boa formulação e decisão, contribui para aumentar as chances (Secchi, 2023, p. 2-3).

Esta parte da pesquisa não inclui uma análise do objeto SADEMB, que foi previamente realizada na dissertação de mestrado. Em vez disso, é feita uma análise das iniciativas da

Secretaria de Educação relacionadas ao planejamento e às tomadas de decisão. Este trabalho também não visa realizar uma investigação detalhada das técnicas de avaliação de políticas públicas destinadas a especialistas da área, mas adota uma abordagem aproximada dessas análises, focando no campo educacional e abrangendo aspectos da administração e política pública.

Por outro lado, “A busca de *explicações e interpretações* sobre como as políticas públicas são formatadas, ou seja, *o que o governo faz*, é tarefa científica de pesquisadores e especialistas independentes de diversas áreas do conhecimento” (Rodrigues, 2015, p. 57, grifos da autora).

Baseado nas diretrizes de Secchi (2023, p. 8), em termos metodológicos, a análise será prescritiva e retrospectiva¹⁴. Em outras palavras, focará na melhoria da política implementada, pois a prescrição implica em recomendação, orientação e intervenção na realidade educacional, fundamentada nos valores de equidade, eficiência, eficácia e resiliência. Assim,

A avaliação de política pública (*policy evaluation*) tem o objetivo de instrumentalização prática (prescritivo) e, em geral, usa métodos retrospectivos ou de processo. É atividade instrumental para a geração de informações importantes para a manutenção, os ajustes ou a extinção de políticas públicas (Secchi, 2023, p. 10).

As considerações de Secchi devem preceder as tomadas de decisão de gestores públicos. No caso do SADEMB, torna-se necessário avaliar, obter informações e decidir se o modelo do sistema avaliativo implantado em 2015, que já passou por ajustes, será mantido; se o aspecto técnico, de natureza de serviço público, será preservado para permitir adaptações necessárias; ou se o sistema será encerrado, com uma justificativa plausível para a rede. Essas possíveis direções dependeriam de uma avaliação prévia com ampla participação das comunidades escolares.

Para facilitar a compreensão, Secchi (2023, p. 11) elaborou um quadro delineando o sentido prescritivo conforme a visão de diversos estudiosos, voltado à análise de políticas públicas. Ao mesmo tempo os autores ajustam suas concepções aos seus estudos, percepções e territórios de análise.

A seguir, apresenta-se uma parte do quadro que é considerada adequada para compreender a metodologia e intenção desses estudos.

¹⁴ “Como estão funcionando as políticas públicas que já estão implementadas” (Secchi, 2023, p. 8).

Quadro 4 - O sentido prescritivo de análise de Políticas Públicas

Autor	Definição
Torgenson (1986, p. 33)	"...atividades voltadas para o desenvolvimento de conhecimento relevante para a formulação e implementação de política pública."
Bobrow e Dryzek (1987, p. 16)	"[...] a essência da análise de política pública reside na intervenção com base em conhecimento para o processo de construção de política pública."
Patton e Sawicki (1993, p. 24)	"Análise de política pública é [...] uma avaliação sistemática da viabilidade técnica, econômica e política de alternativas de <i>policy</i> (ou planos ou programas), estratégias de implementação, e as consequências da sua adoção."
Yanow (2000, p viii)	"Análise de política pública busca informar algum público - tradicionalmente, o tomador de decisão - sobre uma potencial política pública: qual será seu impacto sobre a população alvo, se tem chances de atingir os objetivos desejados, se é a política correta para enfrentar um problema específico."

Fonte: Fragmento do Quadro 1.2 de Secchi (2023, p. 11).

Conforme observado por Secchi (2023, p. 11), embora haja diversas definições abordadas pelos estudiosos sobre a análise de políticas públicas, seja como campo teórico/metodológico, atividade ou produto, existe um consenso entre eles quanto à finalidade prescritiva: “construir política pública, avaliar questões técnico-políticas e gerar informação para o enfrentamento de problemas públicos”.

Com base nos autores abordados por Secchi (2023), este estudo visa estabelecer uma conexão entre suas definições e as ações da SEMEB. Fundamenta-se na análise e descrição das atividades realizadas em uma localidade específica, com foco no desenvolvimento e na disseminação do conhecimento sobre a política educacional do SADEMB, conforme descrito por Tornegon (1986). O objetivo é identificar o uso de instrumentos e as consequências de sua implementação, seguindo a abordagem proposta por Patton e Sawicki (1993), e busca, ademais, uma intervenção positiva por parte da SEMEB, conforme sugerido por Bobrow e Dryzek (1987).

Por último, busca-se fornecer à Secretaria de Educação, representante do poder executivo municipal, informações detalhadas sobre o sistema de avaliação oficialmente implantado em 2015 e suas repercussões, com base em dados concretos. O propósito dessa abordagem é melhorar a gestão no campo avaliativo, conforme descrito por Secchi (2023, p. 22), que envolve coletar evidências e argumentos para sugerir diretrizes de ação visando resolver problemas públicos específicos.

Por meio da análise de diversos autores e teorias, foi possível delinear um quadro conceitual que orientou na compreensão das dinâmicas sociais, políticas e administrativas presentes na educação municipal.

6.6 Relatório de Análise da política pública do SADEMB

Nesta fase do trabalho, busca-se consolidar todas as informações e análises em um relatório, complementado por dados extraídos de fontes oficiais. O modelo de análise implica em avaliar a persistência das políticas através de um método de identificação que possibilite a avaliação de diversos níveis de continuidade. O objetivo central é facilitar a avaliação do impacto das políticas implementadas, permitindo ajustes e melhorias contínuas. Além disso, uma análise prescritiva será conduzida e, ao término do relatório, será formulada uma recomendação formal. Isso poderá agregar valor ao processo decisório e contribuir para a eficácia das políticas públicas locais

6.6.1 Análise Prescritiva: perspectivas de intervenção na política educacional do SADEMB

Do objeto

Análise retrospectiva e prospectiva do Sistema de Avaliação do Desempenho Escolar de Bebedouro – SADEMB.

Objetivos da análise

- Comparar as características e os resultados do SADEMB em diferentes períodos para identificar tendências e padrões.
- Avaliar o impacto das mudanças nas ações políticas do SADEMB nas escolas públicas municipais.
- Examinar os aspectos financeiros, jurídicos e estruturais que afetam a decisão de manter ou alterar o SADEMB.
- Elaborar um relatório prescritivo destinado a apoiar os gestores educacionais locais nas tomadas de decisão.

Esfera de Poder

Poder Executivo, representado pelo Sistema Municipal de Educação de Bebedouro.

Identificação do Problema

Alterações nas estratégias de implementação da política educacional (SADEMB) ao longo do processo.

Atores no desenvolvimento e aplicação da política do SADEMB

Englobam o Secretário de Educação, representante do poder executivo, a equipe técnica e pedagógica da SEMEB, representantes da empresa contratada pela prefeitura, gestores e professores das unidades escolares, além dos destinatários finais da política, os alunos da rede municipal.

Dimensão da análise¹⁵

Dimensão temporal: De 2015 a 2022.

Dimensão espacial: A análise tem como foco a Secretaria Municipal de Educação, abrangendo as instituições escolares que ministram ensino fundamental do 1º ao 5º ano.

Formulação de alternativas

Os agentes públicos que assumiram a gestão educacional municipal de Bebedouro em 2021 tinham três possíveis cursos de ação, conforme sugerido por Secchi (2010, p. 51): manter a continuidade da política educacional (SADEMB/2015) adotada pelos dois últimos secretários de educação (2013 a 2020); fazer ajustes periféricos na política do SADEMB, após identificar problemas de menor gravidade; ou encerrar o sistema de avaliação caso se considere que o problema inicial foi resolvido, ou se os desafios identificados forem considerados insuperáveis.

¹⁵ Dimensão temporal: a dinâmica do processo de política pública; dimensão espacial: onde as políticas públicas acontecem (Secchi, 2010, p. 61). *Se aprovecha, en esta línea, la larga tradición de investigación comparativa, tanto sincrónica (en el espacio) como diacrónica (en el tiempo)* (Subirats et al., 2008, p. 8).

Comparação espacial e temporal da política do SADEMB

- *Avaliação da SEMEB/2009*: (ações exclusivas da SEMEB e sua rede de ensino): consistia em três etapas ao longo do ano letivo (início, final do primeiro semestre e final do segundo semestre), abrangendo todos os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental na rede municipal.
- *SADEMB/2015*: (ações exclusivas da SEMEB e sua rede de ensino) por sua vez, tinha caráter bianual e era direcionado aos alunos do 2º e 4º ano. Inicialmente, suas duas primeiras versões ocorriam anualmente, visando diagnosticar a rede. É importante ressaltar que o formato da avaliação da SEMEB permaneceu inalterado durante todo o período de execução.
- *SADEMB/2022*: (ações compartilhadas entre a SEMEB e uma empresa privada), combinou a Avaliação da SEMEB/2009 com a do SADEMB/2015. Embora tenha mantido a nomenclatura SADEMB, o formato foi modificado, passando a ocorrer em três períodos ao longo do ano.

Algumas Implicações: inconsistências da versão SADEMB/2022

- *Correção das provas*: A correção das provas, realizada por mais de quatrocentos professores (entre efetivos e contratados), abre margem para interpretações diversas dos critérios de correção. Essa variedade de entendimentos pode levar a equívocos, comprometendo a precisão e a confiabilidade dos resultados.
- *Plataforma online*: Na plataforma virtual da empresa, materiais, informações e relatórios são armazenados, o que gera dois problemas potenciais. Primeiro, há o risco de “perda” documental caso a rede escolar se desvincule do serviço terceirizado, exigindo a impressão de milhares de documentos para manter um arquivo de dados. O site da empresa informa o acesso à relatórios na plataforma *online* “Avaliar Rede”, mas ter acesso não significa possuir o programa. Segundo, apesar de a plataforma oferecer suporte técnico, os professores enfrentam desafios burocráticos, como corrigir trocas de nomes de alunos ou dados, o que consome tempo considerável.
- *Produção de texto*: Um dos principais desafios do SADEMB/2015 foi identificar o baixo índice de competência escritora entre os alunos, o que exigiu ações imediatas e

monitoramento contínuo. As produções escritas eram textos narrativos que avaliavam a progressão dos alunos em aspectos como coerência e coesão. Esforços foram direcionados para resolver esses problemas em turmas, escolas ou na rede como um todo. No entanto, as mudanças implementadas no SADEMB/2022, incluindo a alteração da matriz de referência e do currículo, comprometeram algumas dessas características.

- *Relação atores escolares e empresa:* Há uma lacuna na comunicação entre os atores escolares e a empresa contratada, pois os contatos são feitos diretamente com a secretaria de educação. Isso dificulta o estabelecimento de um vínculo profissional e impede que a empresa represente adequadamente a estrutura e o funcionamento da rede municipal. Segundo Dias Sobrinho (2008, p. 205), a avaliação é um processo educativo que permite a assimilação dos significados das experiências e das situações, considerando as interconexões e integrando abordagens quantitativas e qualitativas sem separar fatos e valores.
- *Integração de modelos avaliativos municipais:* Durante a implementação do SADEMB/2015, após análises, decidiu-se manter a Avaliação da SEMEB/2009 devido às suas características e objetivos específicos. Na edição de 2022, os dois modelos foram combinados: a Avaliação da SEMEB, que ocorria em três momentos ao longo do ano letivo com foco pedagógico, foi integrada ao SADEMB, anteriormente realizado a cada dois anos. Com essa mudança, as provas do SADEMB passaram a ser aplicadas em três momentos ao longo do ano, sem justificativa adequada aos professores.

Análise de impacto do SADEMB/2015 na Gestão Educacional em comparação com SAEB, SARESP e SADEMB/2022

A análise de impacto é uma ferramenta que envolve a avaliação e previsão das consequências, efeitos ou resultados de uma determinada ação, política, projeto ou decisão em um contexto específico. Quando aplicada a políticas públicas, essa ferramenta permite avaliar os potenciais efeitos antes da implementação, identificando possíveis benefícios, custos, riscos e efeitos colaterais. Isso capacita os tomadores de decisão a agir de forma informada e a minimizar impactos negativos.

Embora não haja registro de que a administração pública tenha realizado uma análise de impacto ao propor o SADEMB/2022, é possível apresentar os impactos potenciais do SADEMB/2015, com base em análises documentais, dos quais se destacam:

- O SADEMB/2015 representa uma mudança paradigmática na avaliação educacional, passando de uma abordagem centrada no desempenho dos alunos para uma abordagem sistêmica. Essa nova orientação permite uma análise abrangente de diversos fatores, incluindo a infraestrutura, os materiais didáticos, a organização curricular, o trabalho pedagógico e os fatores socioeconômicos e políticos, destacando a importância da gestão democrática e do envolvimento comunitário no processo educacional.
- Promove um diálogo mais eficaz entre professores, gestores, equipe técnica da secretaria de educação e demais envolvidos, facilitando o realinhamento das ações educacionais.
- Por sua proximidade com os organizadores e beneficiários, colabora para uma maior transparência das informações relacionadas à Educação.
- Desempenha um papel estratégico para o planejamento educacional e assiste na formulação de novas políticas educacionais baseadas em evidências sólidas.
- Facilita o acompanhamento educacional permanente dentro do território de atuação e estimula a criação de espaços de debate, reflexão coletiva e análise dos processos pedagógicos, promovendo uma cultura de melhoria contínua no sistema educacional.
- Possibilita uma avaliação mais holística do desempenho escolar, levando em consideração não apenas os resultados quantitativos, mas também aspectos qualitativos e contextuais do processo educacional.
- Estimula a participação ativa dos estudantes, das famílias e da comunidade local no desenvolvimento e implementação de políticas educacionais, fortalecendo o senso de pertencimento e responsabilidade coletiva pela qualidade da educação.
- Favorece a identificação de desafios específicos e necessidades de cada contexto educacional, incluindo as unidades escolares, permitindo a personalização de estratégias e intervenções para maximizar o impacto positivo na aprendizagem dos alunos.
- Identifica e aborda as especificidades e necessidades únicas do município em questão, levando em consideração características demográficas, socioeconômicas, culturais e geográficas que podem influenciar significativamente a dinâmica e os desafios enfrentados pelo sistema educacional local.
- Encoraja o desenvolvimento de lideranças locais, pois ao envolver a comunidade e os educadores no processo de avaliação e planejamento, fomenta o desenvolvimento de atores comprometidos com a melhoria da educação
- Atende aos princípios básicos da Administração Pública.

Análise Econômica: custo efetividade¹⁶

A tabela 7, apresentada abaixo, fornece uma visão detalhada dos custos para a prefeitura relacionados ao SADEMB nos dois formatos: quando executado pelo município e após a terceirização do serviço. Esses números destacam as implicações financeiras dessa mudança de abordagem, permitindo uma análise mais aprofundada dos impactos econômicos.

Tabela 7 - Despesas relacionadas ao SADEMB

Custos associados ao SADEMB – R\$			
SADEMB /2015 (impressão dos materiais)		SADEMB /2021 (custos contratuais)	
2015	2.830,36	2022	291.000,00
2016	<i>Impressão na SEMEB</i>	2023	363.750,00
2018	11.499,88	2024	291.000,00
2020	15.005,06		
2021	20.222,21		
Custos totais	49.557,51	Total	945.750,00

Fonte: Elaborado pela autora.

6.7 Diretrizes para a Administração Educacional Municipal

Com base nos estudos, análises, discussões e resultados apresentados neste trabalho de pesquisa, propõe-se ao dirigente municipal um Quadro Prescritivo de Política Pública. Esse instrumento consiste em um conjunto de recomendações específicas ou orientações para ação, destinadas a informar ou influenciar a formulação, implementação ou avaliação de políticas públicas. Tais recomendações estão fundamentadas em evidências, teorias, análises comparativas e experiências anteriores. O objetivo é fornecer diretrizes claras e práticas para aprimorar as políticas existentes ou desenvolver novas abordagens para enfrentar os desafios identificados. Assim, a gestão pública assume uma abordagem mais inclusiva, participativa e orientada para os propósitos educativos na formulação das políticas educacionais municipais.

¹⁶ Refere-se a uma avaliação econômica de projetos que leva em consideração a tomada de decisão, visando maximizar a eficiência. Ela auxilia o gestor público a determinar se os benefícios de uma política pública superam seus custos, permitindo assim a decisão de iniciar, expandir ou descontinuar um projeto (Secchi, 2023, p. 91). Um dos componentes é a categoria de impacto (p. 93).

Quadro 5 - Quadro Prescritivo de Política Pública: Recomendações aos gestores educacionais

	Recomendação	Proposta de Ação
1	Alinhar as políticas educacionais com as necessidades e aspirações da comunidade local.	<ul style="list-style-type: none"> - Conduzir uma análise abrangente das necessidades e aspirações da comunidade local por meio de consultas, pesquisas e grupos de discussão. - Instituir procedimentos regulares de <i>feedback</i> e avaliação para acompanhar a eficácia das políticas implementadas, assegurando uma resposta adaptativa às necessidades em constante evolução da comunidade.
2	Promover espaços de discussão para a participação ativa dos atores educacionais nas ações governamentais.	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer um ambiente participativo e inclusivo que leve em conta as necessidades e opiniões da comunidade educacional local no desenvolvimento das políticas educacionais. - Recomenda-se que os gestores municipais utilizem estratégias como consultas públicas, fóruns de discussão e pesquisas de opinião para engajar os diversos atores educacionais na elaboração e revisão das políticas educacionais.
3	Garantir transparência e participação na gestão educacional.	<ul style="list-style-type: none"> - Adotar práticas transparentes e participativas na formulação e na avaliação de políticas educacionais. Isso pode incluir a realização de consultas públicas, o envolvimento de partes interessadas (como professores, pais e alunos) e a divulgação de informações sobre os processos decisórios.
4	Criar comissões ou grupos de trabalho para examinar e executar políticas.	<ul style="list-style-type: none"> - Representantes escolhidos por seus pares em comissões ou grupos de trabalho garante a legitimidade das decisões. No entanto, quando os representantes são indicados pela própria instituição ou órgão ao qual pertencem, como a secretaria de educação, pode haver uma redução na representatividade e na autonomia nas discussões.
5	Realizar análises de impacto.	<ul style="list-style-type: none"> - Recomenda-se que os gestores realizem análises de impacto para avaliar o potencial efeito das políticas propostas antes de sua implementação. Isso implica prever as consequências positivas e negativas das políticas, além de identificar estratégias para mitigar quaisquer efeitos indesejados.
6	Analisar a interrupção de políticas educacionais em curso e seus impactos, desafios e implicações.	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas educacionais devem ser submetidas a uma análise e avaliação abrangentes antes de sua implementação ou modificação, com o objetivo de prevenir rupturas desnecessárias e assegurar que as decisões sejam baseadas em evidências sólidas e em um entendimento profundo das necessidades e impactos potenciais nos alunos, educadores e na comunidade educacional em geral.
7	Fomentar uma cultura de avaliação e de prestação de conta.	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer sistemas eficazes de avaliação e monitoramento para acompanhar o progresso e os resultados das políticas educacionais. - Assegurar a prestação de contas das ações, fornecendo justificativas para as decisões tomadas e evidenciando os esforços em curso para alcançar os objetivos estabelecidos.
8	Aprimorar os processos de tomada de decisão.	<ul style="list-style-type: none"> - As decisões devem ser tomadas após uma discussão abrangente sobre o assunto em questão, incluindo a análise de políticas a serem implementadas ou a avaliação de políticas em andamento.
9	Utilizar evidências de dados.	<ul style="list-style-type: none"> - Os gestores educacionais devem fundamentar suas decisões em evidências e dados sólidos, como resultados educacionais e <i>feedback</i> dos profissionais da educação.

	Recomendação	Proposta de Ação
		Essas informações fornecem entendimentos sobre o progresso e os impactos nas instituições escolares.
10	Investir em capacitação e desenvolvimento profissional.	- Recomenda-se que os gestores invistam em capacitação e desenvolvimento profissional para si e suas equipes, especialmente em áreas como análise de políticas, avaliação de programas e tomada de decisão baseada em evidências.
11	Fortalecer parcerias e colaborações.	- Estabelecer e fortalecer parcerias colaborativas com outras instituições e organizações locais. Essa ação aproveita recursos adicionais, compartilha conhecimentos e experiências e amplia o impacto das políticas educacionais.
12	Incentivar a inovação, experimentação e criatividade na Educação.	- Encorajar a experimentação e a inovação na busca de soluções criativas para os desafios educacionais locais que possa responder eficazmente às necessidades em constante evolução do sistema escolar público municipal.
13	Investir em infraestrutura e recursos adequados.	- Ao decidir entre implementar política ou um serviço terceirizado, priorizar que investimentos em gastos públicos estejam alinhados à demais necessidades de infraestrutura. - Aproveitar a competência do funcionalismo público para realizar trabalhos técnicos. Essa ação resulta em soluções mais contextualizadas e eficazes para os desafios enfrentados pelo sistema educacional.
14	Constituir uma plataforma <i>online</i> para o Sistema de Avaliação da Educação Municipal (SADEMB).	- Como visto na empresa contratada, é importante adotar uma plataforma <i>online</i> que centralize todos os dados e relatórios pedagógicos e gerenciais do SADEMB. Essa medida simplificaria as tarefas dos profissionais envolvidos e garantiria um registro histórico e acessível para pesquisas de futuros gestores educacionais.
15	Considerar a reintrodução de modelos avaliativos anteriores conforme necessário.	- Reinstaurar um processo de avaliação processual contínua, dividido em três fases: no início do ano letivo, no final do primeiro e do segundo semestre. - Reafirmar as características iniciais do SADEMB como uma avaliação em larga escala. Antes de qualquer alteração, convocar os principais atores da área educacional para debater a proposta e fazer os ajustes necessários.
16	Considerar a avaliação das habilidades de escrita de todos os alunos da rede educacional.	- Realizar uma nova avaliação abrangente das habilidades de escrita em toda a rede para elaborar um diagnóstico completo e identificar possíveis medidas de correção de curso.
17	Utilizar dados educacionais de forma eficaz para maximizar seu potencial.	- Promover o compartilhamento de boas práticas entre as escolas, utilizando os resultados do SADEMB/2015 para identificar e disseminar estratégias eficazes para a Rede Municipal.
18	Reinstaurar e aperfeiçoar o modelo da Ficha Individual do Aluno.	- Essa ação viabiliza um acompanhamento mais eficiente e completo de sua jornada na rede municipal.
19	Evitar a comercialização excessiva de materiais, produtos e serviços educativos.	- Existe uma indústria no setor educacional bastante desenvolvida que busca lucrar por meio de contratos com prefeituras. É importante que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e em benefício direto da comunidade escolar.
20	Manter o currículo vigente como base fundamental das ações e políticas educacionais.	- Bebedouro deve priorizar o currículo atualmente em vigor em sua rede de ensino e preservar a Matriz de Referência para construir uma base histórica de informações e dados.

Fonte: Elaborado pela própria autora.

6.8 Efetividade na Gestão de Bebedouro: uma avaliação crítica dos desafios na Administração Pública

Esta pesquisa inicia-se com uma análise da política educacional municipal, visando fundamentar as percepções da pesquisadora sobre as ações da administração pública. Para embasar essas impressões, empreendeu-se uma busca por uma série histórica e confiável de dados que demonstrasse o avanço educacional ao longo do tempo. Durante a procura, deparou-se com o estudo conduzido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que analisa o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M). Este índice pode ser considerado “uma valiosa ferramenta de aferição de políticas, correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento” (TCESP, 2022a, p. 1).

O IEG-M/TCESP é composto por sete índices setoriais (educação, saúde, meio ambiente, gestão fiscal, planejamento, proteção dos cidadãos e recursos tecnológicos), consolidados em um único índice por meio de um modelo matemático que, com foco na análise da infraestrutura e dos processos dos entes municipais, busca avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos seus gestores. Segundo o Tribunal de Contas, o procedimento adotado no estado de São Paulo tem sido tão bem-sucedido que resultou na adoção do IEG-M/Brasil, possibilitando a avaliação do desempenho de municípios de diversas unidades federativas brasileiras.

Esta pesquisa, embasada na avaliação das políticas educacionais municipais, ressalta uma tendência desafiadora na evolução temporal do IEG-M do município de Bebedouro (SP), avaliado entre os anos de 2014 e 2021. Observa-se declínio nos índices geral e educacional, ambos significativos para este estudo.

Na tabela a seguir, são fornecidos os índices gerais para uma visão abrangente do panorama municipal, com foco específico nos indicadores educacionais. As categorias de resultados compreendem: **A** (altamente efetiva), **B+** (muito efetiva), **B** (efetiva), **C+** (em fase de adequação) e **C** (baixo nível de adequação).

Tabela 8 - Índice de Efetividade da Gestão Municipal - Bebedouro e Índice de Efetividade Educacional: 2014 – 2021

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
IEG-M	B	B	B	C ⁺	C ⁺	C	C	C
i-Educ	A	B ⁺	B ⁺	B	C ⁺	C ⁺	C ⁺	C

Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do TCESP/2023a.

A utilização de quadros de dados comparativos ao longo dos anos na administração pública proporciona uma visão histórica e evolutiva dos resultados das políticas e programas implementados. Na série histórica do TCESP, os dados do município evidenciam quedas significativas nos índices ao longo do período analisado, tendo como base a primeira aferição realizada em 2014¹⁷ pelo TCESP. Notavelmente, a classificação “C”, indicativa do menor nível de qualidade, tornou-se predominante a partir de 2019 no cenário geral do município. No âmbito educacional, o índice começou em um patamar mais elevado e gradualmente declinou-se. Isso aponta para a necessidade de uma análise mais cuidadosa das ações desenvolvidas pela secretaria de educação. Conforme o TCESP (2022a, p. 85) indica, a classificação na categoria “C” evidencia a ausência de empenho por parte da administração pública nessa etapa da gestão em buscar melhoria contínua, que compreende planejamento, execução, verificação e atuação. Uma das recomendações do TCESP para os municípios é “analisar criticamente a sua gestão atual” (2022b, p. 4).

Apesar de a análise focalizar o período de 2015 a 2022, é pertinente mencionar nos estudos que, em dezembro de 2023, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) lançou o caderno do Questionário Principal. Esse questionário é destinado às prefeituras, que devem respondê-lo eletronicamente até 01 de abril de 2024, abordando questões relacionadas ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal, baseadas nos dados de 2023. Dentro da dimensão do i-Educ (índice educacional), o quesito 3.5 apresenta a seguinte questão:

O Município possui seu próprio indicador de qualidade de ensino? Indicador próprio é o indicador desenvolvido pela própria prefeitura com a colaboração de profissionais de grande conhecimento sobre escolas públicas e políticas educacionais e utilizados para o diagnóstico da situação educacional do município ou na avaliação e revisão dos Planos de Educação. Não é válido IDEB (Prova Brasil) nem IDESP (SARESP) (TCESP, 2023b, p. 40).

A questão destaca dois aspectos: o primeiro diz respeito ao reforço de o município estabelecer seu próprio sistema de avaliação, enquanto o segundo ressalta a necessidade de a prefeitura desenvolvê-lo internamente, por meio de esforços coletivos, evitando assim a utilização de recursos públicos para terceirização do serviço. Assim, abre-se espaço para valorizar os profissionais com expertise na área dentro da própria rede e/ou estabelecer parcerias com universidades públicas que se dedicam a pesquisas sobre políticas educacionais e educação pública.

¹⁷ Os resultados são divulgados nos anos subsequentes à avaliação, portanto iniciou-se em 2015.

No quesito 3.20 do questionário, indaga-se: “O município empregou um processo de sondagem ou avaliação diagnóstica para os Anos Iniciais do ensino fundamental?” As opções de resposta e suas respectivas pontuações são: *Sim*, utilizando uma metodologia desenvolvida exclusivamente pelos profissionais da rede – 2,5; *Sim*, utilizando contratação de terceiros – 01; *Não utilizou* – 00 (TCESP, 2023b, p. 44).

Percebe-se que o TCESP não apenas reconhece o trabalho realizado dentro da própria rede, mas também diferencia entre a avaliação em larga escala, exemplificada pelo SADEMB 2015, e a avaliação diagnóstica, como a Avaliação da SEMEB (processual), que incluía questões específicas para a sondagem os alunos. A partir de 2022, essas avaliações foram unificadas em um único instrumento, conforme discutido em seções anteriores.

Nessa discussão entra a questão de que o Estado tem a responsabilidade de prestar contas sobre a utilização dos recursos públicos, não apenas para cumprir com esse dever, mas também para atender ao princípio da moralidade que deve guiar a administração pública. É por meio dessa transparência que se busca legitimar as ações governamentais em prol do bem comum da sociedade (TCESP, 2021, p. 6). Essa prática permite que os resultados sejam claramente demonstrados e comunicados aos cidadãos e outras partes interessadas, tornando-se uma prática inclusiva. Assim,

As intervenções, ações e operações realizadas por autoridades públicas, independentemente de sua esfera e da sua natureza, têm impactado na forma como o Estado se torna parceiro ou não dos interesses sociais [...]. O atual cenário indica a necessidade de uma gestão pública voltada para resultados, cuja análise das necessidades sociais revela forte enfoque na qualidade da prestação dos serviços públicos. Os serviços públicos precisam ser continuamente modernizados, eficientes e efetivos, para acompanhar a evolução das necessidades sociais (TCESP, 2022b, p. 3).

Esta citação enfatiza a importância das intervenções e ações executadas pelas autoridades públicas na definição da relação entre o Estado e os interesses sociais, sendo que, neste contexto, o Estado é representado no âmbito municipal. Destaca-se também uma forte ênfase na qualidade da prestação dos serviços públicos, acompanhando a evolução das necessidades sociais.

No anuário de 2022, o TCESP publicou um relatório reunindo os resultados de 644 municípios paulistas, oferecendo gráficos e análises sobre diversos pontos fortes e fracos. Essas informações são ferramentas essenciais para orientar os gestores municipais e suas equipes. Além disso, ao analisar essas dimensões, o relatório proporciona uma visão mais profunda dos temas diante de uma sociedade cada vez mais ativa e participativa em seu direito de exercer o

controle social (TCESP, 2022a, p. 84). Assim, à medida que a administração pública emprega os recursos públicos e formula políticas, torna-se essencial prestar contas. Paralelamente, é fundamental que a sociedade esteja capacitada para monitorar de perto cada etapa e exigir eficiência, com especial atenção à área educacional, cujo desempenho impacta diretamente o desenvolvimento das demais áreas.

Os índices municipais de efetividade, quando em níveis mais baixos, refletem diretamente os dados e as análises teóricas elaboradas neste estudo. Diante dessa realidade, surge a questão: como responsabilizar os líderes da gestão pública diante da persistente negligência educacional que afeta o país há tanto tempo?

Nesse contexto, sobressaem algumas diretrizes delineadas por documentos e iniciativas públicas. A título de exemplo, destaca-se que o Plano Nacional de Educação (PNE) em vigor, na Meta 20.11, ressalta a necessidade urgente de promulgar uma Lei de Responsabilidade Educacional. Esta lei visa assegurar padrões de qualidade em cada sistema e rede de ensino, por meio de processos de avaliação conduzidos por institutos oficiais (Brasil, 2014).

No entanto, ao aproximar-se do término do período de vigência do plano, essa meta não foi cumprida. Em resposta a essa lacuna e como uma nova iniciativa para responsabilizar gestores e administradores públicos pela gestão educacional, encontra-se em andamento no Senado Federal o Projeto de Lei n.º 88, de 3/02/2023, que aborda especificamente a responsabilidade educacional na garantia de oferta e padrão de qualidade na educação básica pública. Na justificativa do Projeto consta a seguinte redação:

O Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, terá vigência encerrada em 2024 – e já se pode afirmar, segundo relatórios consistentes produzidos pela Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que grande parte do que nele se inscreveu não se concretizará (Brasil, 2023).

No Art. 4º do documento, com o intuito de adiantar uma legislação que imponha responsabilidade aos gestores e administradores públicos por interferências na área educacional, propõe-se que os danos provocados à oferta de serviços de educação pública com padrão de qualidade possam ser objeto de reparação judicial por meio de ação civil pública. Além disso, tais danos poderiam constituir crime de responsabilidade para governadores e prefeitos, desde que seja comprovada negligência ou má gestão (Brasil, 2023). Ademais, consta nas justificativas:

A ideia subjacente é a de que os gestores sejam responsabilizados pelo não cumprimento da diretriz constitucional da oferta de educação de qualidade para todos, mas tal norma, mesmo “às vésperas” do término de vigência do atual PNE, ainda não foi aprovada. Em outras palavras, de certa forma podemos afirmar que faltou, para a grande maioria dos atores educacionais deste País (com as louváveis exceções de sempre), “responsabilidade educacional” (ou pelo menos empenho e senso de oportunidade), inclusive para a discussão e a aprovação de uma lei que pudesse explicitar que a tarefa de promover oferta de educação de qualidade não é item opcional na agenda das políticas públicas, mas é, pelo contrário, obrigação inafastável dos gestores de todas as esferas da Federação (Brasil, 2023).

O não cumprimento do PNE e a não aprovação dessa legislação revela uma lacuna crítica na governança educacional, onde a falta de responsabilização dos gestores pode levar a um descaso com a qualidade da educação oferecida à população que, conforme os estudos, perdura há séculos.

Diante desse cenário, torna-se imprescindível uma atuação conjunta entre órgãos de controle, gestores públicos, conselhos educacionais e escolares, além da sociedade civil, para garantir a efetividade das políticas educacionais e o cumprimento de metas estabelecidas. O acompanhamento sistemático dos índices de efetividade, como os apresentados pelo TCESP, e o respaldo legal proporcionado por iniciativas como o Projeto de Lei n.º 88 de 3/02/2023, demonstram a busca por uma gestão mais transparente, responsável e comprometida com a qualidade da educação pública.

7 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil, um país caracterizado por sua vasta diversidade geográfica, sociocultural e política, encara desafios significativos na área da educação, com uma parcela da população enfrentando dificuldades no sistema de ensino público. Embora um município represente apenas uma pequena parte desse amplo território, ele espelha a fragilidade do sistema. Essa abordagem proporciona uma compreensão mais profunda da dinâmica escolar e de como intervenções, mudanças ou rupturas promovidas pela administração municipal interferem e impactam nas práticas de seu cotidiano.

Este estudo teve como base a postura investigativa da pesquisadora, focada na intersecção entre o ambiente escolar e os conhecimentos acadêmicos, vivenciados em contextos públicos, destacando-se a gestão e as políticas educacionais. As experiências possibilitaram uma análise abrangente do Sistema de Avaliação Municipal, explorando seus propósitos, repercussões, efetividade e consequências para a qualidade da educação no âmbito local.

O procedimento metodológico previamente estabelecido possibilitou a harmonização entre a aplicação prática na escola, o embasamento teórico e a avaliação documental, em consonância com os parâmetros legais da educação. As fases da pesquisa concentraram-se nas operações da Secretaria Municipal de Educação, examinando questões relativas à autonomia educacional local, à gestão participativa e ao papel do engajamento dos profissionais da educação na condução do sistema educacional.

A pesquisa inicial analisou o Sistema de Avaliação Municipal de Bebedouro em uma dissertação de mestrado. Entre o período da análise e o preparo para aprofundar os estudos em uma tese de doutorado, houve a terceirização do serviço em 2022. Com isso, foi necessário expandir os estudos para abranger o contexto político-administrativo. Assim, as causas das mudanças foram avaliadas de forma criteriosa, considerando as transformações nas políticas educacionais e revisando a literatura nacional e internacional.

Uma das metas da pesquisa foi conduzir uma análise situacional fundamentada no rigor científico, ético e metodológico, sem fazer críticas diretas aos responsáveis pelas políticas educacionais municipais ou à empresa fornecedora de serviços. Em vez disso, procurou-se destacar a importância da colaboração entre os membros de uma equipe local e enfatizar a preservação da história educacional do município. A orientação deve priorizar o avanço educacional contínuo, sem ser guiada exclusivamente por interesses políticos.

Sendo assim, as decisões devem ser precedidas por análises e avaliações, considerando o que já está em andamento. Avaliações de qualidade que geram resultados confiáveis permitem

o aprimoramento das políticas e justificam investimentos ou economia de recursos, ao demonstrar se os objetivos esperados estão sendo alcançados e se os recursos são utilizados eficientemente.

A implementação de um novo formato de avaliação municipal sem considerar as especificidades do modelo anterior pode ter consequências negativas. Os estudos apontaram riscos e impactos dessa decisão, destacando a importância de análises criteriosas para definir e alcançar os objetivos e prioridades do governo. Para mitigar riscos é fundamental instituir um sistema de monitoramento e avaliação em nível municipal. Essa medida estabelece uma estrutura que possibilita a retroalimentação das políticas educacionais e das atividades administrativas, fornece dados para aprimorar a qualidade e a equidade da educação, e facilita uma gestão mais eficiente do orçamento.

Para avaliar a qualidade da pesquisa, verificou-se o cumprimento dos objetivos estabelecidos. O objetivo geral foi analisar a inter-relação entre uma política educacional municipal e os fatores que influenciaram o desempenho das escolas públicas locais. Para isso, buscou-se elementos como arquivos de dados, documentos institucionais, legislação e publicações oficiais, além de enfatizar as concepções e princípios das políticas públicas e da avaliação.

A experiência da pesquisadora no ambiente escolar municipal e na secretaria de educação proporcionou uma base sólida para conectar os obstáculos e as oportunidades de mudança. Isso envolveu entender o desenvolvimento da política de avaliação em rede e sua interação com fatores internos e externos que impactam as escolas municipais, explorando como esses elementos se relacionam e se influenciam mutuamente.

Ao examinar essa interconexão, ficou evidente o que alguns pesquisadores afirmam: há uma crescente busca pela padronização de ações na administração pública, o que impacta a relação entre os profissionais da educação e a secretaria de educação, com a transferência de responsabilidades para agentes externos. Observa-se, assim, um movimento de intervenção empresarial que afeta áreas estratégicas da educação e influencia o ambiente escolar, resultando em mudanças significativas. Essas intervenções são frequentemente impulsionadas pelos padrões de globalização educacional, visando à criação de um modelo homogêneo e uniforme, o que interfere na construção de uma identidade local ao longo do tempo.

O cenário educacional mostra novos agentes destacando a interação entre educação pública e mercado, influenciando a elaboração de políticas públicas. Isso obriga as escolas a se ajustarem a essas demandas, mesmo que não estejam alinhadas com a realidade local. Essa divisão entre agentes públicos e privados altera a governança e impacta a autorregulação e a

conexão do sistema, moldada pelo conhecimento dos contextos locais e pela prática das políticas educacionais.

Destaca-se a importância de integrar o trabalho especializado do setor privado à administração pública, que muitas vezes agrega a experiência. Contudo, a pesquisa revelou que decisões devem ser baseadas em diálogos, avaliações diagnósticas, identificação de prioridades e coleta de dados. Após a decisão, é crucial monitorar e avaliar as ações para verificar se os impactos são positivos e alinhados aos princípios da administração pública.

Ao estabelecer uma comparação entre a situação do município e o embasamento teórico, há sinais de redução relativa da importância do papel do setor público na rede municipal de ensino, com atribuições sendo transferidas para entidades empresariais, resultando, no deslocamento de recursos públicos que poderiam ser mais bem direcionados para outras áreas da educação. Essas organizações, frequentemente participantes de processos licitatórios, mesmo que sejam legítimas, são selecionadas pelo poder executivo para assumir as responsabilidades e operações que anteriormente eram conduzidas por profissionais do setor público.

Enquanto isso, os profissionais da educação se veem reduzidos a meros executores de programas e projetos delineados por organizações não governamentais, resultando em uma influência da lógica de mercado na rotina escolar e na perda de sua singularidade. Quando a administração pública assume a condução de suas políticas, é importante se estabelecer estudos longitudinais conduzidos por membros do serviço público, encarregados de projetos, programas e políticas educacionais. O presente trabalho de pesquisa auxilia na construção de um histórico detalhado por meio de registros administrativos, fontes de dados e documentos públicos.

Os objetivos específicos da pesquisa foram alcançados ao analisar os impactos da intervenção governamental nos processos de avaliação municipal, fundamentada em políticas públicas. O respaldo teórico foi importante para conectar os estudos às práticas adotadas pelos gestores públicos.

Um desses objetivos foi investigar as mudanças, ajustes ou interrupções ocorridas no SADEMB. Constatou-se que, sob a perspectiva das políticas públicas, houve uma quebra no processo. O modelo implantado em 2015, gerido pela Secretaria de Educação com o apoio de professores e gestores, foi transferido para uma empresa privada. Essa transição reflete um desafio comum em outras esferas federativas, evidenciando a descontinuidade das políticas públicas no país, como apontado por diversos autores, gerando problemas significativos que dificultam a melhoria contínua dos serviços públicos.

Em uma abordagem mais subjetiva, observa-se que, por um lado, estão os responsáveis pela formulação das políticas educacionais de um sistema público, cujas decisões são influenciadas por abordagens adotadas. Por outro lado, encontram-se os estudantes das escolas públicas, cujas vidas são diretamente afetadas pelas consequências dessas decisões. Propostas elaboradas sem um entendimento profundo do contexto local podem causar impactos na comunidade envolvida e acarretar consequências ao longo da vida escolar que, conseqüentemente, afetará a vida em sociedade.

Dessa forma, além dos desafios decorrentes da descontinuidade de políticas públicas, especialistas ressaltaram outra questão: a importância de os gestores públicos dominarem as peculiaridades de sua área de atuação. Esse conhecimento não surge espontaneamente, mas é essencial para identificar oportunidades de aprimoramento e inovação, assim como antecipar potenciais problemas e obstáculos, capacitando os gestores públicos a agirem de maneira proativa e assertiva. Além disso, ao compreenderem as complexidades e dinâmicas de uma determinada área, os gestores públicos estão mais preparados para estabelecer parcerias estratégicas não apenas com outros setores da própria administração, mas também com diversos segmentos da sociedade.

As análises indicaram a ausência de uma agenda política com visão de futuro. Em muitos municípios, as decisões são influenciadas por demandas imediatas ou metas de curto prazo do poder executivo, priorizando escolhas políticas específicas.

Apesar dos desafios, os teóricos não conseguiram oferecer respostas definitivas sobre por que o desempenho dos estudantes continua insatisfatório, devido à complexidade do campo educacional e à influência de múltiplos fatores. No entanto, este estudo sugere que uma parte da resposta reside na natureza transitória dos governos, que introduzem mudanças recorrentes, afetando significativamente a educação, enquanto o Estado permanece constante. Como apontado por diversos autores, essas mudanças sucessivas têm um impacto considerável no sistema educacional do país.

Um outro objetivo da tese foi relacionar o SADEMB/2015 com o SADEMB/2022. A investigação revelou que o SADEMB/2015 incluía práticas consolidadas de monitoramento e avaliação, superando obstáculos durante sua implementação e buscando aprimoramento contínuo. No entanto, com a mudança de direção no sistema avaliativo, prever futuras ações tornou-se desafiador, resultando em instabilidade.

Durante o processo, como destacado na dissertação de mestrado da autora, identificou-se uma limitação: a necessidade de aprimorar as ferramentas de análise de dados e a elaboração

de boletins pedagógicos e gerenciais. Essas restrições, de natureza técnica e tecnológica, não comprometeram a qualidade do conteúdo e dos resultados obtidos. Na tese, ficou evidente que, se a Secretaria de Educação reassumir todas as etapas do SADEMB, será essencial desenvolver um sistema *online* próprio. Esse sistema garantiria um arquivo histórico acessível para consulta por gestores educacionais atuais e futuros.

Vários autores, documentos oficiais e o TCESP destacam a importância de os municípios desenvolverem seus próprios instrumentos de avaliação, sem negligenciar a participação nas avaliações externas, estaduais e nacionais. Cada município tem uma trajetória educacional única e, devido à proximidade da administração com os profissionais da educação, é possível identificar rapidamente problemas e necessidades dos estudantes, turmas e escolas, permitindo uma intervenção mais ágil. Essa proximidade também facilita a identificação de obstáculos dentro da própria secretaria de educação, ajudando a estabelecer prioridades e agendas mais eficazes. A primeira edição do SADEMB em 2002 já mostrava o esforço do município em buscar maior autonomia.

Os estudos avançaram para comparar as ações político-administrativas do SADEMB conduzidas pela gestão pública com a terceirização do trabalho. Reconhece-se que, em algumas áreas, o setor público pode não ter a mesma capacidade técnica que setores externos, mas isso não diminui a importância de priorizar o trabalho público e investir na capacitação técnica de seus funcionários.

A análise comparativa destacou três aspectos principais: a substituição da equipe interna, onde o papel do professor era essencial, por uma equipe externa que não interage diretamente com os professores e demonstra pouco interesse nos desafios de cada escola. A empresa recebe informações da SEMEB, mas não as vivencia diretamente. O segundo ponto refere-se à integração dos dois formatos de avaliação, a Avaliação da SEMEB/2009, de caráter processual, e o SADEMB/2015, para criar a versão SADEMB/2022, sem passar por um amplo debate na rede. E o terceiro aspecto está relacionado ao investimento financeiro, ou seja, uma parte considerável dos recursos da educação foi direcionada para um serviço que já era prestado com qualidade pelo setor público, necessitando apenas de ajustes em vez da substituição de responsabilidades.

O envolvimento direto da administração municipal garante maior transparência e responsabilidade na busca por soluções e empresas privadas geralmente não possuem a capacidade de incorporar a identidade do município, construída e consolidada ao longo do tempo, podendo interferir diretamente na gestão do sistema escolar municipal.

Os pesquisadores destacaram as implicações da transferência de responsabilidades para o setor privado, alertando para o risco de descontinuidade das políticas públicas. Assim, cabe ao município identificar seus problemas, priorizá-los, organizar uma agenda de trabalho, considerar alternativas antes de decidir, implementar e manter monitoramento e avaliação constantes. Esses processos são cíclicos e devem ocorrer independentemente das mudanças de gestão. Nesse contexto, demanda-se uma gestão participativa, com maior influência da sociedade civil nas tomadas de decisão.

Nessas circunstâncias, ao abordar o poder local, o estudo visou examinar o papel do município sob a perspectiva da territorialidade. O município representa uma área geográfica com características socioeconômicas e culturais específicas, que influenciam a identidade e as práticas da comunidade local. É nesse espaço delimitado que se desenvolvem interações sociais, culturais, econômicas e políticas que moldam a dinâmica da vida diária dos seus habitantes. A autonomia municipal e a participação da comunidade nas decisões são aspectos interdependentes e complementares que fortalecem a governança local e promovem o desenvolvimento sustentável das comunidades.

O município é reconhecido como um espaço de autonomia devido às competências e responsabilidades próprias, conferidas pela legislação nacional. Essa autonomia permite que o governo local formule e execute políticas públicas adaptadas às especificidades e demandas da comunidade, ajustando-se às realidades locais.

Ao examinar a administração do sistema de avaliação municipal, observou-se uma falta de articulação entre o poder executivo, representado pela secretaria de educação, e a comunidade escolar. Esse cenário, somado aos impactos adversos da transferência de responsabilidade, levanta questões sobre até que ponto o município de Bebedouro mantém sua territorialidade e governança efetiva.

Assim, em conformidade com os objetivos estabelecidos, também foi realizada uma análise prescritiva da política educacional adotada pelo SADEMB. Com base nos resultados dessa análise e respaldados pela teoria, foi elaborado um Quadro Prescritivo de Política Pública, que contém recomendações para aprimorar as políticas existentes e sugestões de novas abordagens para abordar as lacunas identificadas no sistema público municipal, destacando-se:

- *Alinhamento com as necessidades locais*: Estabelecer mecanismos de *feedback* contínuo e promover a participação da comunidade educacional, assegurando que as políticas educacionais estejam em sintonia com as demandas locais em evolução constante.

- *Transparência e participação:* Adotar práticas transparentes e inclusivas, envolvendo diferentes atores educacionais na formulação e revisão das políticas por meio de consultas públicas e fóruns de discussão.
- *Avaliação de impacto e continuidade:* Conduzir análises amplas de impacto previamente à implementação de políticas, evitando interrupções desnecessárias e assegurando uma abordagem embasada em evidências e compreensão das necessidades locais.
- *Avaliação e prestação de contas:* Estabelecer sistemas eficazes de monitoramento e avaliação, assegurando a transparência e prestação de contas acerca dos avanços e resultados das políticas educacionais.
- *Capacitação profissional e parcerias:* Investir em capacitação e desenvolvimento profissional, além de fortalecer parcerias colaborativas com outras instituições locais para ampliar o impacto das políticas educacionais.
- *Inovação e infraestrutura:* Promover a inovação e experimentação para solucionar desafios educacionais locais, enquanto se prioriza investimentos em infraestrutura que atendam às necessidades da comunidade escolar.
- *Utilização de dados:* Basear decisões em evidências e dados sólidos, coletando e analisando informações relevantes para orientar políticas educacionais mais eficazes.
- *Promoção de espaços de discussão e abertura para o diálogo:* Promover espaços de discussão para a participação ativa dos atores educacionais nas ações governamentais. Fomentar a abertura de canais de comunicação efetivos e inclusivos entre a administração pública e a comunidade escolar, visando à escuta ativa das necessidades e preocupações dos envolvidos.
- *Preservação do currículo e prevenção da mercantilização:* Dar prioridade ao currículo local e prevenir a mercantilização de materiais e serviços educacionais, assegurando que os recursos públicos sejam empregados de maneira eficaz e em prol direto da comunidade escolar. É fundamental que os profissionais da educação estejam engajados nesse processo, atuando de forma colaborativa e coordenada para garantir a integridade das práticas educacionais locais.

Elevar a análise do sistema municipal para um nível científico, possibilitou abordar as disfunções no setor público de educação e, ao integrar percepções, conceitos e um referencial teórico adotou-se uma posição mais fundamentada diante dessa análise.

Porém, mesmo que este trabalho de pesquisa esteja embasado em um referencial teórico, as autoridades públicas não devem limitar-se somente a essa análise, mas realizar uma avaliação longitudinal para obter uma compreensão abrangente do fenômeno ao longo do tempo. Essa justificativa decorre do fato de que, ao examinar as políticas em vigor, sua implementação, monitoramento e os resultados alcançados, torna-se viável avaliar a eficácia, a eficiência e a pertinência dessas políticas em relação às necessidades e objetivos da comunidade educacional. Assim, percebe-se que é sensato não tomar decisões sem um entendimento aprofundado da realidade local.

Os estudos apontaram que a alternância de poder decorrente de eleições, embora legítima, exerce um impacto direto sobre o rumo da educação, uma vez que cada nova administração tende a revisar e modificar as prioridades, programas e projetos em vigor. Além de que, observam-se mudanças nos gestores, na cultura organizacional, na distribuição de recursos, na legislação e regulamentação, bem como na contratação de serviços terceirizados, na formação de professores e nos materiais didáticos. Tais mudanças resultam em uma interrupção da construção histórica das ações educacionais, comprometendo a coerência das políticas educacionais ao longo do tempo.

Os autores que tratam da alternância de poder também enfatizam a importância de definir critérios para avaliar o desempenho dos gestores públicos, monitorar suas atividades e incentivar a participação ativa dos cidadãos. Essa abordagem busca conectar democracia e eficiência na gestão pública. A falta de continuidade nas políticas governamentais não apenas compromete a efetividade das medidas adotadas, mas também afeta a confiança dos cidadãos no setor público como um agente capaz de propor mudanças coerentes e sustentáveis.

É importante lembrar que o setor público não gera sua própria receita; os recursos são provenientes dos impostos e tributos pagos pelos cidadãos em todas as esferas federativas e são limitados. É a população que sustenta o funcionamento das escolas públicas e de outros setores públicos educacionais, e é evidente que, muitas vezes, a qualidade oferecida não corresponde aos investimentos realizados, impactando principalmente os beneficiários com menor poder aquisitivo, que dependem das escolas públicas para ampliar suas oportunidades. Portanto, é fundamental que os gestores façam escolhas criteriosas e eficazes na distribuição desses recursos, assegurando que sejam empregados de maneira responsável para atender às demandas da comunidade.

As ações se tornam possíveis mediante a integração de novos mecanismos de participação social e do compromisso em envolver ativamente a sociedade civil nas decisões políticas, incluindo a realização de consultas públicas, audiências, conselhos participativos e

outras formas de engajamento cívico, visando uma governança mais inclusiva e democrática. Incentivar a participação ativa da comunidade e dos profissionais da educação na gestão e no monitoramento das escolas pode assegurar que as necessidades locais sejam melhor atendidas e que os recursos sejam alocados de maneira direta e eficiente, contribuindo para tornar o sistema educacional mais equitativo.

Especialistas ressaltaram a importância da comunicação entre instâncias superiores e escolas públicas, permitindo maior autonomia e envolvimento da comunidade na elaboração das políticas educacionais, legitimando a capacidade das escolas de intervir localmente. Considera-se o SADEMB um exemplo da falta de comunicação da Secretaria de Educação nesse novo formato em 2022, causando incertezas.

A partir da compreensão da relação que se estabelece entre o desenho de políticas educacionais, os direitos civis e o resultado obtidos, percebe-se a importância em se cobrar dos agentes públicos melhor desempenho de suas funções. Outro ponto diz respeito a necessidade de reconhecer que a promoção de uma educação de qualidade não é apenas uma aspiração, mas uma obrigação inalienável dos gestores públicos em todas as esferas de governo, dando sinais claros da necessidade de uma abordagem proativa para enfrentar os desafios educacionais do Brasil.

É na esfera municipal que os alunos têm seus primeiros contatos com o sistema educacional e recebem os primeiros estímulos para o aprendizado. É nesse nível que se estabelecem as bases fundamentais da educação brasileira, e por ter um contato mais próximo com a sociedade, o município torna-se ponto-chave para investir em políticas educacionais. Entretanto, os dados fornecidos indicam que a educação no âmbito municipal é a mais vulnerável.

Considerando os eventos nas administrações municipais, os resultados deste estudo têm o potencial de oferecer importantes contribuições para os formuladores de políticas públicas ao compreender como as políticas são percebidas no nível escolar. Isso pode informar ajustes necessários nas legislações, orientações e ações, promovendo uma maior adequação às necessidades reais das instituições educacionais. Os resultados podem ser relevantes não apenas para o sistema de educação municipal local, mas também para outros sistemas municipais.

As primeiras linhas deste estudo iniciaram com uma reflexão sobre uma citação do filósofo Kant, e de maneira semelhante, o desfecho do trabalho referencia um outro pensamento desse autor: “Uma boa educação é justamente a fonte de todo bem neste mundo. Os germes que são depositados no homem devem ser desenvolvidos sempre mais” (Kant, 1999, p. 23). Kant sustenta a tese de que o homem é aquilo que a educação dele faz.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T.; GARCIA T.; BORGHI, R.; ARELARO, L. Uma modalidade peculiar de privatização da Educação Pública: a aquisição de “Sistemas de Ensino” por municípios paulistas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 799-818, 2009.
- AFONSO, A. J. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Contrapontos**, Itajaí, v. 7, n. 1, p. 11-22, 2007.
- AGÊNCIA SENADO. Aprovado no Senado, projeto do Sistema Nacional de Educação segue para a Câmara. **Senado Notícias**, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/03/09/aprovado-no-senado-projeto-do-sistema-nacional-de-educacao-segue-para-a-camara>. Acesso em: 15 jul. 2023.
- ALMEIDA, V. Projetos educativos Municipais e promoção do sucesso educativo. *In*: MACHADO, J.; ALVES, J. M. (org.). **Município, Território e Educação: A administração local da educação e da formação**. Universidade Católica do Porto: Coleção E-book, 2014. p. 25-31.
- ALVES, J. R. M. Administração da Educação: passado, presente e futuro. **Carta Mensal Educacional, [S.l.]**, v. 27, n. 263, 2022. Instituto de Pesquisas e Administração da Educação. Disponível em: http://www.ipae.com.br/siie/CME_263.pdf. Acesso em: 26 fev. 2023.
- AMABILE, A. E. N. Verbete: Administração Pública. *In*: CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, Cynthia R. B.; AMABILE, A. E. N. (orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012a. p. 19-20.
- AMABILE, A. E. N. Verbete: Políticas Públicas. *In*: CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. N. (orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012b, p. 390-391.
- ARAÚJO, G. C.; CASSINI, S. A. Contribuições para a defesa da escola pública como garantia do direito à educação: aportes conceituais para a compreensão da educação como serviço, direito e bem público. **Rev. bras. Estud. Pedagog.**, Brasília, v. 98, n. 250, p. 561-579, 2017.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.
- AVALIATIVA. **Avaliar Rede**, 2024. Disponível em: <https://www.avaliativa.com.br/#funciona>. Acesso em: 15 jan. 2024.
- AVELAR, M.; BALL, S. Network ethnography: shifting perspectives and approaches to make sense of education governance. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 18, e22640, p. 1-14, 2023.
- AVRITSCHER, H. O. **Aspectos da Descontinuidade Administrativa no Processo de Democratização do Executivo Municipal - São Paulo, 1986-1992**. 1995. 115 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1995.

AZANHA, J. M. P. **Autonomia da Escola, um Reexame**. Seminário A Autonomia na Escola Pública, promovido pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação, 1992.

AZANHA, J. M. P. Cultura popular brasileira: um programa de pesquisa. **Revista USP**, 1990-1991. Disponível em: <file:///C:/Users/Rosangela/Downloads/52136-Texto%20do%20artigo-64946-1-10-20130228.pdf>. Acesso em: 19 out. 2023.

AZEVEDO, J. M. L.; SANTOS, A. L. F. Influências do poder central no planejamento da educação dos municípios da região metropolitana do Recife. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 551-573, 2012.

BARROSO, J. A. Autonomia das escolas: uma ficção necessária. **Revista Portuguesa de Educação**, [S.I.], v. 17, n. 2, p. 49-83, 2004.

BARROSO, J. O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005.

BARROSO, J. A investigação sobre a regulação das Políticas Públicas de Educação em Portugal. In: BARROSO, J. (org.). **A Regulação de Políticas Públicas na Educação: Espaços, dinâmicas e actores**. Educa. Unidade de I&D de Ciências da Educação, p. 10-39, 2006. Disponível em: <https://fritznalphonse.files.wordpress.com/2013/05/barosso-jc3a3o.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2022.

BARROSO, J. Conhecimentos, políticas e práticas em educação. In: MARTINS, A. M.; CALDERÓN, A. I.; GANZELI, P.; GARCIA, T. O. G. BOMBARDI, É. (org.). **Políticas e gestão da educação: desafios em tempos de mudanças**. Campinas: Autores associados, 2013a. p. 1-24.

BARROSO, J. A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. **Educação: Temas e Problemas**, [S.I.], n. 12-13, p. 12-25, 2013b. Disponível em: <https://www.revistas.uevora.pt/index.php/educacao/article/view/11>. Acesso em: 15 jul. 2023.

BAUER, A.; HORTA NETO, J. L.; SOUSA, S. Z.; OLIVEIRA, C. Avaliação em larga escala em municípios brasileiros: o que dizem os números? **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 26, n. 62, p. 326-352, 2015. DOI: 10.18222/ea266203207. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/ea/article/view/3207>. Acesso em: 15 jul. 2023.

BAUER, A.; FERNANDES, F. S. Avaliação de projetos, programas e políticas educacionais. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 33, p. e08673, 2022. DOI: 10.18222/ea.v33.8673. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/ea/article/view/8673>. Acesso em: 22 jun. 2023.

BAUER, A.; ARCAS, P. H.; OLIVEIRA, A. S. Qualidade da Educação Básica: uma revisão conceitual. In: SOUZA, M. L. S.; ALVES, F. A. A. MORAES, G. H. (orgs.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas**, Brasília, 2021. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/financiamento_da_educacao/custo_aluno_qualidade_caq.pdf. Acesso em: 27 out. 2023.

BAUMAN, Z. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

BEBEDOURO. **SADEMB**: Sistema de Avaliação Diagnóstica da Educação Municipal de Bebedouro, 2002.

BEBEDOURO. Portaria n.º 24 de 27 de outubro de 2015. Institui o sistema de Avaliação de Desempenho Escolar do Município de Bebedouro – SADEMB. **Diário Oficial do Município de Bebedouro**: 2015. Disponível em: <http://sp.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/bebedouro/index.cfm?pagina=abreDocumento&arquivo=31EC03518F4F>. Acesso em 23 out. 2021.

BEBEDOURO. **Sistema de Avaliação do Desempenho Escolar do Município de Bebedouro**. Orientações ao Professor, 2016.

BEBEDOURO. Prefeitura Municipal de Bebedouro. **Edital n.º 12/2021**. Pregão Presencial n.º 51, 2021a. Disponível em: https://www.bebedouro.sp.gov.br/portal/index.php?option=com_k2&view=item&id=22381:pregao-presencial-n-51-2021&Itemid=452. Acesso em: 17 jan. 2024.

BEBEDOURO. Contrato n.º 58/2021 de prestação de serviços que entre si celebram de um lado a Prefeitura Municipal de Bebedouro e a Empresa Avaliativa Gestão de Informações Educacionais Ltda. **Diário Oficial Municipal de Bebedouro**: 2021b. Disponível em: <http://sp.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/bebedouro/index.cfm?pagina=abreDocumento&arquivo=3FEE04518E47>. Acesso em: 14 abr. 2023.

BEBEDOURO. **Lei Complementar n.º 145, de 11 de maio de 2022**. Dispõe sobre a organização administrativa e reorganização do quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Bebedouro e dá outras providências. 2022a. Acesso em: 27 dez. 2023. Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Bebedouro-SP/LeisComplementares/145-2022>.

BEBEDOURO. Prefeitura Municipal de Bebedouro. Extrato de Termo Aditivo n.º 79/2022. Avaliativa Gestão de Informações Educacionais Ltda. **Diário Oficial Municipal de Bebedouro**: Ed. 2312, p. 5, 2022b. Disponível em: <http://sp.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/bebedouro/iframe.cfm?pagina=abreDocumento&arquivo=3FEC0A518B4F>. Acesso em: 08 jan. 2023.

BEBEDOURO. Prefeitura Municipal de Bebedouro. Extrato de Termo Aditivo n.º 95/2023. Avaliativa Gestão de Informações Educacionais Ltda. **Diário Oficial Municipal de Bebedouro**: Ed. 2555, p. 9, 2023. Disponível em: <http://sp.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/bebedouro/index.cfm?pagina=abreDocumento&arquivo=37EB035B8D4E8A>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BICHIR, R. Governança Multinível. **Boletim de Análise Político-Institucional**, [S.I.], n.º 19, 2018. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/181206_bapi_19_cap_07.pdf. Acesso em: 14 jan. 2023.

BITTAR, E. C. B. **Direito e ensino jurídico**: legislação educacional. São Paulo: Atlas, 2001.

BITTAR, M. Breve história da Educação no Brasil. **Curso Poca**: UFSCar, 2021. Disponível em: <https://cursos.poca.ufscar.br/course/index.php?categoryid=6>. Acesso em: 21 fev. 2023.

BOBBIO, N., MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, N. Democracia e Segredo. *In*: SANTILLÁN, J. F. (org). **Norberto Bobbio: o filósofo e a política**, antologia. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003. p. 300-313.

BOBBIO, N. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília: EDUNB, 1994. p. 76.

BOGDAN, R. C; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Portugal: Porto Editora, 1994.

BOTO, C. António Nóvoa: uma vida para a educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 44, 2018. DOI: 10.1590/S1678-4634201844002003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/KJRqxNkmd9TpR5KH6g3fZhd/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Constituição para o Império do Brasil, de 25 de março de 1824. **Câmara dos Deputados**, 1824. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1737>. Acesso em: 08 julho 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1932**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1932.

BRASIL. Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, p. 11429, 1961.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: DF, Presidente da República, 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, p. 27833, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Planejamento Político Estratégico 1995/1998**. Brasília, 1999.

BRASIL. Parecer CNE/CEB n.º 30, de 12 de setembro de 2000. Este parecer versa, pois, sobre sistemas de ensino e organização da educação nacional e, em especial, sobre os sistemas municipais de ensino e se situa dentro do campo específico de um órgão normativo. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf. Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, p. 1-3, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Glossário**. Administração pública, 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/glossario/arquivos/glossario-em-formato-pdf>. Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, p. 1-3, 2014.

BRASIL. Portaria n.º 826, de 7 de julho de 2017. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação - PNME. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, 2017.

BRASIL. Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, 2017.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei Complementar n.º 235, de 2019. Institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, e do art. 211 da Constituição Federal. **Câmara dos Deputados**: 2019.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei n.º 88, de 2023. Dispõe sobre a responsabilidade educacional na garantia de oferta e de padrão de qualidade na educação básica pública. **Comissão de Educação, Cultura e Esporte**: 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155746>. Acesso em: 03 fev. 2024.

BRASIL. Lei n.º 14.644, de 02 de agosto de 2023. Altera a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, p. 1, 2023.

BRASIL. Agência Senado. **Senado notícias**, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pacto-federativo>. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. **Parâmetros curriculares Nacionais**: Língua Portuguesa. Brasília: Ministério de Educação Secretaria de Educação Fundamental, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC, 2018a.

BRASIL. **Documento Referência**: Conferência Nacional de Educação. Brasília: Fórum Nacional de Educação, 2018b.

BRASIL. Presidência da República. **Avaliação de Políticas Públicas**: Guia prático de análise ex post. V. 2. Brasília: Presidência da República, 2018c.

CALDAS, R. W. (coord.). **Políticas públicas**: conceitos e práticas. Belo Horizonte: Sebrae, 2008. Disponível em: [https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/E0008A0F54CD3D43832575A80057019E/\\$File/NT00040D52.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/E0008A0F54CD3D43832575A80057019E/$File/NT00040D52.pdf). Acesso em: 12 jan. 2022.

CAMPANHA NACIONAL DIREITO À EDUCAÇÃO. **Balanco do Plano Nacional de Educação**, 2023. Disponível em:

https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/PPT_Balanco2023PNE_2023_06_20_AudiencaPublica_Senado_AndressaPellanda_FINAL_revisado.pdf. Acesso em: 03 jan. 2024.

CARNAÚBA, M. C. P. Risco do descumprimento das metas do PNE. **Revista do 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público: Inovar para o Cidadão - O Desafio de Criar Experiências que Gerem Valor**. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em:

https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2017/CNMP_2016_Revista_7%C2%BA_Congresso_Brasileiro_de_Gestao_do_MP.pdf. Acesso em: 06 jan. 2024.

CASASSUS, J. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, n. 74, p. 11-19, 1990. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010015741990000300002&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 12 set. 2023.

CASASSUS, J. A centralização e a descentralização da educação. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, n. 95, p. 37-42, 1995. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010015741995000400004&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 18 nov. 2023.

CAVALCANTI, R. C. Educação enquanto serviço público. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 13, n. 73, 2010. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/educacao-enquanto-servico-publico/>. Acesso em: 29 nov. 2022.

CONDORCET. **Cinco memórias sobre a instrução pública**. São Paulo: editora Unesp, 2008.

CONTIJO, C. R. B. Verbete: Agente. *In*: CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. N. (orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. p. 21.

CORREA, I. A.; CRUZ, J. V. S.; SILVA, M. A. R.; RODRIGUES, R. F. Territorialidade e Escola: Participação da comunidade escolar na efetivação das políticas públicas educacionais. **Revista Humanidades e Inovação**, [S.L.], v. 8, n. 45, 2021. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/3422>. Acesso em: 15 jul. 2023.

CRANTSCHANINOV, T. I. Mudar pessoas para transformar governos: a agenda de transformação governamental no Brasil. *In*: SANTOS, B. (org.). **Caminhos da inovação no setor público**. Brasília: Enap, 2022. p. 27-61.

CURY, C. R. J. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, [S.L.], v. 8, n. 134, p. 293-303, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2023.

CURY, C.R.J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. São Bernardo do Campo, v. 18, n. 2, p. 163-174, 2002a. Disponível em:

https://educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/gestao_democratica/kit1/gestao_democratica_da_educacao_exigencias_e_desafios_2002.pdf.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, [S.I.], n. 116, p. 245-262, 2002b. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf> - Acesso em 12 abr. 2023.

CURY, C. R. J. Verbete: Educação como direito social. In: CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. N. (orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. p. 148-151.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial. In: **Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Local**. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2006. Disponível em: <https://www.unisc.br/site/sidr/2006/textos3/04.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2023.

DEWEY, J. **Democracia e Educação**: breve tratado de filosofia de educação. 4. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1979.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei Complementar n.º 235/2019. Institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, do art. 211 e do art. 214 da Constituição Federal; tendo parecer da Comissão de Educação, pela aprovação dos de n.ºs 25/19, 47/19, 216/19, e do 267/20, apensados, com substitutivo (relator: DEP. IDILVAN ALENCAR). **Diário da Câmara dos Deputados**: p. 45, 2022. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020220319000370000.PDF#page=44>. Acesso em 15 fev. 2023.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação Educativa: produção de sentidos com valor de formação. **Avaliação**, Sorocaba, v. 13, n. 1, p. 193-207, 2008. DOI: 10.1590/S1414-40772008000100011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n1/a11v13n1.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior: bem público, equidade e democratização. **Avaliação**, Sorocaba, v. 18, n. 1, p. 107-126, 2013. DOI: 10.1590/S1414-40772013000100007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/8vyyv53ksSMWX7jhYsHLsXv/>. Acesso em: 15 jul. 2023.

DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (org.). **Dicionário de políticas públicas**. 2 ed. São Paulo: Editora da Unesp, 2015.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Série Documental: Textos para Discussão**, Brasília, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007. Disponível em: <https://td.inep.gov.br/ojs3/index.php/td/article/view/3848>. Acesso em: 15 jul. 2023.

DOWBOR, L. **O que é poder local**. Imperatriz: Ética, 2016. Disponível em: https://dowbor.org/wp-content/uploads/2012/06/Dowbor-_Poder-Local-portal.pdf. Acesso em: 14 fev. 2021.

FERREIRA JR., A. **História da Educação Brasileira: da Colônia ao século XX**. UAB-UFSCar, 2010. Disponível em:

https://cursos.poca.ufscar.br/pluginfile.php/1058053/mod_resource/content/4/Hist%C3%B3ria%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Brasileira.pdf. Acesso em: 08 jul. 2023.

FERREIRA, R. A.; TENÓRIO, R. M. Avaliação educacional e indicadores de qualidade: um enfoque epistemológico e metodológico. *In*: TENÓRIO, R. M.; LOPES, M. (orgs). **Avaliação e gestão: teorias e práticas**. Salvador: EDUFBA, 2010.

FISCHER, T. M. D. Poder local: um tema em análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, p. 105-113, 1992. Disponível em:

<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8734>. Acesso em: 15 jul. 2023.

FOLHA DA NOITE. Tem a escola primária de ser a mais importante escola do Brasil. **Folha da Noite**. São Paulo, 15 jul. 1958.

FREITAS, J. O país do futuro ainda não sabe ler. **Manchete**, Rio de Janeiro, 1957.

Disponível em: <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/aindaler.html>. Acesso em: 12 set. 2022.

FUINI, L. L.; PIRES, E. L. S. As dimensões da governança territorial: delineamento preliminar de aspectos teóricos e morfológicos. *In*: SAQUET, M. A.; SPÓSITO, E. S. (org.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Avaliação de políticas públicas: por onde começar?** um guia prático da metodologia do marco lógico. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Diretoria de Políticas Públicas, 2021.

FURTADO, C. **A Dialética do Desenvolvimento**. Rio: Fundo de Cultura, 1964.

FURTADO, R. M. Considerações Teóricas Sobre Organização e Sistema de Educação Municipal. *In*: **Políticas públicas na educação brasileira: desafios emergentes**. Curitiba: Atena Editora, 2017. p. 125-139.

GADOTTI, M. **Sistema Municipal de Educação: Estratégias para a sua implantação**.

Instituto Paulo Freire. Universidade de São Paulo, 1999. Disponível em:

http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/3396/1/FPF_PTPF_01_0419.pdf. Acesso em: 25 fev. 2021.

GASPAR, C. Falência do ensino primário. **O Cruzeiro**. Rio de Janeiro, 1957. Disponível em: <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/abc.html>. Acesso em: 12 fev. 2022.

GATTI, B. A. Pesquisar em educação: considerações sobre alguns pontos-chave. **Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 6, n.19, p. 25-35, 2006. Disponível em:

<https://www.redalyc.org/pdf/1891/189116275003.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2023.

GATTI, B. A. Políticas de avaliação em larga escala e a questão da inovação educacional. **Série-Estudos - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**.

Campo Grande, MS, n. 33, p. 29-37, 2012a. Disponível em: <http://www.serie-estudos.ucdb.br/index.php/serie-estudos/article/view/59/165>. Acesso em: 14 out. 2021.

GATTI, B. A. A construção metodológica da pesquisa em educação: desafios. **RBP**, [S.I.], v. 28, n. 1, p. 13-34, 2012b. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/36066>. Acesso em: 09 nov. 2023.

GENTILINI, J. A. Planejamento e gestão educacional nos municípios: desafios para a autonomia. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 3, p. 85-96, 2010. DOI: 10.21723/riaee.v3i.2684. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/2684>. Acesso em: 7 maio. 2023.

GHEDIN, E.; FRANCO, M. A. S. **Questões de Método na construção da pesquisa em educação**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2008.

GONÇALVES, T. R. As políticas educativas e a escola: paradoxos, tensões e materialidades na construção do espaço público da educação. **Projeto CAED**. Casos de gestão: políticas e situações do cotidiano educacional. Juiz de Fora: Projeto CAEd - FADEPE/JF, 2017.

GONZÁLEZ, F. Geografía del espacio escolar: Desplazamientos, acomodaciones y búsquedas desde LA experiencia del lugar. In: GARRIDO, M. P. (org). **La espesura del lugar reflexiones sobre el espacio en el mundo educativo**. Chile: Salesianos Impresores, 2009.

GOUVEIA NETO, H. Crise da educação - somos todos culpados. **A Tarde**. Salvador, 1 dez. 1990. Disponível em: <http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/artigos/culpados.html>. Acesso em 20 fev. 2020.

GUIMARÃES, B. S. Formas de prestação de serviços públicos. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/85/edicao-1/formas-de-prestacao-de-servicos-publicos>. Acesso em: 24 abr. 2022.

HAESBAERT, R. **Des-territorialização e Identidade**. Niterói: Editoria da UFF, 1997.

HELPH, E. Reflexões Sobre a Emergência, Aspectos e Essência do Lugar. In: MARANDOLA JR., E.; HOLZER, W.; OLIVEIRA, L. (org.). **Qual o Espaço do Lugar?** São Paulo: Perspectiva, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). **Perfil dos Municípios Brasileiros 2021**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101985.pdf>. Acesso em: 24 out. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2020**. Brasília, DF, 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica 2021**. Brasília, DF, 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação: 2022**. Brasília, DF, 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da Educação Básica 2022: Resumo Técnico**. Brasília, DF, 2023.

KANT, I. **Sobre a pedagogia**. 2ª Ed. Piracicaba: Editora Unimep, 1999.

KANT, I. **Sobre a pedagogia**. Piracicaba: UNIMEP, 1996.

LAMOUNIER, B. **Análise de Políticas Públicas: Quadro Teórico-Methodológico de Referência** (mimeo). 1982.

LAISNER, R. A participação em questão: ponto ou contraponto da representação na teoria democrática? **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 14, n. 26, p.17-35, 2009. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/1313>. Acesso em: 15 jul. 2023.

LAISNER, R. Desenvolvimento local como liberdade e foco nos atores: ferramenta de análise de políticas públicas para municípios brasileiros. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, v. 25, n. 41, 2021. DOI: 10.22171/rej.v25i41.3885. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/3885>. Acesso em: 15 jul. 2023.

LASCOURMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais, [S.l.]*, v. 9, n. 18, 2012. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>. Acesso em: 15 jul. 2023.

LEMES, S. S. Indagações sobre as políticas educacionais e reflexões sobre demandas percebidas pelo estado brasileiro: tópicos para análise circunstanciada de seus instrumentos de ação. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v.11, n. esp. 3, p.1616-1625, 2016. DOI: 10.21723/riaee.v11.n.esp3.9064. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/9064>. Acesso em: 15 jul. 2023.

LEMES, S. S. Considerações e indagações sobre a dinâmica do estado brasileiro frente as demandas da escolarização: instrumentos, dilemas e complexidade. **Revista Tempos e Espaços em Educação**, São Cristóvão, v. 14, n. 33, p. e16234, 2021a. DOI: 10.20952/revtee.v14i33.16234. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/revtee/article/view/16234>. Acesso em: 15 jul. 2023.

LEMES, S. S. Excertos da BNCC: discussão de fundamentos e considerações conceituais. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 25, n. 3, p. 2193–2211, 2021b. DOI: 10.22633/rpge.v25i3.15837. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/15837>. Acesso em: 15 jul. 2023.

LIBÂNEO, J. C. **Didática**. Editora Cortez: São Paulo, 1990.

LIBÂNEO, J. C. Os Significados da Educação, Modalidades de Prática Educativa e Organização do Sistema Educacional. **Inter-ação**, Goiânia, v. 16, n. 1/2, p. 67–90, 1992. DOI: 10.5216/ia.v16i1/2.55234. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/interacao/article/view/55234>. Acesso em: 15 jul. 2023.

LIBÂNEO, J. C. **Os significados da educação, modalidade e prática educativa e a organização do sistema escolar**. São Paulo: Editora Cortez, 2008.

LIBÂNEO, J. C. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/YkhJTPw545x8jwpGFsXT3Ct/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 jul. 2023.

LÜDKE, M.; ANDRE, M. E. D. A. **A Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 2 ed. Rio de Janeiro: E.P.U., 2013.

MAROY, C. Regulation and Inequalities in **European Education Systems**: final report. Bruxelles, 2004. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?q=Regulation+and+Inequalities+in+European+Education+Systems:+final+report&hl=pt-BR&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholart. Acesso em: 15 jul. 2023.

MAROY, C. Vers une régulation post bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe ? **Les Cahiers de Recherche en Éducation et Formation**, [S.I.], v. 40, n. 1, 2005. Disponível em: <https://www.erudit.org/fr/revues/socsoc/2008-v40-n1-socsoc2509/019471ar/>. Acesso em: 15 jul. 2023.

MEDEIROS, R. M. V. Território, espaço de identidade. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (orgs.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MELLO, G. N. **Educação e Transição Democrática**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1987.

MELLO, G. N. Educação Escolar: o que trouxemos do Século XX?. In: IV Congresso Municipal de Educação de São Paulo. **Anais**, 2005.

MINAYO, M. C. O desafio da pesquisa social. In: Minayo, M. C. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

MINHOTO, A. C. B. Federalismo, Estado Federalista e a Revalorização do município: um novo caminho para o século XXI? **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, [S.I.], v. 2, n. 2, p. 52-64, 2013. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/2214>. Acesso em: 15 jul. 2023.

MORAN, J. M. **A educação que desejamos**: Novos desafios e como chegar lá. Campinas: Papirus, 2007.

MOREIRA, A. F. B.; CANDAU, V. M. Educação escolar e cultura(s): construindo caminhos. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, 2003. DOI: 10.1590/S1413-24782003000200012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/99YrW4ny4PzcYnSpVPvQMYk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 jul. 2023.

MORIN, E. **A cabeça bem-feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. 8 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

MORIN, E. **Educação e complexidade**: os sete saberes e outros ensaios. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MOTTA, F. C. P. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

NOGUEIRA, F. A. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais**: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

NOGUEIRA, M. A. Pólis. *In*: **Dicionário de Políticas Públicas**. DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (orgs). 2 ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015.

NÓVOA, A. Para uma análise das instituições escolares. *In*: NÓVOA, A. (org.). **As organizações escolares em análise**. Lisboa: D. Quixote, 2005.

NÓVOA, A. Educação 2021: Para uma história do futuro. **Revista Ibero-Americana de Educação**, Araraquara, n. 49, p. 181-199, 2009. Disponível em: https://rieoei.org/historico/documentos/rie49a07_por.pdf. Acesso em: 12 abr. 2023.

OLIVEIRA, V. E; ABRUCIO, F. L. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Enap, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Unicef: 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 23 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). Cumbre de las Américas. **Alcanzando las metas educativas**. Informe Regional Proyecto Regional de Indicadores Educativos. Chile: Unesco, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/Ks9m5K5Z4Pc5Qy5HRVgssjg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 jun. 2022.

PARENTE, M. M. A; LÜCK, H. Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental. Texto para discussão nº 675. **IPEA**, Rio de Janeiro, 1999. Disponível em:

https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0675.pdf. Acesso em: 23 jun. 2022.

PATTO, M. H. S. **A Produção do Fracasso Escolar: histórias de submissão e rebeldia**. 5ª ed. São Paulo: Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, 2022.

PINHAL, J. Regulação da educação: Os municípios e o Estado. *In*: MACHADO, J. M. (org.). **Município, Território e Educação: A administração local da educação e da formação**. Portugal: Universidade Católica do Porto, Coleção E-book, 2014.

PIRES, E. L. Silva; FUINI, L. L.; FIGUEIREDO FILHO, W. B.; MENDES, E. M. A governança territorial revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. **GEographia**, Niterói, v. 19, n. 41, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13816>. Acesso em: 25 jan. 2022.

PORTAL CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Plano Plurianual (PPA)**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2024_2027. Acesso em: 05 jan. 2024.

RAFFESTIN, C. Repères pour une théorie de la territorialité humaine. *In*: Cahier. **Group Réseaux**, n. 7, p. 2-22, 1987. DOI: 10.3406/flux.1987.1053. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/flux_1162-9630_1987_num_3_7_1053. Acesso em: 15 jul. 2023.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia de poder**. São Paulo: Ática, 1993.

REIS, I. Governança e regulação da educação: perspectiva e conceitos. **Educação, Sociedade e Culturas**, [S. l.], n. 39, p. 101–118, 2013. DOI: 10.34626/esc.vi39.316. Disponível em: <https://ojs.up.pt/index.php/esc-ciie/article/view/316>. Acesso em: 15 jul. 2023.

RESENDE, F. C. Por que Reformas Administrativas Falham?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S. l.], v. 17 n. 50, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/ckSgGmtXCwnK3HK46DF3MSN/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 jul. 2023.

RIBEIRO, D. **Nossa escola é uma calamidade**. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

ROCHA, C. L. A. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. 4ª reimp. São Paulo: Publifolha, 2015.

ROUSSEAU, J. J. **O Contrato Social ou Princípio do Direito Político**. Coleção: Livros que mudaram o mundo. Portugal: Editorial Presença, 2010.

SACRISTÁN, J. G, GOMEZ, A. P. **Compreender e transformar o ensino**. Porto Alegre: Artmed, 1998.

SACRISTAN, J. G. **A educação obrigatória: seu sentido educativo e social**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

SÃO PAULO. Parecer n.º 385, de 28 de julho de 1999. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Bebedouro. **Conselho Estadual de Educação**: 1999.

SAQUET, M. As diferentes abordagens do território e a apreensão do movimento e da (i)materialidade. **Geosul**, Florianópolis, v. 22, n. 43, p. 55-76, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/12646>. Acesso em: 21 maio 2023.

SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B. **Territórios e territorialidades**: Teorias, processos e conflitos. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2015.

SANTOS, A. V.; BRAGA, I. C. M.; GUIMARÃES-IOSIF, R. M. A governança no contexto da pesquisa em educação no Brasil. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 22, n. 49, p. 642-666, 2017. DOI: 10.26512/lc.v22i49.4973. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/4973>. Acesso em: 15 jul. 2023.

SAVIANI, D. **Educação brasileira**: estrutura e sistema. São Paulo: Saraiva, 1981.

SAVIANI, D. **Escola e Democracia**. Edição comemorativa. Campinas: Autores associados, 2008a.

SAVIANI, D. Sistema nacional de educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil. *In*: Reunião Anual da ANPED, Caxambu. **Trabalhos apresentados**. ANPED, 2008b.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECCHI, L. **Análise de Políticas Públicas**: diagnósticos de problemas, recomendação de solução. São Paulo: Cengage Learning, 2023.

SCHMITTER, P. C. Reflexões sobre o conceito de política. **Revista de Direito Público e Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 1965. Disponível em: <https://ria.ufrn.br/jspui/handle/123456789/2276>. Acesso em: 15 jul. 2023.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUZA, M. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In*: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (orgs.). **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 out. 2022.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Pesquisa quantitativa**: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada. 2 ed. Porto alegre: Artmed, 2008.

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONNE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008.

TAVARES, O. **Prioridade número um para a educação**: entrevista de Anísio Teixeira ao Diário de Notícias da Bahia. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1952.

TEDESCO, J. C. Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina. *In*: UNESCO/CEPAL/PNUD. **El cambio educativo**: situación y condiciones. Informes Finales 2, 1981.

TEIXEIRA, A. A crise educacional brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 50, p. 20-43, 1953. Disponível em: <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/fran/artigos/crise.html>. Acesso em: 14 jul. 2022.

TEIXEIRA, A. Descentralizar a educação, uma reforma que se impõe. Entrevista. **O Globo**. Rio de Janeiro, 1956. Disponível em: <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/descentralizar2.html>. Acesso em: 04 set. 2023.

TEIXEIRA, A. Bases para uma programação da educação primária no Brasil. **RBEP**, [S. l.], v. XXVII, n. 65, p. 28-46, 1957a. DOI: 10.24109/2176-6681.rbep.80i196.990. Disponível em: <https://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/article/view/1310>. Acesso em: 15 jul. 2023.

TEIXEIRA, A. A Escola Pública, Universal e Gratuita. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 75, n. 2, p. 166-187, 1957b. DOI: 10.21874/rsp.v75i02.4287. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4287>. Acesso em: 15 jul. 2023.

TEIXEIRA, A. Educação - problema da formação nacional. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 70, p. 21-32, 1958. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/issue/view/459/96>. Acesso em: 08 set. 2023.

TODOS PELA EDUCAÇÃO ORGANIZAÇÃO. **Educação Já Municípios**: Contribuições para o debate sobre políticas educacionais no contexto das eleições de 2020. Dezembro, 2020. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/EducacaoJa-NosMunicipios_TodosPelaEducacao_2-2.pdf. Acesso em: 14 julho 2023.

TOLEDO, R. B. **Discussão sobre um Sistema Municipal de Avaliação como dimensão de aprimoramento da gestão educacional**. 156p. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, São Paulo, 2019.

TOLEDO, R. B.; LEMES, S. S.; SILVA, E. C. M. **Sistema Público Municipal e TDIC: a falta de equidade na Educação revelada em tempo pandêmico**. Gestão e Políticas Educacionais no contexto das TDIC, v. 6 n. 1, p. 3268-3282, 2022. Disponível em: <https://ciet.ufscar.br/submissao/index.php/2022/issue/view/19>. Acesso em: 18 abr. 2023.

TORRECILLA, F. J. M. Um panorama da pesquisa Ibero-Americano sobre Eficácia Escolar. *In*: BROOKE, N.; SOARES, J. F. **Pesquisa em eficácia escolar**: origem e trajetórias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 467-481.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). **Índice de efetividade da gestão municipal**: manual 2022. Dados do exercício 2021. 2021. Disponível em:

<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual-IEGM%202022%20-%20Ano%20Base%202021.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). **Índice de efetividade da gestão – municipal**. Anuário 2022. Exercícios 2014-2020. 2022a. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/transparencia/sites/default/files/downloads/Anu%C3%A1rio%20resultados%20consolidados%20IEG-M%202014-2020%20Fechamento.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). **Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM: manual 2023**. Dados do exercício 2022. 2022b. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/Manual%20do%20IEGM%202023%20-%20ano%20base%202022.pdf>. Acesso em: 28 out. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**. Anuário 2023. Exercícios 2014-2021. 2023a. Disponível em: https://painel.tce.sp.gov.br/arquivos/iegm/anuario_IEG-M_2014-2021.pdf. Acesso em 04 jan. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). **Índice de efetividade da gestão municipal**. Questionário Principal: questionário 2024 dados do exercício 2023b. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Questionario%20Principal%20-%20IEG-M%202024%20-%20dados%20do%20exerc%C3%ADcio%202023.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2024.

UNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNCME). **Guia das Regulamentações**: Referências para os sistemas de ensino quanto ao monitoramento e avaliação da implementação dos novos currículos, 2021.

VIEIRA PINTO, A. **O conceito de tecnologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

WALFORD, G. Privatization in Industrialized Countries. *In*: LEVIN, H. (ed.). **Privatizing Education**. Can the Marketplace Deliver Choice, Efficiency, Equity, and Social. Colorado: Westview Press, 2001.