

**FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO**

**MANOEL DOS SANTOS**

**O ECOSSISTEMA DA ARTE LOCAL DE GOVERNAR E AS  
CAPACIDADES ESTATAIS NA FORMULAÇÃO,  
IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
EDUCACIONAIS EM MARAÚ/BAHIA**

**SALVADOR**

**2021**

Manoel dos Santos

O ECOSSISTEMA DA ARTE LOCAL DE  
GOVERNAR E AS CAPACIDADES ESTATAIS NA  
FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS EM  
MARAÚ - BAHIA

Dissertação apresentada ao curso *Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas* da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de *Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas*.

Orientadora: Profa. Dr<sup>a</sup> Luana Vilutis

Salvador

2021

## Ficha Catalográfica

SANTOS, Manoel dos

O Ecosistema da Arte Local de Governar e as Capacidades Estatais na Formulação, Implementação e Gestão de Políticas Públicas Educacionais em Marau - Bahia/Manoel dos Santos. Salvador: FLACSO/FPA, 2021.

Quantidade de folhas f.:il

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2021.

Manoel dos Santos

O ECOSISTEMA DA ARTE LOCAL DE GOVERNAR E AS CAPACIDADES ESTATAIS NA FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS EM MARAÚ – BAHIA.

Dissertação apresentada ao curso *Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas*, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de *Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas*.

Aprovada em 06 de julho de 2021.

---

Profa. Dr<sup>a</sup> Luana Vilutis  
Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais - FLACSO Brasil

---

Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup> Lucas Baptista de Oliveira - 2<sup>o</sup> membro da banca  
Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais - FLACSO Brasil

---

Prof. Dr<sup>o</sup> Antônio Almerico Biondi Lima - 3<sup>o</sup> membro da banca  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB

---

Prof. Dr<sup>o</sup> Eduardo Tadeu Pereira - (suplente)  
Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP e FLACSO Brasil

## AGRADECIMENTOS

Ao Supremo inspirador que me proporciona sabedoria e motivação na busca pelo conhecimento.

Aos meus pais, José Manoel, ou Zé, e Angelina Barreto, ou simplesmente, Goi, como todos os conhecem, pelo exemplo, motivação, inspiração e todo apoio necessário para que eu me tornasse capaz de realizar meus sonhos acadêmicos.

À Prefeitura Municipal de Maraú/BA, na pessoa da Prefeita Maria das Graças Viana, por ter gentilmente concedido a anuência para a realização da pesquisa no âmbito da Secretaria Municipal de Educação.

À Secretaria Municipal de Educação de Maraú/BA, na pessoa do Secretário de Educação, Antônio Carlos, também por ter concedido a anuência para a realização da pesquisa no âmbito da Secretaria.

À Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e à Fundação Perseu Abramo, ambas por terem nos concedido a oportunidade de cursar Mestrado Internacional em *Estado, Gobierno y Políticas Públicas*, me concedendo a chance de alcançar esse desejo me oportunizando a realizar minha vocação profissional que é contribuir para a melhoria das políticas e serviços públicos educacionais nos governos onde eu atuar. Além da oportunidade que me proporcionaram com a contemplação da bolsa de estudos para que eu pudesse ampliar meus conhecimentos na área de Estado, Governo e Políticas Públicas.

À minha Orientadora, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luana Vilutis, primeiro por acreditar na viabilidade dessa pesquisa, no meu potencial e capacidade enquanto pesquisador em desenvolvimento, e segundo pelo acolhimento, paciência, dedicação, e principalmente, por me ajudar a chegar até aqui, considerando, inclusive, os inúmeros desafios que passamos para finalizar esta pesquisa no contexto do advento da pandemia da COVID-19, em razão da crise global do coronavírus.

Aos(as) Professores(as), Tutores(as), equipes da Flacso BRASIL e da Fundação Perseu Abramo, por todo o apoio, incentivo, compreensão, conhecimento proporcionado, trocas de experiências, diálogos, debates e aprendizados gerados a partir das interações estabelecidas ao longo desses anos de estudo e pesquisa no Mestrado.

Aos meus colegas de turma, na pessoa do meu amigo Edvaldo Conceição de Menezes, que para além de colega, nos tornamos grandes amigos. Foram bons momentos de diálogo que vivemos! Espero que a pandemia passe logo para que possamos, em breve, revermo-nos para celebrarmos a vitória, a vida!

*Dirão: “É inútil, todo o mundo aqui é corrupto, desde o primeiro homem que veio de Portugal”.  
Eu direi: Não admito, minha esperança é imortal.  
Eu repito, ouviram? Imortal! Sei que não dá para mudar o começo, mas, se a gente quiser, vai dar para mudar o final!  
(Parte final do Poema “Só de Sacanagem”, de Elisa Lucinda.)*

*A sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto à sua administração.  
(Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, 1789)*

SANTOS, Manoel dos. **O ecossistema da arte local de governar e as capacidades estatais na formulação, implementação e gestão de políticas públicas educacionais em Marau/BA.** 2021. 158 folhas. Dissertação apresentada ao curso *Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas*, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Salvador, 2021.

## RESUMO

A presente pesquisa situa-se no tema Estado e Políticas Públicas de Educação e a sua abordagem metodológica é de cunho qualitativo. Analisa como o perfil das gestões públicas, os elementos e conjunturas organizacionais impactam nas transformações de capacidades estatais e suas incidências sobre a continuidade e/ou descontinuidade de políticas públicas elaborados a partir da Meta 07 do PME 2015-2025, bem como identificar seus reflexos no desempenho da qualidade da educação básica no município de Marau/BA, entre (2013-2016) e (2017-2020). O método utilizado foi a pesquisa bibliográfica através de revisão do *corpus* literário relacionado com a temática, a pesquisa documental e a pesquisa-ação, esta última foi utilizada para a captação de informações no coletivo de investigação através de técnicas como: entrevistas individuais e questionários, observação-participante, diários de campo e reuniões de discussões para obtenção de dados sobre a população implicada na situação-problema e assim compreender o fenômeno investigado. O universo de realização da pesquisa foi a Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Marau. Os sujeitos da pesquisa foram três gestores das duas gestões da educação pública municipal entre 2013-2016 e 2017-2020. O procedimento adotado para a interpretação das informações foi o método de análise de conteúdo. Os resultados da investigação demonstram que nas Capacidades Estatais Técnico-Administrativas, o que é característico dos dois casos examinados é que tanto a primeira quanto a segunda Gestão da Educação Pública Municipal apresentaram altas entregas de produtos e inovações referentes à presença de burocracias governamentais profissionalizadas (ORGA). Já no que se trata do funcionamento dos mecanismos de coordenação intergovernamental (COORD) os dois casos estudados foram classificados com baixo desempenho. A diferença passou a existir em relação à existência de procedimentos de monitoramento da implementação (MONI), sendo que a segunda gestão apresentou melhores resultados e inovações neste aspecto. Constatou-se que a gestão do segundo período analisado foi a que apresentou maior consistência das políticas, programas, projetos, planos e ações relacionados com a implementação da Meta 07 do PME. Apesar do PME ter sido reelaborado e implementado na gestão anterior a partir de 2015, por ele ser um plano de Estado e não de governo, permitiu à gestão sucessora implementar as estratégias que impactaram positivamente em termos de organicidade das políticas públicas educacionais com entrega de produtos e inovações que configuraram uma reforma educacional significativa no município, alinhada com as novas políticas e diretrizes estaduais e nacionais da educação. Por fim, considerando as características, especificidades e temporalidades, as duas gestões analisadas apresentaram variação entre as capacidades estatais analisadas no processo de formulação e implementação de políticas públicas no âmbito da Meta 07 do Plano Municipal de Educação 2015-2025.

**PALAVRAS-CHAVE:** Arte Local de Governar. Capacidades Estatais. Políticas Públicas de Educação. Plano Municipal de Educação. Educação Básica.

SANTOS, Manoel dos. **The ecosystem of the local art of governing and the state capabilities in the formulation, implementation and management of educational public policies in Maraú/BA.** 2021. 158 folhas. Dissertação apresentada ao curso *Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas*, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Salvador, 2021.

## ABSTRACT

This research is located in the theme State and Public Education Policies and its methodological approach is qualitative in nature. It analyzes how the profile of public administrations, the organizational elements and circumstances impact on the transformation of state capabilities and their impact on the continuity and/or discontinuity of public policies developed from the Target 07 of the PME 2015-2025, as well as identify their impact on the performance of the quality of basic education in the municipality of Maraú/BA, between (2013-2016) and (2017-2020). The method used was the bibliographic research through the review of the literary corpus related to the theme, the documentary research and research-action, the latter was used for the capture of information in the collective research through techniques such as: individual interviews and questionnaires, participant-observation, field diaries and meetings of discussions to obtain data on the population involved in the problem-situation and thus understand the investigated phenomenon. The research universe was the Municipal Secretariat of Education and Culture of Maraú. The subjects of the research were three managers of the two administrations of municipal public education between 2013-2016 and 2017-2020. The procedure adopted for the interpretation of the information was the content analysis method. The research results show that in the Technical-Administrative State Capabilities, what is characteristic of the two cases examined is that both the first and the second Management of Municipal Public Education presented high deliveries of products and innovations referring to the presence of professionalized government bureaucracies (ORGA). As for the functioning of intergovernmental coordination mechanisms (COORD), the two cases studied were classified as low performers. The difference came in relation to the existence of implementation monitoring procedures (MONI), with the second management showing better results and innovations in this aspect. It was found that the management of the second period analyzed was the one that presented greater consistency of policies, programs, projects, plans, and actions related to the implementation of Target 07 of the PME. Although the PME had been reworked and implemented in the previous management from 2015, because it is a state plan and not a government plan, it allowed the successor management to implement the strategies that positively impacted in terms of the organicity of educational public policies with delivery of products and innovations that configured a significant educational reform in the municipality, aligned with the new state and national education policies and guidelines. Finally, considering the characteristics, specificities and temporalities, the two administrations analyzed presented variation between the state capabilities analyzed in the process of formulation and implementation of public policies under Target 07 of the Municipal Education Plan 2015-2025.

**KEY WORDS:** Local Art of Governing. State Capacities. Public Policies of Education. Municipal Education Plan. Basic Education.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
1.1 MATERIAIS E MÉTODOS.....	24
<b>2 O PROCESSO DE CONFORMAÇÃO DOS ESTADOS NACIONAIS MODERNOS E AS ARTES DE GOVERNAR LIBERAL E NEOLIBERAL.....</b>	<b>30</b>
2.1 A COMPREENSÃO ENTRE PODER, POLÍTICA E GOVERNO A PARTIR DAS PERSPECTIVAS DE <i>FORTUNA E VIRTÙ</i> EM MAQUIAVEL.....	31
2.2 O NASCIMENTO DA BIOPOLÍTICA, DO BIPODER E DOS MECANISMOS DE PODER NA FILOSOFIA POLÍTICA DE MICHAEL FOUCAULT.....	35
2.2.1 A arte de governar liberal no pensamento filosófico de Michael Foucault.....	44
2.2.2 O Estado de Bem-Estar Social: sua origem, tipologias, evolução histórica e Neoliberalismo.....	48
2.2.3 A origem da arte de governar neoliberal no pensamento político de Michael Foucault.....	52
2.2.4 Conformação do Estado, direitos e cidadania no Brasil.....	55
<b>3 CAPACIDADES ESTATAIS E SUAS INTERFACES NA FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA MUNICIPAL .....</b>	<b>61</b>
3.1 FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS EM MARAÚ – BAHIA.....	61
3.2 O MODELO ANALÍTICO E A ESTRUTURA CONCEITUAL DAS CAPACIDADES ESTATAIS NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	70
3.3 CAPACIDADES ESTATAIS NO CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS PARA MATERIALIZAR A META 07 DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM MARAÚ/BA.....	72
3.4 UMA ESTRATÉGIA ANALÍTICA PARA AVALIAR CAPACIDADES ESTATAIS NO CICLO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	79
<b>4 O ECOSISTEMA DA ARTE MUNICIPAL DE GOVERNAR E SEUS REFLEXOS NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS EM MARAÚ/BA.....</b>	<b>81</b>
4.1 OS INDICADORES EDUCACIONAIS EM MARAÚ/BA.....	81
4.2 CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA DO EXERCÍCIO DO PODER NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS EM MARAÚ/BA.....	86
4.2.1 Primeira Gestão Pública Municipal do Partido Progressista (PP) - 2013-2016.....	87
4.2.2 Segunda Gestão Pública Municipal por Reeleição do Partido Progressista (PP) - (2017-2020).....	106
<b>5 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>	<b>120</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>135</b>

<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>139</b>
<b>APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS – GESTORES PÚBLICOS EDUCACIONAIS.....</b>	<b>147</b>
<b>APÊNDICE B - CRITÉRIOS PARA AVALIAR CAPACIDADES ESTATAIS NA EDUCAÇÃO BÁSICA MUNICIPAL .....</b>	<b>151</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01</b> - Níveis e características das capacidades estatais na formulação e implementação de políticas públicas.....	75
<b>Quadro 02</b> - Dimensões para avaliação do perfil de gestão e capacidades estatais para a efetividade no ciclo de políticas públicas na educação básica.....	77
<b>Quadro 03</b> - Comparativo da evolução do IDEB de Marará 2013-2019.....	82
<b>Quadro 04</b> - Rendimento escolar de Marará - 2013-2019.....	83
<b>Quadro 05</b> - Gestores Públicos da Educação Municipal de Marará/BA 2013-2020.....	86
<b>Quadro 06</b> - Evolução do IDEB nos Anos Iniciais por Escolas – 2019.....	110
<b>Quadro 07</b> - Evolução do IDEB nos Anos Iniciais por Escolas – 2019.....	111
<b>Quadro 08</b> – Evolução da Média do IDEB nos Anos Finais do Ensino Fundamental 2016 - 2020.....	112
<b>Quadro 09</b> – Matriz Analítica para Capacidades Estatais na Educação Básica com foco na implementação da Meta 07 PME (Qualidade).....	124
<b>Quadro 10</b> - Critérios para avaliação das capacidades técnico-administrativa, político-relacional e analítica na implementação da Meta 07 PME – Marará/BA.....	130
<b>Quadro 11</b> – Peso de avaliação das capacidades estatais e resultados observados no processo de implementação de políticas públicas na Educação.....	133

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01</b> – Disposição geométrica da organização de um bom país na teoria foucaultiana.....	37
<b>Figura 02</b> – Componentes do processo de implementação de políticas públicas.....	64
<b>Figura 03</b> – Enfoque <i>top down</i> de implementação de políticas públicas.....	67
<b>Figura 04</b> – Tipos de participação e não-participação.....	96
<b>Figura 05</b> – Avaliação Externa Municipal da Aprendizagem - Resultado por Componentes Curriculares de Língua Portuguesa e Matemática, Série e Nível - Ano Letivo: 2019.....	114

## LISTA DE SIGLAS

AMURC	Associação dos Municípios da Região cacauera do Sul da Bahia APLB – Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de Marau
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
APA	Área de Proteção Ambiental
APOLI	Agentes Políticos e Parlamentares de Diversos Partidos Políticos
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CONT	Órgãos de <i>Accountability</i>
COORD	Mecanismos de Coordenação Intergovernamental
DCRM	Documento Curricular Referencial Municipal
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FCP	Fundação Cultural Palmares
GEAs	Grupos de Estudos e Aprendizagem
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes da Educação Básica
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MONI	Monitoramento da Implementação
ORGA	Burocracias Governamentais Profissionalizadas
PANGEA	Programa Nacional de Educação Ambiental
PAR	Plano de Ações Articuladas
PART	Participação Social no Ciclo de Políticas Públicas
PE	Planejamento Estratégico
PCNs	Parâmetros Curriculares Nacionais

PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PNAIC/PACTO	Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PPPs	Projetos Político-Pedagógicos
PROAM	Programa de Apoio aos do Estado da Bahia
PROBNCC	Programa de Elaboração Curricular dos Municípios Baianos
PT	Partido dos Trabalhadores
QEDU	Plataforma Digital de Produção e Disseminação de Dados Educacionais
RAE BA	Rede de Apoio à Educação Bahia
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEMEC	Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Cultura
TCM-BA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
TICs	Tecnologias da Informação e Comunicação
UESC	Universidade Estadual de Santa Cruz
UNEB	Universidade Estadual da Bahia
UNIUBE	Universidade de Uberaba

## 1 INTRODUÇÃO

A história da educação brasileira está pautada numa série de reformas que algumas vezes se dão numa direção e, em outras, numa outra direção diferente. Movimento esse que foi descrito por Saviani (2008) como a metáfora do ziguezague ou do pêndulo. Neste sentido, ao final de cada mandato político, perdem-se ações encaminhadas ou mesmo implantadas, restando ao governo sucessor a necessidade de recomeçar. Como se naquele espaço público não existisse uma equipe gestora e políticas públicas educacionais institucionalizadas anteriormente. Como se a coisa pública fosse algo particular, que ao finalizar seu mandato se recolhe tudo e não se deixa quase nada da memória de gestão disponível.

Nesse contexto, este estudo originou-se a partir do interesse em pesquisar essa temática porque atuando junto a diversos Dirigentes Municipais de Educação e Técnicos Educacionais em várias Secretarias de Educação no Estado da Bahia, nos deparamos com queixas frequentes sobre toda vez que ocorre mudança de prefeito(as) no período após as eleições municipais, estes novos gestores da educação pública municipal recebem a pasta sem absolutamente nada e tem que iniciar quase tudo do zero. Como se a coisa pública fosse algo particular, que ao finalizar seu mandato se recolhe tudo e não se deixa quase nada disponível.

Neste contexto, percebe-se que a preeminência da democracia e do interesse público são enfraquecidos em uma gestão operada por orientações e resquícios patrimonialistas, fisiologistas e pela fragilidade dos processos gerenciais.

Dessa maneira, pretende-se analisar a efetividade da planificação educacional, tendo como recorte, a Meta 07 do Plano Municipal de Educação – PME, considerando como referência a última transição política que se deu entre o encerramento de mandato de governo (2013-2016) e o início do novo mandato de governo (2017-2020), no município de Maraú/BA. Conforme estabelecido no Plano Nacional de Educação – PNE (2014, p. 115) com desdobramento no PME (2014), a Meta 07 “visa fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as metas projetadas para o IDEB, até 2021”, no contexto da Educação Básica.

Por isso, tomar-se-á como ponto de análise as ações do Executivo Municipal expressas nos instrumentos de planejamento governamental como o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, a Lei Orçamentária Anual - LOA e o Plano Municipal de Educação - PME, e sua relação com o que foi planejado para a implementação da Meta 07 do Plano Municipal de Educação – PMEs, tomando como ponto de partida, a definição de diretrizes, objetivos e prioridades da política educacional municipal, a qual deve ser

materializada através dos instrumentos de planejamento municipal já mencionados, que devem nortear os discursos dos respectivos gestores públicos do Executivo e gestores da educação pública municipal do período analisado.

Com isso, este estudo visou ampliar o objeto de investigação analisando-se o impacto da transição de governo na continuidade<sup>1</sup> e/ou descontinuidade<sup>2</sup> da gestão de políticas públicas da Educação Básica realizado em 2014, na Especialização em Gestão da Educação realizada na Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, após várias tentativas de ingressar em Programas de Pós-graduação em Educação em diversas universidades públicas brasileiras renomadas, entre 2017 e 2018, onde eu era aprovado nas etapas seletivas que envolviam análise de projetos, realização de provas escritas e realização de entrevistas, porém não era bem sucedido nestas última etapa em todas as instituições mencionadas sistematicamente. Essas circunstâncias não me frustraram, me fortaleceram com os aprendizados obtidos em cada entrevista absorvendo as contribuições obtidas ali e reestruturando o meu projeto de pesquisa, até que encontrei a Flacso Brasil e a orientadora interessada nesta área temática de pesquisa que possibilitou a realização deste projeto de investigação na área de Estado, Governo e Políticas Públicas, na linha de pesquisa Políticas Públicas e Intervenção do Estado no Brasil e na América Latina.

Bem, levando em consideração os aspectos históricos da educação e do processo de formulação e implementação de políticas públicas educacionais, percebeu-se que as questões

<sup>1</sup> A continuidade esta relacionada com o processo de realizar e implementar uma política de Estado reunindo programas de governo e atribuindo orientação, integração e estabilidade à organização da educação seja em instância nacional, estadual ou municipal. As políticas de governo são compreendidas como aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Enquanto as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

<sup>2</sup> Como descontinuidade entende-se pelo seguinte conceito: “Todos sabem que uma política educativa consistente necessita de um mínimo de quinze a vinte anos para se consolidar. Ela não se constrói num mandato presidencial nem se consoma na gestão de um determinado ministro (que, em geral, dura quatro, cinco ou oito anos [...]). Assim, é natural que, em cada período governamental, o ministro, ou o secretário de Estado que assume, considere que a primeira coisa a fazer consiste em “marcar” sua administração com coisas “novas”, que personalizem sua gestão. O primeiro passo, pois, será abandonar o que vinha sendo feito e imprimir novo rumo, mesmo que isso fique apenas no plano das declarações de intenções, sem qualquer efeito sobre o andamento do que ocorre efetivamente no sistema educativo. A continuidade se dá pela descontinuidade das ações, como tenho insistido em recorrentes análises, ao longo das últimas décadas. Consequência dessa forma de encarar a política educacional, é que esta se vê reduzida a uma infinidade de projetos e programas, quase sempre sem recursos e sem estratégias claramente definidas sobre sua inserção nas estruturas executivas e no dia a dia das escolas” (GARCIA, 2003, p. 79-80).



educacionais muitas vezes são tratadas de maneira desarticuladas da conjuntura sociopolítica do Estado Brasileiro, sendo apresentada de forma fragmentada ou desarticulada no processo de definição e implementação das políticas públicas educacionais. Conforme pode-se perceber, esta conjuntura compreendendo as evoluções da política educacional em diferentes períodos históricos brasileiros frente às definições e implementações de tais políticas educacionais perpassando desde o período colonial, o republicano, a Era Vargas, a Ditadura Militar e da redemocratização até a contemporaneidade brasileira.

Diante dessas transformações estruturais na definição de políticas públicas educacionais ao longo dos diferentes períodos de transição político-administrativa é que este estudo optou por compreender os efeitos desse processo de formulação e implementação de políticas públicas educacionais, a partir da abordagem da filosofia política embasada nas perspectivas teóricas de Nicolau Maquiavel, Michael Foucault e nos pressupostos teóricos de Capacidades Estatais.

A perspectiva de Nicolau Maquiavel abordando o Estado e o governo na sua materialidade de como são exercidos nos ajuda compreender o poder, a política e a arte de governar a partir da noção de fortuna e *virtú*, abarcando as razões que levam o principado ou magistrado ter sucesso na atuação política e na experiência de governar.

O pensamento do teórico Michael Foucault foi tomado como categoria analítica para discutir a concepção de Estado, a arte liberal e neoliberal de governar, a partir da biopolítica, do biopoder, da mecânica, dos mecanismos e dispositivos do poder disciplinar configurados a partir da genealogia das relações de forças e do microcosmo do poder permeados por correlações de forças no processo de formulação e implementação de políticas públicas educacionais no município.

No primeiro caso, aborda-se o poder, a política, do governo a partir da noção de fortuna e da *virtú*, e no segundo caso, trata-se da concepção e do processo de conformação de estado, da arte liberal e neoliberal de governar, a partir da biopolítica e do biopoder local como mecanismos de ordenamento e exercício do poder e da gestão de espaços e dispositivos de poder que buscam estabelecer o controle e a regulação, a normalização sobre os indivíduos e do conjunto da população através de um certo número de disciplinas e da gestão dos diversos modos de vida da população, caracterizam uma arte de governar.

Já as noções de capacidades estatais estão intrinsecamente relacionadas e articuladas com tais concepções e arquiteturas da arte municipal de governar, apresentando fortes relações com os resultados, inovações e indicadores resultantes destas concepções que apresentam efeitos diversos no processo de formulação e implementação de políticas públicas educacionais,

especialmente quando prescinde-se dos objetivos e estratégias dispostos na Meta 07 do PME 2015-2021, por exemplo.

Aqui nos interessa compreender como estes interfaceamentos manifestam-se no processo de formulação, implementação e gestão das políticas públicas educacionais locais compreendendo as diversas relações do poder que implicam nas conformações de tais capacidades estatais no complexo microcosmo municipal, pois este biopoder é fundamental no processo de formulação e implementação de políticas públicas educacionais assentadas na governabilidade (arte de governar), constituído dos modos de organização, de controle e de regulação institucionalizada socioestatal e societal de forma a garantir que o Estado opere com qualidade.

O contexto analisado apresenta características específicas que evidenciam uma complexidade estrutural, que se não considerada em uma relação dialógica e negociada atuando-se a partir de gestão das relações antagonicas, interesses organizados divergentes e conflitos eminentes, pode-se constituir, dessa forma, em um fator dificultador do processo de formulação e implementação de políticas públicas educacionais transformadoras. Por isso, é importante compreender as relações entre poder e saber e como as práticas e saberes funcionam na formação do sujeito moderno e como as alternativas são definidas para se construir uma nova realidade, considerando, inclusive uma perspectiva da arqueologia e da genealogia do saber, do poder e do biopoder na relação entre Estado, políticas públicas e educação. Neste sentido, segundo Veiga-Neto (2003), Michel Foucault entende o poder com uma ação que se exerce sobre o estado de um corpo, sobre a ação de um corpo. Nessa perspectiva, o que significa formular e implementar políticas públicas a partir do prisma do biopoder?

Veiga-Neto (2003, p. 88) afirma ainda que o biopoder se exerce sobre um novo corpo/população onde a biopolítica é exercida sobre a vida dos indivíduos a partir dos novos objetos de saber, que destinam-se ao controle da própria espécie; e a população no aspecto da coletividade que transfigura-se nesse novo corpo que deve ser controlado e preservados de riscos. A política opera como um mecanismo ativo de controle social impulsionado por mecanismos de regulamentação. A biopolítica entra em operacionalização através da produção de múltiplos saberes com os objetivos de controlar as populações e prever seus riscos investindo-se política e ativamente ao nível de vida coletiva mediante a regulamentação. Dessa maneira, o biopoder atua por intermédio de mecanismos regulamentadores na esfera da população/coletividade.

Nesse contexto, a educação passou a ser considerada como um direito neste Estado que é individualizante e totalitário, o qual deve ampliar o seu papel de garantir acesso e permanência

à escola, a qual assume a função como instituição de regulação social, onde ocorre um processo de mercantilização da educação na perspectiva neoliberal passando de direito à educação como mercadoria/mercado com implicações na oferta e acesso a essa política social (VEIGA-NETO, 2003).

Assim, percebe-se que a concepção, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas têm relação ou dependência com a disciplina da regulamentação e com as capacidades estatais operacionalizadas na coletividade. A política pública articula o estado com a população e com seus mecanismos regulamentares configurados nas formas de monitoramento/vigilância e avaliação.

As capacidades estatais são entendidas como dimensões técnicas e administrativas (existência de órgãos e agências com autoridade e alguma autonomia para formulação e implementação de políticas; perfil e capacitação de recursos humanos; disponibilidade de recursos financeiros; instrumentos de regulação e transferência de recursos e ou a dimensões políticas e relacionais), formas de coordenação entre áreas governamentais e não governamentais; capacidade de construção de coalizões de apoio e formas de legitimidade para as agendas propostas); ou ainda a capacidade institucional, referindo-se à existência de estruturas organizacionais e burocráticas, que ampliam a possibilidade de agência dos líderes políticos (MENICUCCI, 2018, p. 51).

Assim, este modelo analítico configura-se em uma estrutura conceitual para avaliar os processos de formulação e implementação de políticas públicas educacionais na educação básica, utilizado aqui no contexto da implementação da Meta 07 do Plano Municipal de Educação em Marauá/BA.

Esse modelo analítico para as políticas públicas apresenta conceitos, critérios, categorias e direções para analisar qualquer política pública. Dessa forma, compreende-se que esta investigação apresentará uma contribuição relevante e original a partir das teorias foucaultiana, de Maquiavel e das capacidades estatais para o campo da educação básica enquanto espaço essencialmente sociopolítico.

Neste sentido, entende-se é fundamental alargar a visão sobre outras perspectivas teóricas para tratar do referido assunto, considerando o vasto campo do conhecimento nesta área e a necessidade de partir das reflexões filosóficas que passeiam pelo campo da ciência política, da filosofia, da linguística e da sociologia como potenciais para a compreensão acerca de como o perfil das gestões públicas educacionais, os elementos e conjunturas organizacionais que impactam nas transformações de capacidades estatais e que incidem sobre a continuidade e/ou descontinuidade do conjunto de programas, projetos e ações de governos expressos na

Meta 07 do Plano Municipal de Educação, influenciando desempenho da qualidade das políticas públicas da educação básica no município de Maraú/BA, no período de gestão (2013-2016) - (2017-2020).

Nesta linha, para efeito de contextualização, o universo da pesquisa é o município de Maraú, originado do povoado de Mayra-hú, fundado em 1705 por frades capuchinhos italianos, que instalaram-se na aldeia indígena denominada *Mayra-hú*. Etimologicamente, ‘*Mayra*’, significa determinada e bela pessoa ou lugar, e ‘*hú*’, morena, possivelmente como alusão a beleza da baía de águas escuras, que se tornaria distrito e, em 1717, em mais tarde, em 1761 passaria a categoria de Vila de Maraú e, em 30 de março de 1938, foi elevada à categoria de cidade.

O município de Maraú-Bahia, fica localizado na região sul da Bahia, no bioma da Mata Atlântica possuindo um rico sistema costeiro-marinho, com uma extensão territorial de 848.885 km<sup>2</sup>, com uma população estimada em 20.570 habitantes.

O município dispõe de um vasto patrimônio socioambiental constituído de belezas naturais, praias, apresentando uma formação geográfica privilegiada e um rico ecossistema, contando com uma península de 40km de litoral, situando-se entre o Oceano Atlântico e a Baía de Camamu, constituindo-se na terceira maior baía do Brasil. Além, é claro, de possuir diversos rios, manguezais, cachoeiras e lagoas que fazem parte da Área de Proteção Ambiental – APA Maraú. Possui também uma rica história sociocultural, um grande potencial turístico, uma agricultura forte e oferta de diversos serviços.

Nesse contexto, Maraú tem ainda uma grande representatividade de Comunidades Remanescentes de Quilombo, sendo 06 comunidades já certificadas como quilombolas e 05 em processo de reconhecimento. A própria sede do Município de Maraú foi reconhecida em 2006, pela Fundação Palmares, órgão do Governo Federal, como Comunidade Remanescente de Quilombo.

No aspecto econômico, o município possui um PIB per capita de R\$ 10.002,94, suas receitas de 88,4% são oriundas de fontes externas. 46,6% da população tem rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo. Isso mostra que quase metade da população encontra-se atingida por um elevado índice de pobreza e esta acirra as desigualdades econômicas, sociais, educacionais e políticas afetando as condições de vida da população, a disparidade entre classes sociais e raciais (IBGE, 2020).

No campo educacional, o município apresenta taxa de escolarização de 95%, com 4.084 matrículas no Ensino Fundamental dos Anos Iniciais e Finais. O IDEB – Anos Iniciais do Ensino Fundamental na referida rede pública é de 4,1 e nos Anos finais do Ensino Fundamental é de 3,4, em 2017. A meta projetada para o primeiro caso era 4,3 e para o segundo caso 4,2.

A justificativa para a escolha do município de Marau/BA como universo para a realização dessa pesquisa se deu pela configuração de diversas características relevantes para a compreensão do objeto de investigação proposto.

Neste contexto, pode-se verificar que diversas informações do município apresentam contribuições relevantes e especificidades próprias sobre as questões investigadas a respeito da transição administrativa entre governos nas duas últimas gestões que se encerraram e que iniciaram. Isso nos possibilita observar, portanto, a natureza das relações sociopolíticas, a configuração do ecossistema da arte local de governar associa aos aspectos de capacidades estatais articuladas também com fatores relacionados a investimentos orçamentários para materialização de políticas públicas de educação em âmbito local.

No caso específico analisado, acredita-se que tanto a mudança de partido político quanto o perfil e a orientação político-ideológica dos gestores públicos e gestores da educação municipal impactam na continuidade e/ou descontinuidade administrativa de políticas públicas educacionais. E dependendo do grau de transformações do planejamento educacional, pode-se criar uma imagem positiva ou negativa do partido na percepção da população, em função dos resultados, efeitos e impactos gerados nas respectivas gestões.

Dessa forma, partimos do pressuposto de que algumas características dos gestores da educação, seus arranjos institucionais e capacidades estatais têm impacto na continuidade e/ou descontinuidade de políticas públicas de educação, principalmente em função dos seus perfis ideológico-partidários, pois tais gestores recebem pressão de grupos de interesses diversos, enfrentam condições de ausências de recursos ou ajustes orçamentários que tornam-se obstáculos ao atendimento à universalização do acesso e permanência à educação nos sistemas municipais de educação (GARCIA, 2011). Além disso, destaca-se ainda a situação em que a permanência no cargo de gestor da educação municipal também depende de relações e arranjos político-institucionais que levam em consideração os interesses de composição política, onde os “escolhidos (pessoas ou partidos) são indicados como ‘moeda de compensação’ ou de barganha para acomodar as bases de apoio mais ampla [...]” (GARCIA, p. 79).

Como sabe-se, atualmente existe pouco debate sobre este assunto em instancias locais para a área de políticas públicas de educação. É preciso compreender quais são as correlações de forças estabelecidas nas conjunturas políticas que materializam as políticas públicas educativas para entender como tais possibilidades e dificuldades favorecem ou não a institucionalização e o desenvolvimento de programas, projetos e ações, que podem impedir que boas práticas de políticas públicas e de gestão da educação sofram rupturas em função das

disputas de poder manifestadas nas diferentes arenas decisórias. E que podem melhorar ou piorar a qualidade da oferta dos serviços públicos educacionais prestados à comunidade.

Para tanto, deve-se compreender as concepções de políticas públicas que materializam as políticas de educação, operando em favor da continuidade e/ou descontinuidades. Esse contexto nos motivou a instigar sobre esta temática buscando compreender as suas relações e efeitos nos processos, resultados e indicadores educacionais que promovam a inclusão, a equidade, ou o aumento das desigualdades e da exclusão do acesso à educação com qualidade social.

Por isso, entende-se que o ato da transição administrativa republicana da gestão das políticas públicas educacionais poderá representar uma difusão de uma nova cultura participativa, transparente e democrática, instituindo uma nova cultura no trato com a coisa pública. A política institucionalizada através da continuidade do planejamento educacional de Estado, democrático e participativo tem um papel relevante na garantia da qualidade da educação pública.

Por toda essa conjuntura percebida, principalmente, em razão das dificuldades enfrentadas nas funções de trabalhos realizados neste município como Diretor Pedagógico, entre 2019 e 2021, para realizar as reformas necessárias na educação com a finalidade de melhorar a qualidade da sua gestão, é que ocorreram as razões que determinaram a escolha do presente município como *locus* para realizar a presente pesquisa.

É neste contexto que as questões centrais de pesquisa foram colocadas por este estudo investigativo, quais sejam: como o perfil das gestões públicas, os elementos e conjunturas organizacionais impactam nas transformações de capacidades estatais e suas incidências sobre a continuidade e/ou descontinuidade de programas, projetos e ações elaborados a partir da Meta 07 do Plano Municipal de Educação 2015-2025, e quais são os seus reflexos no desempenho da qualidade das políticas públicas da educação básica no município de Maraú/BA, no período de gestão compreendido entre (2013-2016) e (2017-2020)?

Este estudo justificou-se também pela relevância e originalidade do problema, sobre o fenômeno da transição administrativa e seus impactos na continuidade e/ou descontinuidade de políticas públicas educacionais no âmbito da gestão municipal, bem como na contribuição para garantir condições elementares para a democratização do acesso e permanência do educando à uma educação pública com qualidade social.

Neste sentido, o objetivo geral do presente trabalho investigou quais foram os impactos do perfil das gestões públicas, os elementos e conjunturas organizacionais que impactaram nas transformações de capacidades estatais e suas incidências sobre a continuidade e/ou

descontinuidade de programas, projetos e ações elaborados a partir da Meta 07 do Plano Municipal de Educação 2015-2025, e quais são os seus reflexos no desempenho da qualidade das políticas públicas da educação básica no município de Maraú/BA, no período de gestão compreendido entre (2013-2016) e (2017-2020). Os objetivos específicos pretenderam:

1. Discutir a natureza e o papel do Estado, as capacidades estatais na gestão educacional pública municipal e os seus efeitos e relações com a continuidade e/ou descontinuidade de políticas públicas educacionais na gestão pública de Maraú;

2. Verificar se as características dos gestores públicos educacionais impactam na constituição dos arranjos institucionais e no desenvolvimento de capacidades estatais que apresentam efeitos sobre a formulação, implementação e gestão de políticas públicas educacionais relacionadas com a Meta 07 do PME, e suas relações com a melhora dos indicadores educacionais nos governos municipais de Maraú, no período (2013-2016) - (2017-2020);

3. Analisar como e a partir de quais critérios as demandas educacionais coletivas são incorporadas nos programas de governos articuladas com os instrumentos de planejamento aprovados em articulação do Poder Executivo com o Poder Legislativo, no período (2013-2016) - (2017-2020);

4. Identificar o que foi proposto e o que foi efetivado em termos de programas, projetos, ações, objetivos, metas e prioridades resultantes do processo eleitoral entre prefeitos(as) em encerramento de mandato e da gestão subsequente, a partir da implementação da Meta 07 do Plano Municipal de Educação – PME, em articulação com os instrumentos de planejamento (PPA, a LDO e a LOA), no período (2013-2016) - (2017-2020);

5. Compreender o que significa para os gestores públicos municipais ganhar as eleições e se manter no poder, identificando as interfaces socioestatais e o papel do movimento social na sua sustentação através de governança pública para colaborar, avaliar e convergir interesses mediante o monitoramento participativo e avaliação das políticas públicas educacionais no âmbito da educação básica, com foco na Meta 07 do PME de Maraú.

As hipóteses colocadas consideraram que:

a) O perfil do gestor público com tendência para construção de coalizões e legitimidade nas agendas propostas que institucionalizam políticas de Estado (Plano Municipal de Educação - PME) e, não apenas de governo, favorece o engajamento da participação pública e do controle social no processo de tomada de decisão democrática e participativo no processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas educacionais.

b) A implementação de políticas de austeridade fiscal, a desvinculação do investimento público, a falta de compreensão dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA) e dos aspectos orçamentário-financeiros em disputa, têm estreita relação com o perfil e orientação ideológica político-partidária dos gestores;

c) Fatores como perfil de gestores públicos educacionais, capacidade estatal e arranjos institucionais de cooperação, impactam no desenho, implementação, continuidade e/ou descontinuidade administrativa de políticas públicas de educação básica.

E d) O alcance e a relevância de alguns instrumentos de planejamento público como os Planos Municipais de Educação – PMEs, por si só, são limitados para garantir a implementação de políticas públicas educacionais na educação básica de forma apresentar resultados com qualidade social.

### 1.1 MATERIAIS E MÉTODOS:

A metodologia do estudo é constituída da abordagem qualitativa, sustentada pelos procedimentos técnicos utilizados para a investigação foram a pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e a pesquisa-ação sobre a temática pesquisada.

O procedimento metodológico privilegiou a compreensão dos fenômenos a partir da abordagem qualitativa, escolhida por ser a forma mais adequada para entender a natureza de um fenômeno social. Na pesquisa qualitativa se “[...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reproduzidos à operacionalização de variáveis” (MINAYO, 1996, p. 45).

Segundo Gil (2002, p. 44), “[...] a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Assim, foram utilizados como fontes, principalmente, livros e artigos acadêmicos relacionados à temática abordada.

Quanto à pesquisa documental, esta envolve uma análise “de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa”, envolvendo fontes diversificadas e dispersas (GIL, 2002, p. 45).

Já a pesquisa-ação pode ser utilizada como uma importante estratégia para a captação de informações, pois segundo Thiollent (2011), no processo coletivo de investigação pode-se utilizar vários instrumentos como: técnicas de seminários, entrevistas, reuniões de discussões, técnicas de grupo, observação-participante, diários de campo, utilização de técnicas individuais



como a realização de entrevistas e o uso de questionários. Pode-se ainda recorrer às informações específicas sobre determinados assuntos e discussões que favoreçam o desvelamento da realidade que se deseja compreender. Além disso, Thiollent (2011, p. 107), também afirma que é possível “pesquisar e agir com o conjunto da população implicada na situação-problema [...]”.

Dessa forma, o envolvimento dos sujeitos no processo de construção da estratégia para transformar determinadas realidades pode ser um fator rico, pois pode provocar efeitos significativos nas práticas educacionais e bases materiais com características e critérios aceitos pelos coletivos de profissionais da gestão educacional.

Nessa mesma direção, Pereira (1998), ressalta que uma das grandes características da pesquisa-ação, em sua perspectiva inovadora, é seu caráter participativo, democrático e indutor de transformações sociais. Assim, com base no procedimento adotado para a coleta de dados, onde o pesquisador/reflexivo realiza análises e discussões coletivamente sobre as informações levantadas, em seguida elabora o planejamento dialógico e interativo definindo, claramente, sobre quem são os atores ou as unidades de intervenção (THIOLLENT, 2011).

Nesta fase busca-se identificar, as convergências, os conflitos, as lacunas e proposições. Identifica-se como ocorre o processo de tomada de decisão e atua no sentido de mediar a definição e concretização dos objetivos da ação. Criam-se juntos, os critérios para o processo avaliativo. Neste processo, é fundamental que se assegure a continuidade das ações, a participação da comunidade escolar e da comunidade local, de forma que se possa estabelecer deliberações e avaliação de resultados positivos.

As técnicas de pesquisa utilizadas propiciaram o levantamento das informações empíricas analisadas junto aos participantes da pesquisa, com aplicação de instrumentos de coleta de dados como entrevistas semiestruturadas individuais, pesquisa bibliográfica e aplicação de questionários, para a partir das contribuições de autores que tratam sobre tema em livros e periódicos, obter uma ampla gama de dados para a caracterização do problema, de maneira que possibilite ao pesquisador o fornecimento de dados e informações necessários para a produção de conhecimentos.

A partir desses pressupostos metodológicos a presente pesquisa foi desenvolvida em cinco etapas, sendo a primeira realizada através de ampla revisão da literatura, de análise de dados e pesquisa documental, para verificar os objetivos propostos, discutir os conceitos, princípios e fundamentos da transição de governos locais e os seus efeitos na continuidade e/ou descontinuidade de políticas públicas educacionais com um foco na Meta 07 do Plano Municipal de Educação, avaliando seus impactos nos indicadores de desempenho da qualidade da educação no município de Maraú/BA, localizado na região Sul do Estado da Bahia.

Para viabilizar a pesquisa foi feito contato com a prefeitura municipal e a Secretaria de Educação do município de Maraú/Bahia.

Na 2ª Etapa – submeteu-se o projeto de pesquisa para obter anuência da Prefeitura, da Secretaria Municipal de Educação e dos participantes da pesquisa para realizar a investigação.

Na 3ª Etapa, a partir da autorização emitida pelas instituições envolvidas no estudo, apresentou-se o anteprojeto de pesquisa contendo seus objetivos, procedimentos, roteiro da entrevista semiestruturada e o cronograma de atividades quando efetivou-se a assinatura do Termo de Livre Consentimento Esclarecido.

A 4ª Etapa se deu a partir do momento em que o pesquisador estabeleceu contato pessoal com os participantes da pesquisa para o agendamento das entrevistas semiestruturadas e proceder com a coleta de dados em locais apropriados.

Após os dados coletados, procedeu-se com a codificação, tabulação e a categorização das informações, realizando-se a decodificação, descrição, análise e interpretação acerca dos resultados encontrados. Utilizou-se como padrão para a análise das informações levantadas pela pesquisa o confronto com conteúdo que foram obtidos de providências diversas para a validação ou não com base na confrontação dos documentos identificados na fase de levantamento e coleta de dados para garantir a confiabilidade.

E a 5ª e última etapa foi constituída do procedimento a ser adotado para a interpretação das informações através do método de análise de conteúdo e do modelo analítico e estrutura conceitual para analisar e avaliar as capacidades estatais no processo de formulação e implementação de políticas públicas na educação básica em âmbito municipal.

O método de análise de conteúdo é compreendido, conforme Oliveira et al. (2003, p. 05), como “[...] um conjunto de técnicas de exploração de documentos que procura identificar os principais conceitos e os principais temas abordados em um determinado texto”. A análise de conteúdo, por sua vez, permite ao pesquisador a escolha dos métodos, das técnicas e das operações mais adequados para responder ao problema de investigação. Possibilita ainda, construir, organizar e manipular todo procedimento, segundo Oliveira et al. (2003, p. 07), com “[...] uma amostra representativa aleatória”, que assegura confiabilidade ao estudo. Tudo isso, levando em consideração as variáveis e definições da importância delas para influência dos dados.

Minayo et al. (2012, p. 80) estabelecem diferença entre a análise, interpretação e descrição. Para os autores supracitados (2012, p. 80):

[...] na descrição as opiniões dos informantes são apresentadas de maneira mais fiel possível, como se os dados falassem por si próprios; na análise o propósito vai além do descrito, fazendo uma decomposição dos dados e buscando relações entre as partes que foram decompostas e, por último, na interpretação – que pode ser feita após a análise ou após a descrição – buscam-se sentidos das falas e das ações para se chegar a uma compreensão ou explicação que vão além do descrito e analisado.

A análise e a interpretação de informações sobre os dados na pesquisa qualitativa assumiram um papel significativo, uma vez que, para Minayo et al. (2012) nem sempre apresentam sentidos diferentes, e muitas vezes são estratégias complementares e favorecem ao pesquisador estabelecer articulações entre os dados levantados a fim de traçar inferências, estabelecer relações e conclusões para fins de finalização da pesquisa e/ou de retomada dos estudos para produção de novos dados, quando incipientes, sempre dialogando com todo o referencial teórico que fundamenta o trabalho.

Em relação ao modelo analítico e a estrutura conceitual para analisar e avaliar as capacidades estatais no processo de formulação e implementação de políticas públicas, definiu-se níveis e características, dimensões para avaliação do perfil de gestão, considerando dimensões de habilidades e competências como capacidade técnico-administrativa, capacidade político-relacional e capacidade analítica; composição das capacidades estatais com suas especificações; níveis e recursos de capacidades estatais, a saber: individual-operacional, organizacional-operacional e sistêmico-operacional para todas as dimensões de habilidades e competências; definiu-se suas especificidades e estratégias para cada dimensão de habilidades e competências.

Assim, a capacidade técnico-administrativa/organizacional foi subdividida em dimensão organizacional, coordenação e monitoramento. As capacidades político-relacionais foram subdivididas em política, participação e controle social. A capacidade analítica constituída da capacidade de produção de dados e informações como categorias para diagnosticar e compreender problemas sociais que afetam as políticas públicas e a vida dos cidadãos com base em evidências. Foi proposto uma matriz analítica para analisar capacidades estatais na educação básica municipal com recorte na Meta 07 do Plano Municipal de Educação (Qualidade). E definiu-se também os critérios para avaliar as capacidades estatais e classificar as gestões educacionais estudadas, segundo este modelo analítico enquanto baixa, média ou alta a partir das inter-relações com o desempenho das políticas e serviços públicos educacionais prestados à sociedade considerando as entregas de produtos e inovações verificados a partir dos dados levantados por este estudo. Sendo assim, esta dissertação está organizada em cinco capítulos, compostos da introdução.

No Capítulo 02 inicia-se uma discussão a respeito da conformação dos Estados nacionais, bem como das artes do bom governo, de governar liberal e neoliberal. A partir disso, buscou-se compreender o que é e quando nasce o Estado nacional, a partir da busca da compreensão entre poder, política e governo a partir das perspectivas de fortuna e *virtù* em Maquiavel, bem como da discussão acerca do nascimento da biopolítica, do biopoder e dos mecanismos de poder na filosofia política de Michael Foucault e Maquiavel, a relação entre Estado, direitos e cidadania no Brasil, as noções de capacidades estatais e como eles são exercidos, problematizando as relações, condições e efeitos da ação de gerir o bem público.

Essa discussão ilumina o problema tratado nesta pesquisa para explicar a relação entre Estado, Políticas Públicas e Capacidades Estatais na Educação Básica Municipal, especialmente considerando as noções de direitos e cidadania (regulada e ampliada), para conectar o desenho institucional de políticas públicas educacionais de qualidade como condição para o exercício da cidadania plena.

No Capítulo 03, abordou-se aspectos relacionados ao perfil das gestões públicas educacionais do município de Maraú/BA, bem como, as condições e questões que pudessem, de alguma forma, impactar no processo de continuidade/descontinuidades das ações relacionadas à implementação da meta 07 do Plano Municipal de Educação. Para isto, foram elencados dados estatísticos e realizadas entrevistas com os gestores titulares do período analisado.

O Capítulo 4 apresenta uma análise sobre a o ecossistema da arte local de governar em que os gestores da educação pública municipal, cada um(a) apoiando-se em dados da sua realidade, nas experiências em atividades educacionais e/ou nos trabalhos em equipe, demonstram a possibilidade e os caminhos para a evolução das políticas públicas no microcosmo da gestão pública municipal. Pode-se conhecer algumas influências desses fenômenos na gestão de políticas públicas educacionais no município de Maraú/BA, no período (2013-2016) - (2017-2020), enfocando as especificidades do perfil do gestor público educacional na construção de capacidades estatais na educação básica do município a partir do que foi dito, escrito e realizado na Meta 07 do seu Plano Municipal de Educação, o qual apresenta-se como plano de Estado.

O Capítulo 05 ocupou-se de apresentar os resultados e discussões compreendendo o significado de direitos e deveres, assim como do pensamento na cosmologia local, pois como afirma Geertz (2014), o pensamento é influenciado pela cultura, e é construído pelo universo de significados, atribuições e sentidos que podem variar e ser diferente de um lugar para outro. Deve-se aceitar que existem diferenças, é necessário compreender tais diferenças e construir

vocabulário que expresse essas diferenças para o estabelecimento de diálogos e entendimentos. Assim, através da interpretação dos dados obtidos, bem como da revisão da literatura fundamentadora deste trabalho, realizou-se uma análise comparativa entre as gestões públicas educacionais que se deram durante o período estudado à luz de cada dimensão de habilidades, competências e capacidades estatais para compreender seus resultados, impactos e efeitos nos desempenhos, produtos e inovações aportados no processo de formulação, implementação e gestão de políticas públicas educacionais no âmbito municipal.

Por fim, foram realizadas considerações finais pontuando as principais conclusões obtidas através desta pesquisa.

Em vista do exposto o presente estudo mostra-se relevante pela originalidade do problema, sobre o fenômeno da transição administrativa e seus impactos na continuidade e/ou descontinuidade de políticas públicas educacionais no contexto da gestão municipal, bem como na contribuição para garantir condições elementares para a democratização do acesso e permanência do educando à uma educação pública com qualidade social. Conforme veremos nos capítulos seguintes.

## **2 O PROCESSO DE CONFORMAÇÃO DOS ESTADOS NACIONAIS MODERNOS E AS ARTES DE GOVERNAR LIBERAL E NEOLIBERAL**

O objetivo da análise neste capítulo visa iniciar uma discussão sobre o processo de conformação dos Estados nacionais, do bom governo e das artes de governar liberal e neoliberal partindo dos fundamentos da filosofia política de Nicolau Maquiavel, Michael Foucault e capacidades estatais como *mainstream* da Filosofia Política, da Ciência Política, de Políticas Públicas e Educação, em uma perspectiva interdisciplinar para discutir as configurações de um design organizacional que constrói arranjos de políticas públicas que integra processos e pessoas através da cogovernança na educação básica municipal.

Maquiavel (2010) problematiza o poder, a política e o governo a partir da noção de fortuna e *virtú*, compreendendo as razões que levam o principado ou magistrado ter sucesso na atuação política e na experiência de governar. A partir da filosofia de Maquiavel (2010) pode-se levantar os seguintes questionamentos: quais são os mecanismos políticos para a garantia de um bom governo nas relações antagônicas que originam o Estado? Como, então, deve ser avaliada a boa e a má política? Qual o papel da virtude da fortuna na conquista e na manutenção do poder? Como deve atuar, então, o principado ou magistrado para garantir um bom governo, considerado virtuoso e afortunado? Tomaremos também como base de fundamento desse estudo, a concepção de Estado de bem-estar, caracterizando sua origem, sua evolução histórica enquanto modernização na perspectiva de modelos de Estado anteriores. Estabelecendo interfaceamento dialético com as perspectivas da arte de governar liberal e da arte de governar neoliberal.

Michael Foucault (1969; 1979a; 1979b; 1979c) apresenta uma estrutura epistemológica de conceitos, que tratam sobre o nascimento da biopolítica, da genealogia do poder/saber, do biopoder, de relações de poder, da mecânica, dos mecanismos e dispositivos de segurança e do poder disciplinar, como conformação de um corpus semântico que formam a estrutura de atuação do Estado moderno na arte de governar liberal e a na arte de governar neoliberal configurando, portanto, suas capacidades estatais. E dessa forma, reflete sobre quais são as suas implicações na regulamentação e controle do Estado na oferta de bens, serviços, direitos e obrigações públicos. A partir de tais categorias analíticas, pretende-se compreender o que é o poder e como se exerce o poder problematizando o processo de configuração de capacidades estatais a partir da relação entre perfis de gestores públicos educacionais na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas educacionais e sua configuração e desdobramentos no desempenho dos serviços públicos em âmbito local.

Por fim, aborda-se as noções de Estado brasileiro, direitos e cidadania como processos importantes para a democracia, para inovações institucionais e evolução das políticas públicas educacionais municipais.

## 2.1 A COMPREENSÃO ENTRE PODER, POLÍTICA E GOVERNO A PARTIR DAS PERSPECTIVAS DE *FORTUNA E VIRTÙ* EM MAQUIAVEL

A presente reflexão tem como propósito apresentar as principais compreensões e contribuições na relação entre Poder, Política e Governo a partir da noção de fortuna e *virtù* da obra “O Príncipe” de Maquiavel Nicolau, tendo como parâmetro os conceitos de fortuna e virtude, os quais são determinantes para que o principado ou o magistrado tenha sucesso ou insucesso na sua atuação política nos diferentes tempos e espaços da experiência humana na arte de governar.

Para compreender o pensamento político de Maquiavel, primeiramente precisa-se conhecer o contexto no qual ele estava inserido caracterizando o processo de surgimento do Estado e a diversidade de conceitos que estruturam o pensamento da teoria política, desde a antiguidade ocidental até à modernidade.

Inicialmente a política e seus fundamentos originam-se na Grécia Antiga, a partir da estruturação da *polis*, compreendida como espaço da cidade-Estado grega, caracterizando-se em uma comunidade autônoma capaz de produzir tudo o que fosse necessário para a sobrevivência de seus habitantes.

É neste espaço da *polis* que se desenvolve a atividade política, atividade esta, exercida pelos gregos, cidadãos que encontravam-se em condições de igualdade entre seus pares habilitados para fazer o uso da fala, do discurso, para discutir sobre os problemas que não eram debatidas até então, transformando-se esta em uma atividade nobre.

Como sabe-se, apesar da política ser considerada entre os gregos como a mais nobre das atividades a serem exercidas pelos seus habitantes, na *polis*, compreendida como espaço público, lugar de exercício do homem *político*, aquele que participa da vida da *polis*, da cidade, em relação de igualdade com seus pares, a atividade de fazer política, de participar da vida comum, consistia, por outro lado, em uma ação nobre por excelência. E, por sua vez, apresentava restrição ao direito de exercício da cidadania ampla, negando a participação dos excluídos da *polis* grega, como os estrangeiros, as mulheres, os metecos, os escravos, e outros

indivíduos que não dispunham da condição de homem livre na sociedade grega da época (WOLFF, 1999).

Os principais pensadores políticos na antiguidade ocidental como: Sócrates (470 a. C. a 399 a. C.), Platão (428 a. C.-347 a. C.) e Aristóteles (384 a. C. -322 a. C.), defendiam uma concepção metafísica da política estabelecendo uma dicotomia entre o mundo inteligível (baseado nas ideias) e o mundo sensível (baseado na realidade concreta). Até que, a partir do contexto conformado entre os séculos XVI e XVII, ocorre a ruptura com os postulados da concepção política da Grécia antiga iniciando uma transformação nas concepções políticas afeitas ao mundo moderno, ampliando a visão da tradição idealista de Sócrates, Platão e Aristóteles e fundando-se um novo pensamento político de transição dos Estados absolutistas para os Estados modernos. Neste sentido, passou a surgir um novo ordenamento político, com característica do processo de formação dos estados modernos constituindo, portanto, um aparato administrativo dissociado da sociedade e incorporando o monopólio legítimo do uso da força (WOLFF, 1999).

Com o nascimento da política moderna ocorreu um deslocamento do espaço público de fala restrito à esfera da cidade-Estado para uma relação global, onde havia a preocupação de Nicolau Maquiavel, em sua obra *O Príncipe* (1513), produzida no contexto do renascimento cultural italiano, em consolidar o Estado moderno da Itália. A pretensão de Nicolau Maquiavel era que este Estado superasse a fragmentação do poder, a instabilidade política e a submissão a estados estrangeiros. Em função da sua divisão, de um lado, em pequenos principados, repúblicas e os estados papais assentados sobre o governo da Igreja Católica do Sagrado Império Romano, e do outro lado, os principados e repúblicas que abrangiam os territórios de Veneza, Florença e Milão ao norte e o reino de Nápoles ao sul (CINTRA, 2017). E assim, da transição da Grécia antiga para as sociedades feudais e da consolidação dos estados absolutistas, passa-se agora para formação e consolidação dos estados modernos.

O novo sentido da política moderna compreende a formação do Estado como ação humana e não como um desdobramento da natureza, da explicação baseada em Deus, onde se começa a fundar uma ética baseada na realidade concreta, em combate à visão teológica da igreja, na visão de natureza humana histórica e anárquica (imprevisível), diferente da visão católica. Essa relação histórica deve possibilitar a investigação da natureza humana a fim de caracterizar os dois tipos de governos ou as duas formas políticas, quais sejam o principado e a república. Então, é a partir da compreensão dessas duas formas políticas ou de governos, o principado e a república, que se deve pensar sobre os mecanismos políticos para a garantia de um bom governo nas relações antagônicas que originam o Estado. Neste ponto, se coloca uma



grande questão: considerando que o governo, nesse processo de reconfiguração dos fundamentos filosóficos instituídos por Maquiavel, não se orienta mais pelos vícios e virtudes que fundamentavam a concepção política clássica, neste sentido, então, como deve ser avaliada a boa e a má política?

É por meio dessas duas perspectivas que Maquiavel estabelece os fundamentos para se avaliar um bom governo estabelecendo parâmetros a partir dos princípios republicanos e das aspirações humanas. Os quais se configuram na noção de *virtù* e fortuna. O domínio de um príncipe agora, não é explicado pela vontade divina, mas pela política (anarquia ou principado). Dessa forma, a noção de *virtù* e de fortuna vai constituir os parâmetros pelos quais poderá trabalhar um bom ou mau governo.

Neste sentido, a política só pode ser explicada pela própria política, isso significa dizer que a política tem uma ética e uma lógica própria. Além disso, o agir virtuoso na perspectiva da virtude e da fortuna configura-se em uma ação do príncipe ou magistrado como homem e como animal (no sentido da metáfora o lobo e a raposa) (MAQUIAVEL, 2010, p. 105). O príncipe deve saber usar ambas as naturezas, recorrendo à força ou à astúcia, quando necessário. Pois na política nada é eterno, tudo é mutável, e a definição de critérios para a compreensão da ação política é uma necessidade.

A *virtù*, por sua vez, nessa dimensão, representa o caminho para a excelência e o sucesso do governo do príncipe, de forma que através da virtude possa governar e se manter, pois os obstáculos podem se apresentar em função da avaliação de maior ou menor virtude. Com isso, a passagem de homem privado para príncipe pressupõe virtude ou fortuna. Ao passo que, “[...] aquele que menos se baseou na fortuna se manteve por mais tempo. [...] Aqueles que passam de homens preparados a príncipes [...] por obra da fortuna por pouco esforço conseguem, mas com muito custo se mantêm” (MAQUIAVEL, 2010, p. 62-63).

A virtude e a fortuna são dois elementos que precisam caminhar juntas quando se conquista o poder. Um príncipe ou magistrado poderoso e virtuoso lança raízes nos territórios para manter o seu governo, com grande espírito de liderança, de inspiração, sem necessidade de transformar-se em um tirano, pois nisso não traz a glória. Já a fortuna está ligada à natureza específica do tempo de governo em que se percebe que existem momentos de bonança e momentos de escassez de recursos.

O príncipe prudente e virtuoso sabe reconhecer em quais momentos deve controlá-la e quando deve resistir aos seus encantos, promover transformações e mudanças necessárias, fazendo valer o seu livre-arbítrio, não se anulando, mas atuando para garantir a manutenção da conquista do seu principado por mais tempo, para não incorrer em dificuldades, pois a

propensão de tornar-se um afortunado é uma consequência do seu bom governo. Fazer uso da virtude nesse aspecto é importante porque a sua atuação política deve ser calculada, conjecturada, organizada, planejada, executada e avaliada (MAQUIAVEL, 2010).

Diante disso, como deve atuar, então, o principado ou a magistrado (governante) para garantir um bom governo, aquele considerado virtuoso e afortunado? Primeiro, mantendo o Estado e não se transformando em um ditador, agindo sempre como um líder forte, mas não como um agente tirânico, e construindo uma vontade coletiva política (GRAMSCI, 1978), que legitima o exercício do seu poder político, com a finalidade de desenvolver as virtudes do povo, instando-o na direção da construção de uma consciência atuante rumo à unificação do Estado-Nacional, com a participação coletiva no seu governo proveniente de sua virtude caracterizando, portanto, uma república do bom governo.

Assim, segundo Maquiavel (2010), se o povo não for virtuoso estabelecem-se frequentes conflitos e isso cria as condições para a promoção do anarquismo, da mesma forma que, se o príncipe não for virtuoso e afortunado, incorre-se para a tirania, estabelecendo então uma relação antagônica entre a força do tirano, de um lado, cujo desejo é oprimir o povo, e a força do povo do outro lado, que não deseja ser oprimido pela força política do tirano.

O príncipe virtuoso deve atuar sempre conjugando astúcia e poder, fazendo uso das leis e da força quando necessário. Pois, mesmo em um Estado virtuoso pode haver conflitos e disputas de interesses antagônicos, podendo o príncipe recorrer à estratégia de ser um grande fingidor e dissimulador atentando para que não se afaste do “bem”, mas que consiga recorrer ao “mal” quando isso for necessário. Deve demonstrar ser um amante das virtudes, mas também pode mudar suas promessas para não se deixar enganar e nem ser dominado. Isso demonstra que a política tem sua lógica adequada e só a política pode explicar a própria política. Além disso, se a força é o fundamento do poder, a astúcia é o mecanismo para a manutenção do poder. E quando se tem um povo virtuoso, pode-se, em tese, facilmente promover a unificação do Estado-Nacional.

Esse era o intento de Maquiavel, o de caminhar em direção da unificação da península Itálica através de uma liderança forte e de um exército qualificado, numeroso e estratégico capazes de proteger e integrar o território das invasões estrangeiras.

Feita essa reflexão sobre o processo de conformação do Estado Nacional a partir da perspectiva de Maquiavel, passaremos a problematizar como se exerce o poder, as características e especificidade da arte liberal de governar, o modelo de Estado de bem-estar social e a ascensão do neoliberalismo como uma arte de governar no prisma foucaultiano, enquanto base estrutural de análise desse trabalho.

## 2.2 O NASCIMENTO DA BIOPOLÍTICA, DO BIOPODER E DOS MECANISMOS DE PODER NA FILOSOFIA POLÍTICA DE MICHAEL FOUCAULT

Esta sessão se ocupa em fazer uma discussão sobre a teoria filosófica e política de Michael Foucault, que é um filósofo, arqueólogo, historiador das ideias, teórico social, filólogo e crítico literário, francês, nascido em 1926 – 1984. Teórico que tem como obras principais: a *História da Loucura na Idade Clássica* (1961), *As Palavras e As Coisas*, (1966), a *Arqueologia do Saber*, (1969), *Vigiar e Punir*, (1975), *História da Sexualidade*, (1979), *Microfísica do Poder*, (1979a), o *Nascimento da Biopolítica*, (1979b) e *Território, Segurança e Populações* (1979c).

Neste aspecto, sabe-se que existem outras abordagens possíveis para discutir território, como Santos (*et. al.* 1996; 2001) e Ianni (1996), por exemplo, que aborda esta perspectiva a partir da noção de globalização, da fragmentação e do enfraquecimento do Estado-nação. Santos (2001, p. 89) concebe território como:

Um conjunto de equipamentos, de instituições, práticas e normas, que conjuntamente movem e são movidas pela sociedade, a agricultura científica, moderna e globalizada acaba por atribuir aos agricultores modernos a velha condição de servos da gleba. É atender a tais imperativos ou cair.

Dito isso, para fins desse trabalho, tomaremos como ponto de partida a articulação dos fundamentos filosóficos e teóricos presentes nas obras *Território, Segurança e Populações*, o *Nascimento da Biopolítica* e a *Microfísica do Poder*, enquanto estrutura epistemológica do conhecimento e de conceito para pensarmos a biopolítica e a genealogia dos poderes na conformação do Estado e das capacidades estatais para sua consolidação e implementação de políticas públicas enquanto reconfiguração de relações, articulações e interfaceamentos para o seu fortalecimento democrático, ou seja, aborda a relação entre poder e conhecimento, o nascimento do poder disciplinar, regulador, o poder e a resistência, exercido nos microcosmos a partir dos mecanismos e dispositivos disciplinares e seus efeitos na arte local de governar.

Busca-se compreender como eles são usados como uma forma de controle social através de instituições sociais, e como vão se constituir na ideia de arte de governar, e como o Estado e os micropoderes que o próprio Foucault denomina de biopolítica, vão atuar e promover uma transição para o liberalismo e, a ascensão do neoliberalismo em oposição ao modelo de Estado de bem-estar. E ainda, quais são suas implicações nas formulações, implementações de políticas públicas na perspectiva do Estado mínimo de orientação neoliberal. E assim, intenta-se afunilar

para análise do objeto de pesquisa focando no perfil do gestor de políticas públicas educacionais e a formação de capacidades estatais neste campo em âmbito municipal em Maraú/BA, no período de 2016 a 2020.

Em suas diversas pesquisas que embasaram suas aulas no *Collège de France*, em 1979, Foucault vai tratar especificamente sobre a constituição do biopoder, a partir da análise dos mecanismos de poder, do sistema legal, dos dispositivos de segurança, da mecânica e dos mecanismos e dispositivos disciplinares, a partir da organização dos espaços e disciplinamento dos corpos fazendo analogia com os espaços urbanos, nos séculos XVI e XVII, tomando como referência a metáfora *La Métropolitè* de *Alexandre Le Maître*, para explicar o processo de conformação e fins do Estado.

Foucault (1979a), entende que na passagem da sociedade soberana para a sociedade disciplinar, especialmente a partir da Revolução Industrial, vão ocorrer uma série de fenômenos que configuram-se em um conjunto de mecanismos que constituem as características biológicas na espécie humana que vão poder entrar em uma política, em uma estratégia política, em uma estratégia geral de poder. Isso vai possibilitar a construção de uma teoria do poder foucaultiana. O poder passa a ser visto como um conjunto de mecanismos e de procedimentos que têm como função, manter, mesmo que não o consigam, justamente o poder. O poder é um conjunto de procedimentos, e é assim e somente assim que se poderia entender que a análise dos mecanismos de poder dá início a algo como uma teoria do poder (FOUCAULT, 1979a, p. 3-4).

No aspecto da segurança, mesmo com a exterioridade jurídico-legal, que passou a organizar as relações até o século XVIII, o poder disciplinar ainda se fazia exercer fortemente sobre os atos de pouca importância ou consequência, pois a punição era sempre imposta de formar exemplar, pois a pretensão era a obtenção de um efeito corretivo.

Foucault (1979a, p. 14), afirma que tanto o conjunto legislativo quanto as obrigações disciplinares impostas pelos mecanismos de segurança modernos incluem sem interrupção a lei, posteriormente a disciplina e, por fim, a segurança. A segurança, representa a maneira de ampliar, de executar e fazer exercer os mecanismos propriamente de segurança, mas também as antigas estruturas da lei e disciplina. E como será que essa disciplina vai ser exercida sobre os corpos?

Foucault (1979a) vai afirmar que para que isso ocorra, surgem, portanto, as tecnologias de segurança dentro dos limites do conjunto de elementos que concorrem para a atividade de uma estrutura orgânica e/ou mecânica que atuam como mecanismos de controle social, a exemplo da penalidade, ou dos mecanismos que representam o conjunto de meios utilizados para modificar algo, ou o destino biológico e comportamentais.

Dessa forma, as características de uma sociedade de segurança e da existência de uma economia geral de poder disciplinar vão ser configuradas através da tecnologia e dos seus dispositivos de segurança. Objetivando estruturar as partes que conformam a normalização de segurança e de dispositivos disciplinares enquanto estrutura do exercício político que materializa a correlação de forças entre a técnica de segurança e a população.

Com isso, constata-se que as relações de organização do espaço onde a “soberania se exerce nos limites de um território, a disciplina se exerce sobre os corpos dos indivíduos e, por fim, a segurança se exerce sobre o conjunto da população” (FOUCAULT, 1979a, p. 16). Enquanto a soberania vai ser exercida sobre a multiplicidade de pessoas, de um povo, uma nação, a disciplina, contrariamente a essa perspectiva, exerce-se sobre os corpos dos indivíduos. E para ser exercida, a disciplina necessita da existência de uma variedade e de um fim, ou seja, de um objetivo, ou de um resultado a se atingir a partir dessa diversidade de sujeitos e de um povo e se dá de modo individualizado sobre o conjunto populacional.

Os problemas do espaço apresentados dizem respeito à soberania, à segurança e à disciplina no contexto da multiplicidade, pois a soberania aparece no interior do território, enquanto a disciplina implica uma repartição espacial, assim como a segurança. Isso significa dizer que, a disciplina é exercida sobre os corpos por meio do exército, da escola, das fábricas, da organização dos espaços físicos e da separação dos corpos nestes ambientes.

Nesse cenário, apresentam-se os problemas jurídicos de ordenamento do território a partir da conformação das cidades entre os séculos XVII e XVIII, quando intensifica-se a circulação, principalmente com o nascimento do Estado moderno. Para explicar a origem e função do Estado, Foucault (1979a), vai se apoiar em uma abordagem metafórica, lançando mãos do problema de *La Métropolitée*, que considera que o Estado, compõe-se de três elementos, três ordens, três estados, conformado dos camponeses, dos artesãos, do soberano e dos oficiais que estão a seu serviço.

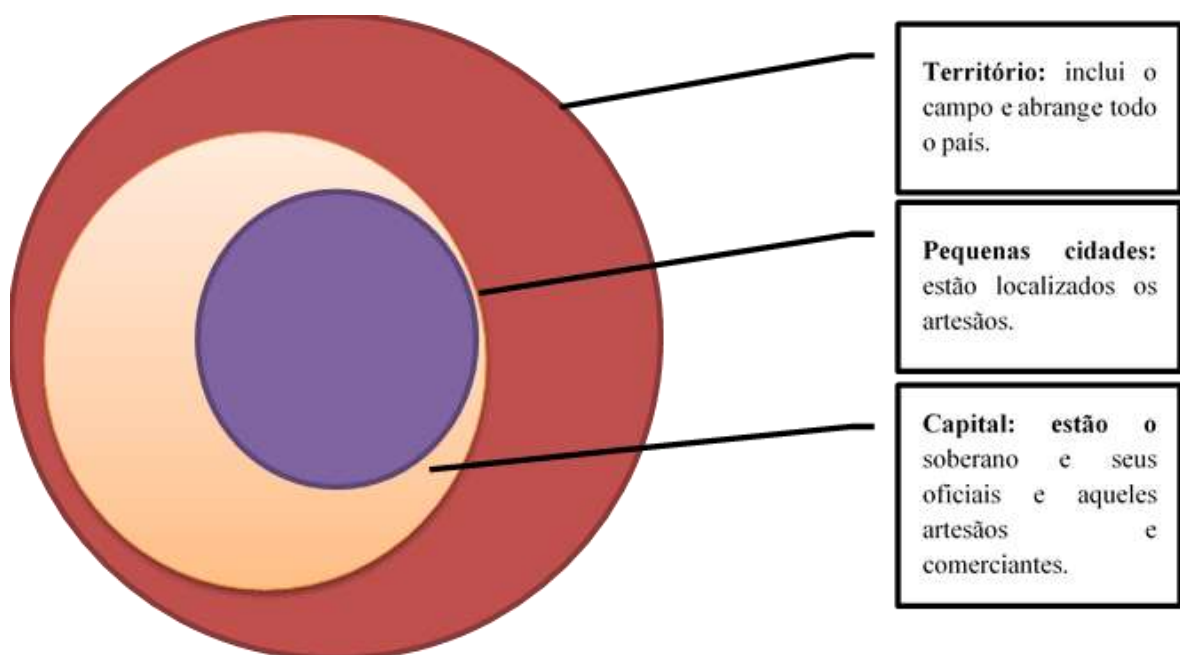
O Estado é metaforicamente comparado com uma estrutura de um edifício, quando este, necessariamente dispõe das partes comuns e das partes nobres, sendo as fundações submersas na terra, que asseguram a solidez do conjunto, e representa o território, o campo e os camponeses. As partes comuns e de serviços do edifício, representam os artesãos. Já as partes nobres do edifício, como as partes de habitação e de recepção, correspondem aos oficiais do soberano e ao próprio soberano (FOUCAULT, 1979a, p. 18).

Nessa lógica, a organização do território ocorre a partir de uma relação geométrica, onde um bom país deve ser configurado a partir de uma disposição circular. Assim, considera essa perspectiva, que uma capital que estivesse na extremidade de um território comprido e de forma

irregular não poderia exercer todas as funções que deve desempenhar. Com isso, o governante deveria se preocupar em colocar no centro do território a capital, e esse território deve dispor de relação estética e simbólica para o seu ordenamento.

Nas cidades pequenas estão localizados os artesãos. E na capital, que deve ser localizada estrategicamente no centro do território, ficam o soberano e seus oficiais, os artesãos e comerciantes que são indispensáveis para o funcionamento da corte e do *entourage* (círculo familiar) do soberano (FOUCAULT, 1979a, p. 18), conforme pode-se verificar na figura 01.

**Figura 01** - Disposição geométrica da organização de um bom país na teoria foucaultiana.



**Fonte:** Criação própria a partir de (FOUCAULT, 1979a).

A relação constituída entre a capital e o território assume a função de estabelecer uma afinidade estética e simbólica, que constrói uma narrativa sobre as representações do que constitui a unidade e a imagem do território e uma relação política, por meio da construção e implementação de um ordenamento jurídico, como uma rede geral dos decretos e leis soberanos que fazem-se exercer um papel moral de difundir por toda extensão territorial, e incidindo sobre as condutas e os modos de agir da população.

Com isso, Foucault (1979a, p. 19-20), traça um paralelo entre a presente metáfora de *Le Mâtée* com a definição do processo da definição de cidade, ao mesmo tempo, em que, objetiva definir as características da soberania, da sua relação com a ocupação do território enquanto

espaço geográfico onde as lutas são travadas. Esse é o primeiro movimento dialético, de constituição da relação da soberania com o território como primeiro modelo estrutural para compreensão sobre a estruturação, o papel e a gestão da cidade-capital, ou seja, das capacidades estatais.

A conformação dessa tipologia intenta apresentar o modelo ideal para prover eficácia política à soberania e à distribuição espacial, com ação localizada e precisa no ordenamento das funções urbanas, econômicas, morais e administrativas. E para realizar essa organização e ordenamento era necessário que o soberano tivesse um perfil considerado como um bom governo coletivo e individual. E esse bom soberano coletivo ou individual deveria estar “bem situado no interior de um território, e um território que é civilizado no que concerne à sua obediência ao soberano, e para tanto, necessita ter boa disposição espacial” (FOUCAULT, 1979a, p, 19-20). Isso porque, a eficácia política da soberania tem relações com a intensidade das circulações das ideias, das vontades, das ordens e da circulação para a prática comercial.

Baseado nessa visão, a noção de soberania moderna se estrutura a partir da ideia de circulação, dividindo a noção de Estado em Estado de soberania, o Estado territorial e o Estado comercial. A organização da cidade-capital é pensada estrategicamente a partir das funções de soberania que ela deve exercer no espaço territorial, tanto partindo da perspectiva de coordenação das correlações que se entrelaçam do macrocosmo para o microcosmo, de maneira que a sua soberania faça-se exercer sobre a totalidade do território com legitimidade, efetividade, governabilidade e integração não a partir do maior, mas do menor território, do que ela, e o quadrado ou o retângulo subdivididos para sua formação (FOUCAULT, 1979a).

Nesse contexto, é preciso entender como corporifica-se o tratamento disciplinar e a segurança nas multiplicidades de espaços e gestão dos territórios. Michael Foucault (1979a, p. 23), vai nos dizer que esse tratamento disciplinar da multiplicidade de espaços, que configura-se uma construção de um espaço vazio e fechado, no interior do qual vão ser construídas multiplicidades artificiais organizadas de acordo com o tríplice princípios da hierarquização, da comunicação exata das relações de poder dos efeitos funcionais específicos dessa distribuição vai ocorrer pela diferenciação, principalmente de *status* social e da diferença de fortuna.

A urbanização das cidades, nesse processo disciplinar das multiplicidades de espaço, passou a se preocupar com o planejamento e ordenamento da repartição espacial, distribuição e ordenamento das aglomerações de forma a instituir e regulamentar os novos espaços que surgem com novas funções econômicas e administrativas. A finalidade desse processo era normatizar e ordenar novas relações econômicas que fomentassem o desenvolvimento

econômico no território, abrir novos canais de intercâmbio para impulsionar o consumo e o comércio.

Então, a grande questão colocada em relação à urbanização era pensar e implementar de forma integrada um projeto novo com possibilidades de desenvolvimento da cidade. E a partir de todos esses mecanismos, Foucault (1979a), afirma que a disciplina se exerce num espaço vazio, artificial, que vai ser inteiramente construído. Já a segurança vai se apoiar em um certo número de dados materiais, se ocupando de cuidar da disposição do espaço, como o escoamento das águas, com as ilhas, com o ar.

A finalidade dessa atuação sobre o espaço objetiva ampliar os elementos positivos, de poder circular da melhor maneira possível, e de minimizar os riscos através do processo de planejamentos dos elementos que justificam-se por sua polifuncionalidade (FOUCAULT, 1979a).

Nessa conjuntura, “o planejamento da cidade deve assumir uma dinâmica para construir os fundamentos assentados nos dispositivos de segurança que atuarão no plano das condições objetivas integrando um conjunto de elementos naturais e artificiais sobre o território, constituindo, por sua vez, o advento da biopolítica, do biopoder, especialmente com a atuação sobre a natalidade, fazendo emergir uma noção de meio histórico-natural como cosmo de intervenção de poder. Essa nova configuração adquire características distintas da noção jurídica de soberania, de território e do espaço disciplinar, porque agora o poder do Estado é exercido sobre os corpos no tecido social (FOUCAULT, 1979a, p. 29).

Nessa nova concepção de atuação do Estado foucaultiana, compreende-se que a “ação dos sujeitos é um aspecto crucial para a compreensão das políticas e enfatizam a fluidez do poder e sua posse pelos diferentes agentes” (MAINARDES, 2011, p. 156).

Neste sentido, analisar a genealogia e a mecânica do poder sobre as políticas é um recurso imprescindível para o entendimento das correlações de forças, disputas de poder e de significados. Assim, tomando referência as discussões de Michael Foucault (1979d), que nos apresenta um arcabouço de ferramentas para pensarmos a política, a arte de governar do Estado e dos micropoderes, considera que o processo de formulação de políticas públicas se dá pela disputa entre competidores no estabelecimento de objetivos, em que a linguagem, e mais especificamente, o discurso, são usados implicitamente como verdade e como poder.

Nesta lógica foucaultiana de pensar o Estado, percebe-se que o poder não se troca, não se permuta, não passa para um para outro, o poder é algo que fundamentalmente se desempenha. O poder não é estático, é uma dinâmica, é algo que se exerce, é uma ação, e está sempre em movimento. E constitui-se em ação para a sustentação de uma relação de força, para além da



manutenção e reprodução das relações econômicas. Com isso, a mecânica do poder disciplinar não está necessariamente limitada a uma análise do Estado, ou nos aparelhos de Estado. O poder não é fração do Estado, o poder é uma ação que mantém uma relação de força e o Estado é um fundamento essencial naquilo que diz respeito a manutenção do poder. Porém não constitui o único *locus* de manutenção do poder. Existem outros microcosmos em que a microfísica do poder se manifesta na perspectiva de governo dos homens. Essa percepção dialoga também com a semântica de poder abordada em Maquiavel (2010), quando ele afirma que o que caracteriza um poder não é sua relação estática, mas a manutenção do seu poder, sua dinâmica.

Para ampliar o entendimento da mecânica do saber/poder, indaga-se sobre: quais são os seus mecanismos, os seus efeitos, suas relações e os diversos dispositivos de poder que se exercem em níveis diferentes da sociedade, em domínios e com extensões tão variadas? Como que o poder se exerce? Se o poder é ação e manutenção da relação de forças, ou seja, que ação é a manutenção de forças, como que ele se exerce, o que é esse exercício, em que consiste, qual sua mecânica? Como isso aparece na dinâmica da arte de governar? Qual é a preocupação desses dispositivos de poder que surgem na sociedade capitalista?

As respostas para estas indagações foram obtidas a partir da análise dos diversos dispositivos de poder presentes em uma *Arqueologia do Saber* (análise de documentos, tipos de discursos e verdades produzidos), articulando-se com a genealogia do poder, constituída na abstração, enquanto materialização da tática que relaciona os discursos locais com gerais. Com a intenção de captar os saberes libertos da sujeição que emergem nessas discursividades, que produzem verdades e verdades que atuam e que exercem influência sobre a arte de governar os homens. Com a finalidade de captar a instância material da sujeição enquanto constituição dos sujeitos na sua subjetividade através do controle e sujeição dos corpos (FOUCAULT, 1979d).

Nessa mesma direção, Foucault amplia a noção de compreender o poder na perspectiva do poder contrato, ou contratualismo ou pacto social, abordado por filósofos do século XVIII, como Hobbes (1641), Rousseau (1762) e Locke (1690), os quais compreendiam que a soberania era representada na unidade da multiplicidade populacional, assentada na matriz do poder político e na opressão pelo Estado. E que esse tipo de poder é exercido pela dominação-repressão, através da coação simples que têm efeito na relação de dominação.

Foucault (1979d), nos ajuda a pensar sobre como que essa soberania encerra em si sem as particularidades. Como o direito de punir se materializa. Como o poder disciplinar se exerce. E ainda a pensar os efeitos de poder, ou seja, aquilo que se faz com um corpo, gestos, discursos e desejos sejam identificados e constituídos enquanto indivíduos sendo um dos efeitos primeiros da execução desse poder.

Nesse contexto, a escola, o hospital, o exército e a sociedade industrial constituíram nos dispositivos fundamentais para a atuação da biopolítica sobre os corpos na formação dos indivíduos, e de como eles tratam com seus próprios corpos a partir das verdades produzidas sobre o poder disciplinar.

A verdade, é também um campo importante na teoria foucaultiana, pois ela constitui o conjunto de regras segundo as quais se distingue o verdadeiro do falso e se atribui ao verdadeiro efeitos específicos de poder (FOUCAULT, 1979d), onde a questão política passa a ser a própria verdade. Nesse campo, a dominação materializa-se pela imposição de obrigações, direitos e procedimentos que deixam marcas através da gestão disciplinar dos corpos como exercício da violência por meio das regras que servem aos interesses dos dominadores. Portanto, é fundamental, rever as regras como uma questão política. Usá-las no sentido inverso para dominar os próprios dominadores por suas próprias regras (FOUCAULT, 1979d).

Na medida em que o mecanismo do poder disciplinar surge com a sociedade capitalista moderna, ele se exerce sobre o indivíduo através da atuação dos dispositivos de poder, porque este poder é aquilo que se faz com que um corpo, gestos, discursos e desejos sejam identificados e constituídos enquanto indivíduos, sendo um dos efeitos primeiros da execução deste poder.

O indivíduo moderno sofre os primeiros efeitos desse poder disciplinar com a finalidade de educar seus corpos, seus gestos, de criar discursos, desejos e um campo de conhecimento sobre a multiplicidade dos indivíduos que sejam capazes de controlá-los e moldá-los. E todos estes fatores vão operar no cálculo do Estado nas artes de governar liberal e neoliberal através do poder disciplinar. O poder disciplinar ocorre através do indivíduo que constituiu, por meio de técnicas e táticas de dominação e de produção do sujeito, como por exemplo, o poder psiquiátrico, o controle da sexualidade infantil e dos sistemas políticos, dentre outros.

A partir dessas constatações, Foucault (1979c), chama a atenção para o surgimento de uma nova mecânica do poder que ganha forma a partir dos séculos XVII e XVIII. Essa nova mecânica do poder vai se apoiar mais nos atos e nos corpos, possibilitando extrair deles mais tempo, mais trabalho, mais do que bens e riquezas. É um poder disciplinar que precisa criar indivíduos capazes de trabalhar em um tempo específico para o capitalismo, mas que cria um conjunto de conhecimento/saber a respeito dessa multiplicidade de indivíduos e de como governá-lo. Esse campo de saber no liberalismo, quando surge o saber disciplinar para Foucault é a economia política. O poder para Foucault (1979d), é uma rede produtiva que dissemina-se por todo o corpo social mais do que uma função apenas para reprimir, permeando e produzindo coisas, formas de saber além de produzir discurso.

O poder se exerce sempre como prática de dominação, na direção, da arte de governar, exercendo-se a partir de revezamentos e do uso de instâncias de controle e vigilância, de proibição e de coerções. O poder exerce-se sempre em determinada direção, em favor de uns e contra outros, têm uma relação difusa, pois não se sabe onde exatamente está e quem detém, mas sabe-se quem não o possui (FOUCAULT, 1979d).

Dessa maneira, estes mecanismos disciplinares consolidaram um poder disciplinar como nova técnica que suplantaram as questões de soberania e de ordenamento jurídico, para exercerem-se mecanismo de controle das multiplicidades de sujeitos a fim de ampliar exponencialmente os efeitos das forças de trabalho para produzir e maximizar riquezas através dessas novas técnicas de poder disciplinar.

Assim, a disciplina constitui-se em um conjunto de técnica de poder de vigilância perpetua e constante dos indivíduos, registrando continuamente sua produção e transferência de informações, que permite exercer o poder através da individualização, da classificação, que favorece a sua distribuição, seu julgamento, sua medição, sua localização e a utilização ao máximo de suas forças produtivas, sendo, portanto, a individualidade o elemento fundamental para o exercício do poder (FOUCAULT, 1979d).

Estes mecanismos disciplinares foram fundamentais para a constituição do capitalismo industrial e do tipo de sociedade que lhe é correspondente, partir da constituição de um sistema minucioso de coerções disciplinares, criadoras de aparelhos de saber e múltiplos domínios de conhecimento na sociedade industrial e na arte de governar liberal e neoliberal. Tais estruturas vão se fazer exercer, fundamentalmente, a partir do nascimento da biopolítica, do biopoder, da mecânica do poder e dos dispositivos disciplinares que se relacionam com a arte de governar os homens na perspectiva liberal, na medida em que, se diferencia da noção jurídica de soberania e de território enquanto espaço disciplinar. Portanto, o poder é o poder concreto que cada indivíduo detém e que cederia total ou parcialmente, para construir um poder político, uma soberania política (FOUCAULT, 1979d).

A partir dessas indagações, ainda apoiando-nos nas postulações de Foucault (1979b), passaremos a tratar das características específicas da arte liberal e neoliberal de governar. Na arte de governar liberal e neoliberal, Foucault (1979b), vai se referir a uma categoria analítica denominada de tecnologia de poder ou biopolítica, esta entendida como a construção de discursos, de poderes em ação, em gestos que atuam na criação de corpos que operam na concepção de gestos, de verdades, de conhecimento sobre a multiplicidade dos indivíduos.

Estas questões constituem a razão de existência do Estado, fazendo contraste entre os seus objetivos ilimitados e limitados, princípios elementares que passaremos a compreender no item seguinte.

### **2.2.1 A arte de governar liberal no pensamento filosófico de Michael Foucault**

Como abordado anteriormente, na arte de governar liberal, para Foucault (1979b), as razões de existência do Estado se dão pelo contraste entre os seus objetivos ilimitados e limitados. Os objetivos ilimitados do Estado, que são internos, caracterizam o Estado de polícia, que objetiva garantir uma governabilidade intensa, acentuada, fina, e uma regulamentação sem marcos definidos, o que configuraria o núcleo duro do Estado.

O Estado nessa tecnologia de poder seria um dos resultados da transformação nas relações de saber/poder na sociedade moderna e não um dado em si mesmo. A emergência histórico-filosófica do Estado introduziu novos e diversos meios de intervenção política: a população, que passa a ser imutáveis e indefiníveis. E um primeiro campo de saber que emerge como cálculo no Estado é a polícia para atuar sobre a população.

Rememorando a noção de governar na perspectiva do Santo Império eclesiástico, percebe-se que a igreja era responsável por fazer o governo dos homens, exercendo o governo pastoral, o qual lidava com méritos e deméritos para que pudesse fazer parte do controle dos homens.

Da mesma forma, no mundo moderno, o Estado soberano exige uma arte de governar diferenciada. E para isso surge a política como elemento de cálculo e de ampliação da força do Estado. E a emergência do estado moderno e a arte de governar liberal. É preciso um poder que haja na produção de sujeitos disciplinados para o mundo do trabalho em uma sociedade disciplinar. Esse tipo de sujeito é característico da arte de governar liberal, configurada como a arte de governar para o mercado, baseado na liberdade dos indivíduos não mais como súditos, com o suporte da escola e dos hospitais que moldam os cidadãos para o governo da população.

Dessa forma, os objetivos limitados do Estado, que representam a sua atuação externa, conformam a razão de existência do próprio Estado, o que justifica a organização do seu poder de polícia, mecanismo necessário para garantir o equilíbrio entre os diferentes Estados e, assim, garantir a manutenção da sua existência, sem que haja a supremacia de um Estado forte demasiadamente sobre outros Estados como poder suficiente para restaurar o domínio imperial. E conseqüentemente impedir que um Estado possa dominar os demais Estados, se sobreponha e amplie o seu domínio sobre o conjunto dos seus Estados vizinhos (FOUCAULT, 1979b).

Com isso, a razão de existência do Estado de polícia é manter o vínculo entre estes dois mecanismos, que são os objetivos ilimitados, configurados através do Estado de polícia voltado para a manutenção das suas estruturas institucionais e forças internas que organizam e desenvolvem a sua tipologia, e os objetivos limitados, que têm como finalidade promover o equilíbrio nas relações interestatais, intergovernamentais, desenvolvendo o Estado de polícia, mas com o objetivo de fortalecimento do próprio Estado. Isso, diz respeito à consolidação da sua atuação em sobreposição aos demais Estados de forma indefinida.

Durante o nascimento do Estado moderno, passaram a existir problemas jurídicos para as cidades que envolviam relações que afetavam suas soberanias. Durante a expansão do mercantilismo como expressão das relações comerciais, não havia interesse dos mercadores e comerciantes no reestabelecimento de uma configuração imperial do Estado, pois isso limitaria o desenvolvimento do capitalismo. O sentido do mercantilismo, por sua vez, assentava-se no livre processo de acumulação, acreditando, inclusive que um determinado Estado poderia se enriquecer-se às custas de riquezas de outros Estados. Essa competição poderia ser agressiva e suficiente para exaurir o equilíbrio das relações mercantilistas e se transformar em um atentado e violação às individualidades, às liberdades e à sobrevivência de outros povos.

O Estado assume uma nova configuração na sua razão de ser, assumindo feições de Estado mínimo, quando o mercado passa a ser visto como o provedor do bem-estar, onde as narrativas colocam o mesmo como a base de transformação e de regulação das relações econômicas, defendendo que a liberdade de competição no próprio mercado podem promover a autorregulação e o estabelecimento do “preço natural ou do bom preço” (FOUCAULT, 1979b).

Nesta dialética, Foucault (1979b, p. 74), questiona: “o preço natural é bom para quem? Para o comprador? Ou para o comprador e vendedor?” O jogo da livre concorrência deve ser positivo para todos os concorrentes, devendo existir um equilíbrio no enriquecimento competitivo, com distribuição das riquezas econômicas coletivas, permitindo a consolidação do progresso econômico, condição fundamental para o liberalismo.

A grande questão que deve ser colocada no liberalismo é sobre a concepção de liberdade de mercado. O princípio fundamental nessa concepção é “assegurar o enriquecimento recíproco correlativo e simultâneo de todos os países europeus, para a liberdade de mercado funcionar em um jogo não nulo, é preciso um mercado extenso” (FOUCAULT, 1979b, p. 75).

O ponto de partida da visão de que o mercado deve ampliar sua atuação em uma perspectiva mundial, deve considerar também que o enriquecimento necessita ser coletivo e indefinido, diferente da visão mercantilista que primava pelo empobrecimento de uns e

enriquecimento de outros. Isso motivou o surgimento de um direito marítimo no século XVIII, que instituiu o direito internacional com a concepção de que o mar era um espaço de livre concorrência e de livre circulação. Sendo esta uma condição elementar para a organização do comércio mundial.

Nesse contexto, nasceram as primeiras bases da racionalidade governamental global, de regulamentação do mercado, das atividades econômicas e das obrigações jurídicas a serem cumpridas como fundamenta da ordem e da paz. O Estado nasceu “para regular as relações jurídicas e comerciais originando o direito cosmopolita ou o direito comercial” (FOUCAULT, 1979b, p. 79), instituindo-se como novos mecanismos e novas práticas de poder, com a finalidade, fundamentalmente de limitar o poder político como forma de estabelecer equilíbrio entre os diferentes Estados.

Com isso, Foucault (1979b, p. 80), afirma que o liberalismo configurou-se em uma importante ferramenta na arte de governar a partir do século XVIII. Suas características liberais materializaram-se através da verificação do mercado, da limitação pelo cálculo de utilidade governamental, e pela posição da Europa como região de desenvolvimento econômico ilimitado em relação ao mercado mundial.

Contrapondo-se aos fisiocratas e a Adam Smith, Foucault (1979b, p. 82), vai afirmar que no liberalismo ou a arte de governar liberal, onde a liberdade para o estabelecimento das relações econômicas tem mais relação com as condições objetivas naturais, pois o que está em jogo não é a liberdade dos indivíduos, mas a “espontaneidade, a mecânica interna e intrínseca dos processos econômicos do que da liberdade dos indivíduos”, ou seja, a liberdade de operação das relações econômicas livre do jogo de competição, através de um naturalismo governamental, que configura a possibilidade da garantia da paz perpétua pela natureza mais do que pelo direito. Assim, Foucault (1979b, p. 84), conclui que liberdade “nunca é mais que uma relação atual entre governantes e governados, uma relação em que a medida do pouco de mais de liberdade que existe é dada pelo mais ainda de liberdade que é perdida”.

Ser liberal, portanto, segundo Foucault (1979b, p. 84), significa desenvolver uma prática governamental em que não respeita esta ou aquela liberdade, garantir esta ou aquela liberdade. Mas criar as condições objetivas para garantir que a arte de governar garanta a produção e o exercício da liberdade.

A liberdade é consumidora de liberdade na medida em que só pode funcionar se existe efetivamente certo número de liberdade, como por exemplo, liberdade de mercado, liberdade do vendedor e do comprador, livre exercício do direito de propriedade, liberdade de discussão, liberdade de expressão.

Neste sentido, a nova razão de governar ou a arte de governar, nesta perspectiva, assume a função de gestora da organização e produção da liberdade. A concepção de liberdade no liberalismo, atua para produzir liberdades sem interferências nas atuações individuais. Neste prisma, compreende-se que há uma tentativa de retorno ao estado de natureza, pois a competição sem equilíbrio pode provocar consequências desestabilizadoras nas relações sociais e econômicas, uma vez que os recursos são escassos.

De acordo com Foucault (1979b), o liberalismo configura-se em uma nova arte de governar originada no século XVIII, que demanda a constituição de relações de produção e de destruição de liberdade, que ao mesmo tempo necessita produzir liberdade mas também impor limites, coerções, obrigações, ameaças, de um lado, e de outro lado, deve garantir liberdade para o livre comércio, liberdade de mercado, atuando para não haver monopólio, construindo um exército de trabalhadores flutuantes competentes e qualificados, porém desarticulados e enfraquecidos politicamente para não haver resistência ao modelo econômico de livre mercado, cuidando ainda para assegurar normas jurídicas que neutralizem fatores extraeconômicos através da intervenção governamental.

Dessa forma, o liberalismo ou a arte liberal de governar, atua para “fabricar liberdade” (FOUCAULT, 1979b), postulando que os diferentes interesses individuais e opostos entre si, não representam ameaças ao interesse coletivo. Porém, a diferença entre a concepção de liberdade no liberalismo envolve garantir o interesse do mercado e não do indivíduo, configurando-se em uma dicotomia entre a liberdade de pensamento, a imposição do poder, em benefícios próprios e em detrimento do bem-estar, necessitando de uma reflexão sobre o papel do Estado na garantia de direitos dos indivíduos.

Se assim é, a quais interesses o Estado deve servir, aos interesses individuais ou coletivos? O que significa implementar políticas sociais e políticas públicas nessa perspectiva? É importante ressaltar que não é a noção de liberdade dos indivíduos que está em jogo nesta visão, mas sim a liberdade de livre atuação do mercado. Para isso, o liberalismo e a sua arte de governar necessitam criar um jogo ou uma cultura política que estabelecia o viver perigosamente e com medo como regra, institui o mecanismo da disciplina exercida através do controle, da opressão, da coerção e da vigilância permanente, através do panoptismo, enquanto expressão de técnicas disciplinares para vigiar permanentemente a conduta e o comportamento dos indivíduos. Objetivando instituir mecanismos para produzir, insuflar, introduzir e ampliar a liberdade através do estímulo ao domínio e intervenção como contrapartida e contrapeso para impulsionar mais liberdade através do controle e intervenção.

No entanto, essa conjuntura pode gerar crise de governabilidade quando houver intervenção, pois, nesse modelo de governar, demanda-se liberdade política, liberdade de mercado, porém suas consequências podem implicar resistência, revoltas e intolerância disciplinar porque os mecanismos que o Estado usa para produzir liberdade podem ser tão nocivos para a sociedade que pode causar efeitos disruptivos.

A crise do liberalismo foi estabelecida nesse contexto, quando no propósito de conter os avanços do comunismo, do socialismo, do nacionalismo, do fascismo, o Estado implementou mecanismos econômicos e políticos, que segundo Foucault (1979b), visavam fortalecer o Estado ou torná-lo imune aos efeitos ou às ameaças de limites de liberdade.

Essas medidas de intervenção econômica de orientações keynesianas ganharam expressividade, especialmente no pós-guerra de 1945. O excesso de gastos públicos provocou desintegração desse modelo e repercutiu na crise do capitalismo, gerando conflito de governabilidade, reavaliações, estimulações e novos desenhos na arte de governar assentada na ascensão do neoliberalismo como oposição e ruptura com modelo de Estado de bem-estar, o qual abordaremos brevemente no próximo item.

Essa conjuntura vai desenhar o cenário propício para a ascensão do neoliberalismo, que representa novas configurações da mecânica, dos mecanismos e dos dispositivos do poder que proporcionarão novos contornos na arte neoliberal de governar, pois eles passaram a se exercer sobre os corpos no tecido social, muito mais do que a noção de soberania e ordenamentos jurídico-legais. Assim, outras questões vão aparecer, principalmente sobre como o Estado vai se apropriar desses mecanismos, qual o perfil dos governantes nessa nova arte de governar neoliberal? Qual o papel do Estado na formulação, implementação e avaliação de políticas e serviços públicos? E como essas relações político-econômicas influem sobre os determinantes e conjunturas institucionais na formação de capacidades estatais em educação em um cenário de desmonte do Estado de bem-estar social e conformação de um Estado neoliberal? Abordaremos estas problemáticas a seguir.

### **2.2.2 O Estado de Bem-Estar Social: sua origem, tipologias, evolução histórica e Neoliberalismo**

Essa problematização apresenta reflexões em uma perspectiva crítica sobre o Estado de bem-estar articuladas com diferentes perspectivas anteriores, e estabelecendo relações com a arte de governar liberal e neoliberal no contexto da ascensão do neoliberalismo, pontuando seus



diferentes reflexos sobre a (des)configuração nas capacidades estatais e nas características relacionadas ao perfil de gestores públicos educacionais e no desenho, implementação e avaliação de políticas e serviços públicos educacionais em âmbito municipal.

Dito isso, parte-se para a primeira questão apresentada por Fiori (1997), neste aspecto, que é a dificuldade em conceituar as tipologias de *welfare states* que constituíram a política social nos diferentes Estados centrais.

O modelo de Estado de bem-estar social, segundo Fiori (1997), é considerado o estágio mais elaborado e adiantado em relação às políticas de proteção social na comparação com as formas anteriores de políticas protetivas, de caráter individualista ou focalizado. Sua preocupação diz respeito ao desenvolvimento econômico e à garantia de sistemas de proteção social para assegurar a inclusão dos cidadãos. A forma de manifestação ocorre de diversas maneiras, sendo que as primeiras medidas de proteção social foram implementadas entre os séculos XV e XIX. Contudo o seu desenvolvimento pleno vai ocorrer no século XX, após a segunda guerra mundial, sendo a Inglaterra e a Alemanha os países precursores desse paradigma de padrões de intervenção da ação do Estado na concepção de políticas sociais.

Na Inglaterra, foram adotadas as primeiras medidas de proteção social focalizadas nos pobres a partir de sua materialização através de legislação específica para a manutenção da ordem e da disciplina na atividade laboral.

Na Alemanha, Bismarck também implementou políticas previdenciárias inéditas até então, com concentração nos trabalhadores masculinos obrigados a contribuir compulsoriamente com valores financeiros. Bismarck utilizou-se desse recurso, inclusive para reprimir e combater a ascensão do movimento socialista e obter apoio da população.

Neste contexto, de acordo com Fiori (1997), nasciam os primeiros paradigmas do *welfare states*, porém, com características estruturadas em um modelo conservador e corporativo, pois os direitos sociais garantidos ocorriam sob a forma contratual, ou seja, estruturado *top down* e sem considerar e nem reconhecer os direitos e as condições para o exercício da cidadania plena dos beneficiários. Assim, as primeiras ações do Estado, tanto na Inglaterra quanto na Alemanha, foram orientadas pelo assistencialismo, pelo auxílio, pela garantia da ajuda mútua, com uma preocupação, e no caso da Inglaterra pela garantia da ordem e da disciplina no trabalho.

O Estado de bem-estar social também adquiriu características voltadas para a promoção do crescimento econômico, para a implementação e regulamentação da economia de mercado por meio da planificação, de promoção e redistribuição, de estímulo ao pleno emprego e à garantia de investimento público. O investimento em políticas públicas de proteção social tinha

como finalidade estabelecer uma forte contraposição ao surgimento do movimento socialista no período de reconstrução da Europa no pós-guerra. Esse novo padrão de regulamentação econômica de mercado estruturou-se a partir de políticas econômicas formuladas sob inspiração nas ideias do keynesianismo.

Segundo Fiori (1997), quatro grandes elementos garantiram a viabilidade e o sucesso dos *welfare states* contemporâneos. O primeiro foi constituído dos fatores materiais e econômicos, os quais foram fortemente influenciados pelo paradigma do fordismo e pelo consenso construído em favor das políticas keynesianas. O segundo deles garantiu um ambiente econômico global capitalista do pós-guerra favorável criado pelo acordo de *Bretton Woods*.

A Conferência de *Bretton Woods*, segundo Cozende (2013), ocorreu em 1944. O encontro pretendeu estabelecer disposições entre os 45 países aliados para a definição de parâmetros de organização e regulamentação da economia, do mercado e do comércio de capital internacional. O terceiro elemento favoreceu a garantia de um clima de solidariedade internacional no contexto do pós-guerra, isso permitiu a criação da solidariedade supranacional e estabeleceu uma nova geopolítica (FIORI, 1997). Apesar do clima de cooperação neste campo surgiu a bipolarização ideológica dando corpo aos conflitos postos na divisão antagônica entre o capitalismo e o socialismo na guerra fria. O quarto e último fator referiu-se ao avanço das democracias partidárias e de massa.

Muitas das forças políticas que atuaram na consolidação desse modelo de Estado de bem-estar social tiveram a intenção de garantir a manutenção do padrão de acumulação capitalista através de arranjo institucional estruturado para reagir à crise do pós-guerra. Mas, principalmente para conter o avanço do socialismo, frente à eclosão de movimentos de resistência e de contraposição à exclusão provocada pelo sistema capitalista. A ascensão do socialismo representava ameaça e por esta razão a elite foi obrigada a fazer concessões, a fim de criar o ambiente de avanços institucionais, de coalizões políticas objetivando a neutralização das mobilizações sindicais e lutas políticas em torno da implementação de medidas de proteção social.

Apesar de todos estes avanços comentados, alguns modelos do Estado de bem-estar social possuem características diferentes na implementação de políticas sociais. Sobre isso, ESPING-ANDERSEN (1991) estabelece três novas tipologias sobre os regimes de Estado de bem-estar social característicos dos países desenvolvidos, a saber: o *welfare state* liberal, o *welfare state* conservador-corporativo e o regime social-democrata.

Nesse sentido, cabe pontuar algumas características que diferenciam estado de bem-estar social contemporâneo dos sistemas anteriores em relação à sua organização e implementação de políticas sociais governamentais.

Dentre tais modelos situam-se o norte-americano, adotando política focalizada em cidadãos em situação de pobreza, miserabilidade e exclusão da sociedade.

O modelo na Europa ocidental baseado na tipologia meritocrática particularista, com a finalidade de manter a divisão da sociedade em classe, a diferenciação dessas classes e a manutenção do status, oferta de um sistema de proteção social mais ou menos universal apenas para corrigir as distorções provocadas pela ação do mercado. Sendo pouco eficiente em razão da baixa distribuição de renda, fundamentalmente.

O modelo nórdico possui características de institucionalidade redistributiva e desmercantilizante, tendo como fundamento estrutural a social-democracia (KORNIS, 1994).

Seguindo o raciocínio de Kornis (1994), o referido modelo garante a universalização da política social, promove a distribuição de renda de forma mais ampla e segue um padrão extra-mercado, ou seja, a garantia dos direitos sociais não tem relação direta com a oferta do mercado. Tanto no modelo meritocrático particularista quanto no modelo nórdico existe atuação forte de movimentos sindicalistas e de partidos políticos, os quais reivindicam formulação e implementação de políticas sociais que garantem um pacto social abrangente e políticas sociais redistributivas.

Cabe ainda destacar o tipo de *welfare state* de periferia latino-americano, cuja estrutura baseia-se nos princípios da “cidadania regulada” (SANTOS, 1979), que geralmente é uma característica de políticas de governo com atributos revolucionários. Alguns estudos neste campo como o de Aurelino e Draibe (1982), têm se ocupado em compreender o sistema de *welfare state* brasileiro. É necessário dizer que o tipo de *welfare state* brasileiro não pode ser considerado como um modelo de regime de bem-estar social, pois, segundo Aurelino e Draibe (1982), o sistema brasileiro assume características meritocrático-particularistas, conservadora e corporativista.

Percebe-se que o Estado de bem-estar social sofreu forte influência do paradigma fordista no pós-guerra, tanto no contexto internacional quanto nacional, atuando no progressivo esfacelamento de suas políticas. Pois de acordo com Gounet (1999), o fordismo é caracterizado por uma maneira de organização da produção e do trabalho que provocou transformações no regime de trabalho baseado na superespecialização alterando esta configuração em função da adoção dos métodos do taylorismo.

Segundo Gounet (1999), o taylorismo é um sistema de organização do trabalho concebido por Frederick Winslow Taylor, em 1856-1915, que visa à maximização de produção e rendimento com mínimo de tempo e esforço, fundamentado na organização científica do trabalho possibilitando a produção em massa, a racionalização da divisão do trabalho.

As políticas de inspiração keynesiana nessa conjuntura foram desconfiguradas frente à adoção de medidas de austeridade adotadas pelas reformas liberais privatistas focalizadas no mínimo monetário para a proteção social, frente às mudanças de paradigmas da redução da produção e da elasticidade das políticas públicas.

O modelo de Estado de bem-estar social foi suplantado pelo neoliberalismo, o qual defende a lógica do Estado mínimo no gasto social, promovendo a “mercantilização com a privatização dos bens e serviços implementando uma política social focalizada” (LAVINAS, 2013, p. 103).

Por conseguinte, o receituário neoliberal implode literalmente o Estado de bem-estar-social e promove profundas rupturas nas políticas de proteção social, abrindo precedentes para a atuação do mercado enquanto “provedor” das capacidades individuais e a mercantilização das políticas econômicas e sociais.

Nesta perspectiva, prevalece ainda a defesa da liberalização comercial e financeira, a adoção de alteração na regulação das relações trabalhistas por meio da desregulamentação, flexibilização do direito e mercantilização das relações no mercado de trabalho (OLIVEIRA, 2013), consolidando um Estado menos regulador da economia, que enfraquece os sindicatos e a oposição política, e implementa política de austeridade absoluta para contenção dos gastos públicos e adota políticas sociais focalizadas que acirram e cristalizam desigualdades sociais.

### **2.2.3 A origem da arte de governar neoliberal no pensamento político de Michael Foucault**

Um dos períodos fundantes do pensamento neoliberal na arte de governar trata-se da crítica e oposição ao modelo de Estado de bem-estar social de orientação keynesiana nos Estados Unidos, na Inglaterra e na Alemanha. No primeiro caso, se deu pela reação dos críticos da Escola de Chicago ao *New Deal*, política de orientação keynesiana implementada por Roosevelt entre 1933 e 1934.

No segundo caso, ocorreu pela reação à configuração do Plano *Beveridge*, que estabeleceu um pacto social, um acordo de segurança e a implementação de projetos de intervencionismo econômico e social no pós-guerra. Tanto o governo americano quanto o

governo inglês estabeleceram pactos de guerra, através da instituição de acordos de segurança no período da segunda guerra mundial, com implementação de programas sociais e medidas para atravessar as crises econômicas e sociais e manter empregos. Essas medidas provocaram o aumento do intervencionismo estatal e o crescimento da administração federal, que envolveram a implementação de programas econômicos e sociais e a planificação da política macroeconômica.

No terceiro caso, na Alemanha, quando a legislação bismarckiana estabelecia repressão e antecipação ao movimento socialista, mas instituiu políticas assistenciais concentravam-se sobre trabalhadores masculinos e os obrigavam à contribuição financeira compulsória, seguida da institucionalização de procedimentos completamente diferentes dos utilizados pelo assistencialismo prévio, dando origem a um paradigma de bem-estar social (FIORI, 1997, p. 03).

O pensamento neoliberal ganhou corpo nessa conjuntura, pois a planificação estatal pode levar ao autoritarismo ou comprometer a livre concorrência de mercado e que este pode também promover a sua própria regulamentação, na visão dos adversários das políticas keynesianas. Como pode-se constatar, no liberalismo e no neoliberalismo, o sentido de liberdade é diferente da noção de liberdade do indivíduo e trata-se da noção de liberdade do livre mercado.

Hayek (2010), tratando da visão sobre o liberalismo, defende uma perspectiva de direito individual assentado na ideia do liberalismo, enquanto Mill (1869), trata da liberdade de expressão e não como ação individual, onde as regras e as leis não devem atuar como mecanismos de controle do desejo individual sobre o contrato social ou o coletivismo, pois na sua visão, isso promove o autoritarismo.

Na visão liberal, o Estado não se autolimita, mas sim, é a exigência de um liberalismo que funda o Estado. Para Hayek (2010), precisa-se de um “liberalismo, como alternativa técnica da arte de governar, enquanto um pensamento vivo. No neoliberalismo século XX, com a crise mundial e a necessidade de intervenção do Estado muito mais do que no liberalismo, a arte de governar neoliberal se baseia no governo para e pelo mercado. Enquanto a razão do Estado no liberalismo era manter o mercado, no neoliberalismo deve se garantir as regras do jogo para que o mercado se mantenha competitivo.

O neoliberalismo não precisa produzir os corpos disciplinados para trabalhar porque eles ficam jogados à sua própria sorte. A técnica utilizada pelo neoliberalismo é uma técnica ambiental, onde o Estado intervém para garantir a livre concorrência e cada indivíduo passa a ser ou a atuar como uma empresa.

A arte de governar neoliberal tem a intenção de criar uma sociedade indexada na multiplicidade e diferenciação das empresas estabelecendo a sociedade concorrencial técnica ambiental, constituindo o campo de saber-poder e a formação de sujeitos de interesse.

Os defensores dos interesses privatistas e neoliberais defendem o afrouxamento “das regulamentações e controle do Estado; querem que o estado deixe de ser “perdulário”, por cuidar das populações de menor renda, para poupar recursos orçamentários e alocá-los em algo mais “objetivo” ao capital”. “Assim a regra básica do neoliberalismo é a do estado mínimo, e a restauração da supremacia do mercado” (CANO, 2017, p. 290), em detrimento da consolidação de um regime de Estado de bem-estar social que garante a implementação de políticas sociais que combatam os efeitos deletérios do mercado e da globalização.

O neoliberalismo mercantiliza tanto os bens e serviços quanto os direitos e obrigações. Nesse campo, afirma-se de acordo com Cano (2017, p. 291), que “tudo tem que ser objeto de compra, preço, lucro (“eficiência privada”), e venda. A reação ultraconservadora das elites antinacionais e antipopulares vai ocorrer em função da estagnação dos lucros entre as décadas de 1970 e 1980, mas intensifica-se a partir dos avanços tecnológicos promovidos pela III Revolução Industrial, acirrando ainda mais a partir da década de 1990.

Nesse contexto, passou a ganhar corpo a supremacia rentista assentada no capital fictício, ou no mercado financeiro, almejando lucros financeiros que compensam a contradição de lucros produtivos impulsionando o capitalismo “renovado”, vigorando uma lógica estritamente financista (CANO, 2017).

Esta visão apresenta estreito alinhamento com uma noção neoliberal que defende a redução do papel do Estado e a abertura para o mercado atuar como regulador da economia. O Estado deve assumir em caráter menor como interventor nas estruturas econômicas e sociais, o que pode implicar negativamente na estrutura de mobilidade social, na inclusão social e distribuição de renda, bem como a redução o investimento público e no enfraquecimento da democracia e limitando os direitos e condições objetivas para o exercício da cidadania. Essas características levaram o Estado nacional à sua debilitação em termos fiscais financeiros, administrativos e político, ampliando assim o desgoverno quebrando o equilíbrio entre os poderes constituídos e estimulando a burocratização a generalização da corrupção, a falcatura e uso da mentira, como expressão de um Estado patrimonialista, monopolista, patriarcal que possui característica de invasão do público pelo privado e manutenção de privilégios (FAORO, 2001). Sobre tais aspectos, passaremos a compreender brevemente o processo de conformação do Estado brasileiro e suas implicações nas noções de direitos, políticas sociais e cidadania.

#### 2.2.4 Conformação do Estado, direitos e cidadania no Brasil

As reflexões estabelecidas sobre questões relacionadas à temática da conformação e expansão do Estado brasileiro que ocorreu pela conquista territorial resultante das expedições das grandes navegações marítimas no Século XVI, com sentido de exploração, com expansão populacional da cobrança de imposto, do uso de armas e da moeda, condições tais que configuram as bases elementares do Estado nacional brasileiro.

O Estado brasileiro ganhou contornos definidos tardiamente, após longos anos de colonização assentada na escravidão que vai de 500 até início do Século XIX, especificamente em 1908, com a vinda da Corte Portuguesa para o Brasil, que resultou no impulsionamento do desenvolvimento econômico com a abertura de portos, a partir da independência em 1822, realização de reformas fiscais e monetárias.

A escravidão e o escravismo no Brasil proporcionaram a instauração de uma ordem senhorial estamental, escravista e patrimonialista de sustentação das bases do Estado. Sendo que, o tráfico de pessoas africanas escravizadas financiava a Coroa Portuguesa através das cobranças de erários pecuniários através da operacionalização do escravismo, o qual beneficiava tanto a ordem senhorial estamental quanto o Estado patrimonialista. O escravismo no Brasil, enquanto modelo moderno da escravidão funcionava como compra, como empreendimento comercial, como trabalho forçado, operando como uma empresa. E são essas as condições que diferenciam o escravismo de outras formas de escravidão na África e mesmo na antiguidade, que funcionava como pilhagem ou espólio de guerra.

O sistema escravista juntamente com o modelo de estado patrimonialista, patriarcal, personalista conformam um Estado apropriado e dominado por setores da classe dominante, transformando a coisa pública em barganha política, vantagens econômicas, ocupações de cargos públicos, manutenção de privilégios, prestígios, apadrinhamento político, alianças patrimonialistas, garantia do monopólio comercial, medidas protecionistas, manutenção do tráfico de escravos e de cobrança de taxas de tributos, tudo isso para sustentar uma estrutura administrativa burocrática patrimonial e fiscal deste Estado que dependia dessa conjuntura para sua sobrevivência, onde o público e privado confundia-se diante dos interesses e das disputas internas do Estado (FAORO, 2001).

O tempo que caracteriza o fim do império e estabelece o início da República Velha representa uma época de grandes movimentações de ideias que tem origem no continente europeu as quais provocam agitação na conjuntura brasileira em função das disputas ideológicas estabelecidas entre o liberalismo, o positivismo, o socialismo e o anarquismo, que segundo

Carvalho 1987, essas ideias também têm provocado desorientações implicando em problemas para a construção da cidadania.

Como é possível constatar, o período histórico do Brasil foi marcado por obstáculos e contradições desde o período colonial, passando pelo período histórico do império, pela República Velha período compreendido pela independência do Brasil abolição da escravatura e a passagem para o novo regime político após o fim da primeira república instaurado pela Revolução de 1930.

Esta conjuntura foi marcada por mais de três séculos de escravidão, de diversidade linguística, diversidade cultural e religiosa, prevalecendo um índice de mais de 85% de analfabetismo, com a prevalência da monocultura e de latifúndios senhoriais que conformavam uma estrutura de sociedade patriarcal, estamental, patrimonialista e senhorial escravocrata, sendo que 90% da população residia em áreas rurais sem garantia de direitos sociais mínimos, como acesso à educação, por exemplo (CARVALHO, 2012). Era um momento marcado por total ausência de sentido de exercício da cidadania, de falta de garantia de unidade nacional e igualdade, pois o Brasil colonial ainda era uma extensão do Estado absolutista português até a sua independência.

A prática do voto era inexistente para a maioria da população para praticar o exercício do sufrágio no período colonial. A Constituição de 1824 garantiu alguns direitos civis, mas não promoveu avanços em relação a garantia dos direitos políticos. A prática do exercício do voto era limitada a uma parcela privilegiada da população, as eleições eram sempre tumultuadas e violentas, a qual contava com a presença do cabalista, que tinha a atribuição de garantir a inclusão de maior número de partidários na lista de votantes. Considerando sempre o fator renda como cláusula de barreira onde o cabalista exercia papel relevante de atestar a capacidade de renda legal do votante. Já o capanga eleitoral, exercia a parte truculenta no processo eleitoral com objetivo de intimidar os seus adversários. A prática de votar era sempre associada a uma relação com o chefe local e não com a representação e participação política de uma sociedade, pois esta não era representada por partido político (CARVALHO, 2012).

Ainda de acordo com Carvalho (2012), a Constituição de 1831 introduziu uma nova regra alterando o nível de renda de 100 para 200 mil réis proibindo o voto dos analfabetos, mais uma vez e, sendo que apenas 15% da população na época era alfabetizada.

Em 1886 ocorreu um novo retrocesso quando a Constituição de 1824 restringiu o processo eleitoral excluindo 90% da população do direito ao voto por meio da renda legal.

Avalia-se, que essa época passou por transformações estruturais, pois iniciava-se os avanços dos valores burgueses, os quais começaram a contrastar com visões tradicionais da



oligarquia local, frente ao processo de enriquecimento e expansão dessas transformações econômicas, com defesa e busca pela acumulação de riquezas, situação que punha em risco os valores tradicionais aristocráticos. Além disso, soma-se a essa dinâmica a perspectiva abolicionista que surgia em defesa do fim do trabalho escravo em contraposição à ordem estamental, senhorial e escravocrata estabelecida nesta conjuntura sociopolítica.

Neste contexto, o processo de construção da cidadania desde o período histórico colonial, da fase imperial, da República Velha, do período de 1930 e 1964 até a redemocratização em 1985, enfrentou um tortuoso e longo caminho. De acordo com Carvalho (2012; 1987) e Santos (1979), têm-se diferentes estágios e processos da trajetória de construção da democracia participativa e da cidadania no Brasil, as quais enfrentaram grandes obstáculos, contradições, avanços e retrocessos para suas construções e consolidação.

Márcio Pochmann e William Nozaki (2017), apontam que no pós-abolição iniciou-se o processo de expansão da industrialização, o qual também impacta na organização da dinâmica social provocando o êxodo do campo para a cidade impulsionando a expansão competitiva entre os trabalhadores frente ao processo de urbanização e da divisão do trabalho, demandando um acentuado aumento da pobreza extrema, da miséria e estimulando desejo de migração, conformando uma nova estrutura social baseada na estratificação de classes.

A formação do Estado nacional brasileiro vai atender a interesses econômicos do capitalismo dependente (FERNANDES, 1976), porém esse processo de modernização vai acontecer de forma articulada entre fatores políticos internos associado à economia internacional, impactando decisivamente sobre o processo de modernização das estruturas econômica e sociais internas.

O ciclo do café do século XIX representou também um processo importante na economia do Estado brasileiro, pois tratou-se estruturar um modelo agroexportador para atender e abastecer o mercado internacional, especialmente após a crise de 1929.

Esse mercado produtor de café internamente baseava-se essencialmente no regime escravista. A escravidão no Brasil funcionava como um regime de produção. O escravo representava uma unidade de produção, sendo que a mão-de-obra escrava nesta unidade de produção do ponto de vista capitalista dependente continha uma lógica da racionalidade, contudo, ela apresentava suas limitações diante da impossibilidade do aumento exponencial da sua produtividade frente à demanda internacional por maior abastecimento do produto.

Isso significa dizer que o trabalho escravizado sob o regime escravista era incapaz de oferecer condições de aumentar essa capacidade produtiva, promover a modernização e consolidar o desenvolvimento industrial de maneira a atender o mercado internacional

competitivamente. Essa necessidade de aumento da produtividade do trabalho para aumentar a acumulação capitalista, dentre outros fatores, facilitou a abolição do regime escravista no Brasil, apesar dos seus longos 356 anos de existência. Isso porque, o limite colocado em relação ao membro da produtividade exigia dessas novas unidades portadoras de café a necessidade de criação de um mercado de trabalho com o emprego da mão-de-obra livre. Contudo, não significa afirmar que com a abolição da escravidão a integração do negro ocorreu de forma qualificada e justa no mercado de trabalho e nas estruturas da sociedade brasileira.

O Brasil facilitou a entrada de imigrantes externos, os quais chegaram e adquiriram melhores posições sociais em função de suas melhores posições financeiras oriundas da Europa, mas também por subsídio do Estado, além de ocuparem modalidades de trabalho livre assalariado no setor industrial, especialmente na região de São Paulo. Esta situação permitiu rápida ascensão social desse contingente, enquanto os negros por serem abandonados à sua própria sorte, constituíram a base da pirâmide social constituindo o contingente de classes consideradas “subalternas” e oprimidas, restando-lhes apenas a ocupação de trabalho subordinado, mecânicos, precarizados e com baixa remuneração acentuando as desigualdades, a exclusão e sua miserabilidade (RIBEIRO, 1997).

Como percebe-se, a abolição não significou a possibilidade de substituição ou rompimento das diferentes formas de servidão e exclusão, pois mesmo libertos, permaneceram excluídos e condenados à sua própria sorte cabendo-lhe dedicar ao trabalho precarizado para sobreviver (SANTOS, 1979; POCHAMANN e NOZAKI, 2017).

Como afirma Carvalho (2012, p. 25), no Brasil, “o fator mais negativo para a cidadania foi a escravidão. [...] A escravidão e a grande propriedade não constituíam ambientes favoráveis à formação de futuros cidadãos. Os negros escravizados não eram considerados cidadãos, não tinham direitos civis básicos à integridade física (podiam ser espancados), à liberdade e, em casos extremos, à própria vida”. Neste sentido, três fatores são decisivos para o exercício da cidadania no Brasil, segundo Carvalho (2012), sendo: a sociedade escravista que transforma a sociedade capitalista dependente e as relações econômicas baseadas nas grandes propriedades rurais gerando uma grande massa de trabalhadores explorados; o Estado que ele se compromete com o poder e os interesses da propriedade privada, sendo que abolição ocorreu em 1888, mas o paternalismo permaneceu impedindo a construção de uma comunidade autêntica e a construção de uma cidadania ativa.

A grande propriedade constitui-se num obstáculo à expansão da cidadania porque favorece a manutenção do coronelismo político que exercia controle absoluto sobre os trabalhadores. Até 1920, não existia uma organização política das massas trabalhadoras

brasileiras que garantisse participação política nas decisões das políticas nacionais. A partir de 1923, inicia-se a implantação de políticas sociais compensatórias e com a eclosão da Revolução de 1930, que dá forma à estruturação de uma política social frente aos avanços no desenvolvimento capitalista dependente com a finalidade de instituir políticas de proteção que beneficiaram o setor cafeeiro.

Santos (1979) vai nos dizer que nesse período caracterizado pela conjuntura pós-crise de 1929, que desembarca na construção do Estado Novo, tendo como expoente Getúlio Vargas, vai ocorrer a instituição de um regime de política orientada nos princípios keynesianos. Mesmo considerando uma conjuntura configurada por uma depressão econômica de 1929, caracterizando uma intervenção estatal cuja finalidade era de recuperar a ordem capitalista por meio da criação de condições para proteger o processo de acumulação.

Dessa maneira, pode-se afirmar, segundo Santos (1979), que a política econômica e social de 1930 representou uma passagem da esfera da cumulação para esfera da equidade baseada no conceito de cidadania compreendido como estadania ou cidadania em negativo, pois o povo não tinha espaço na representatividade no sistema político, na concepção de Carvalho (2012; 1987) e cidadania regulada (SANTOS, 1979).

Assim, Santos (1979, p. 75), vai definir o conceito de cidadania regulada como sendo um:

sistema de estratificação ocupacional definido por norma legal. [...] São cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei, A extensão da cidadania se faz via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, e através da ampliação do escopo de direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito do membro de comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei.

Como sabemos, a cidadania no Brasil nos seus períodos históricos desde a colonização, passando pelo império, pela República Velha, e pelo período da Revolução de 1930 até a conjuntura da ditadura militar de 1964, enfrentou diversos obstáculos, e sempre significou construção de direitos para uma elite classista dominante econômica e politicamente. Considerando-se cidadão apenas o indivíduo que dispõe poder econômico e excluindo e oprimindo os demais segmentos populacionais.

Dentre os vários obstáculos que limitavam a constituição dos direitos da cidadania, destaca-se a condição de pré-cidadão, na perspectiva da noção de cidadania regulada e a ausência de políticas educacionais consistentes e universais.

De acordo com Santos (1979), são “pré-cidadãos” as pessoas em ocupação não regulamentada legalmente. Enquadram-se nesta categoria de “pré-cidadãos” todos os trabalhadores da área rural, pré-cidadãos os trabalhadores urbanos em igual condição da falta de regulação das suas ocupações por lei.

Deve-se dizer que, no Brasil, nos apoiando na visão de Carvalho (2012), houve inversão da ordem do surgimento do direito, conforme descreve T, A, Marshall (1967), pois os direitos sociais e civis são estabelecidos antecedentemente aos direitos políticos e essa antecipação dos direitos sociais cria uma ilusão de que os direitos não sejam percebidos como tais, como independente da ação governamental, mas como uma relação clientelista, corporativista e fisiológica, da qual se deveria gratidão e lealdade por parte dos beneficiados.

Para T. A. Marshall (1967, p. 87-88), “o status de cidadão conferiu igualdade aos indivíduos, mas o sistema de classes sociais gerou desigualdades econômicas a partir das lutas políticas da classe trabalhadora, objetivando ampliar o reconhecimento dos seus direitos civis e políticos”. Diferentemente do Brasil, que a cidadania que daí é resultante é mais receptora, transformando cidadãos ativos em cidadãos inativos antes que uma cidadania ativa, reivindicadora e transformadora das condições conservadoras e antidemocráticas (CARVALHO, 2012). Mas, apesar desses percalços na trajetória da cidadania no Brasil, pode-se dizer que com o fim do regime militar, com a instauração da redemocratização e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, inaugurou-se um novo momento no padrão de sociabilidade do Estado brasileiro adotando os princípios democráticos do Estado de direito. Promovendo a modernização industrial, tecnológica e o desenvolvimento econômico e de transformação social, através da instauração de um modelo de bem-estar social. E de entusiasmo cívico com a participação cidadã na vida política do país consolidando um regime democrático e republicano do Estado brasileiro. Sendo que a educação na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 205, foi colocada como um “[...] direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Diante do exposto, compreende-se que o sentido do bom governo baseado na *virtú* e na fortuna de Maquiavel e das artes de governar liberal e neoliberal a partir da filosofia política de Michael Foucault (1979c), colocam que a política de Estado possui uma estreita relação entre

Estado nacional, Estado Brasileiro e capacidades estatais no processo de formulação, implementação e gestão de políticas públicas educacionais que positivem pela qualidade, pelo fortalecimento da democracia participativa e pelo fomento ao exercício da cidadania e não como processo mercantilizador que deve ser regulado pelo mercado.

Dessa forma, todos estes aspectos podem incidir na construção de capacidades enquanto desenvolvimento de arranjos institucionais políticos e administrativos, dado que o conceito incorpora variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. Parte da agenda de pesquisa trata de identificar diferenças no município quanto à capacidade e os seus efeitos sobre implementação de políticas. Tentativa de explicar resultados de políticas públicas da educação básica a partir de características dos diferentes governos ou de níveis de gestão educacional que, em geral, estão preocupados com a implementação de políticas e as diferenças nesse processo sem considerar seus efeitos na qualidade da educação pública municipal (MENICUCCI, 2018). Estes assuntos serão tratados no capítulo seguinte.

### **3 CAPACIDADES ESTATAIS E SUAS INTERFACES NA FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA MUNICIPAL**

Este capítulo traça uma discussão sobre o modelo analítico e a estrutura conceitual das capacidades estatais na formulação e implementação de políticas públicas educacionais na educação básica. Em seguida serão apresentados os conceitos relacionados às capacidades estatais no contexto da implementação da Meta 07 do Plano Municipal de Educação em Maraú/BA e logo após os níveis e características das capacidades estatais na formulação e implementação de políticas públicas.

A estratégia analítica para avaliar capacidades estatais no objeto de investigação em evidência será desenvolvida estabelecendo relações comparativas entre os perfis de gestão da educação pública municipal e uma breve caracterização do perfil dos entrevistados, assim como os critérios para avaliação das capacidades técnico-administrativas, político-relacional e analítica na implementação da Meta 07 PME - Maraú/ BA, e, por conseguinte os resultados observados nos impactos e desempenhos das políticas públicas alinhadas com a Meta 07 PME- Maraú/ BA.

#### **3.1 FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS**

A formulação, implementação e gestão de políticas pública é o resultado da manifestação de fatores que resultam do procedimento de tomada de decisões que abrangem o complexo processo de políticas públicas (*policy processes*), na fragmentação, ineficácia, resistências, mudanças de lideranças políticas que incidem sobre o ciclo de políticas públicas.

Neste campo, o Estado e os governos têm autonomia para desenhar e formular políticas públicas que transformam-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informações e campo para pesquisa, e quando implementada, executada, posta em ação, ficam sujeitas a influências tanto internas quanto externas de diversos agentes políticos, atores sociais e grupos interessados que incidem na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação.

Diante disso, passaremos a abordar cada campo específico das relações entre capacidades estatais e o processo de formulação, implementação e gestão de políticas públicas, conforme alguns estágios discutidos por Souza (2006) e Wu (*et al.*, 2014).

O processo de formulação ou identificação de alternativas de políticas públicas: envolve a elaboração de políticas públicas no Executivo, no Legislativo e em outras instituições governamentais, buscando opções politicamente aceitáveis, administrativamente viáveis e tecnicamente sólidas (WU, *et. el.*, 2014). Abrange ainda o processo de conceber e identificar um conjunto de alternativas e escolher as melhores opções de políticas que promovam mudanças na resolução dos problemas enfrentados pela sociedade. Sendo que a formulação de políticas públicas perpassa por todo o processo da política. Assim, “a busca por novas opções de políticas públicas pode caminhar para novos problemas de políticas públicas, envolvendo a definição de agenda e pode ampliar o escopo da ação adotada para além das decisões tomadas e implementadas, devendo a avaliação identificar a necessidade de correção de sua trajetória para promover ajustes e atingir a eficácia.

O processo de formação de políticas públicas é realizado por dirigentes políticos, gestores públicos e formuladores de políticas públicas onde seus envolvimento ocorrem de diversas maneiras a partir das lideranças dos órgãos governamentais. Estes órgãos governamentais são os responsáveis por este processo de formulação de políticas públicas e podem enfrentar dificuldades para manter uma visão integradora e sistêmica. E isso influencia o seu resultado podendo transformar as condições objetivas ou manter o *status quo* inalterado.

Assim, o processo de formulação de políticas públicas pode oferecer oportunidades para que o desenho do espaço e das políticas públicas sejam defendidos pelos gestores públicos e formuladores de políticas públicas, de forma que não se tornem mero executores em uma relação *top down*. Destaca-se aqui, que os atores e grupos de interesses que estão fora do governo podem colaborar no processo de cocriação e design das políticas públicas participando na escolha das alternativas e do processo decisório, implementação e avaliação das políticas públicas.

Já a implementação de políticas públicas constitui-se no processo de execução das políticas oriundas dos processos de formulação, decisões, opções e alternativas das escolhas que são traduzidas em ação, interrelacionando as políticas, os grupos de atores sociais e políticos, grupos de interesses e *stakeholders* que estão envolvidos ou sofrem a ação governamental. É o momento que os governos põem em prática o conjunto de ações, o que foi decidido e aprovado como políticas públicas.

Neste campo, os governos devem desenvolver capacidades estatais para concretizar seus planos de governo, passando da intenção à materialização dos seus objetivos. Parsons (1989, p. 462), por exemplo, vai dizer que neste percurso “a política está sendo decidida à medida em que é aplicada, e está sendo aplicada à medida em que vai sendo decidida”. Essa dialética

manifesta-se desde o processo de elaboração do diagnóstico dos problemas, da definição das estratégias para solucionar os problemas, devendo haver preocupação dos gestores em todo o percurso de implementação das políticas públicas para evitar fragmentação das políticas. Além disso, devem considerar os contextos políticos e administrativos, nos quais os *policy makers* estão atuando na formulação de estratégias para superar os obstáculos à implementação efetiva de políticas públicas (WU, *et al.*, 2014, p. 97).

Quando se trata dos princípios fundamentais da implementação de políticas públicas, percebe-se que este é um processo dinâmico, dialógico e não-linear. Mudar um curso de ação de uma política não significa apenas mudar rubricas orçamentárias, mas envolve também redirecionar todo seu escopo implicando na reorientação de todas as fases que envolvem a formulação de políticas públicas. Implicando em um novo processo de reinterpretação e negociação de objetivos de políticas públicas e pode significar que burocratas de nível de rua ou de médio escalão tomem decisões baseadas em alternativas diferentes dos objetivos propostos afetando decisivamente os resultados produzidos, de acordo com Wu (*et. al.*, 2014).

Assim, ainda seguindo o pensamento de Wu (*et. al.*, 2014, p. 98), “a implementação de políticas públicas [...] é mais bem visualizada como uma forma de governança em rede, uma vez que sua característica definidora consiste em exigir uma ampla coordenação entre uma gama [...] ampla de atores. Isso é [...] relevante quando se busca a integração de múltiplos objetivos de políticas por meio de um programa em particular”.

Diversos atores afetam o processo de políticas públicas implicando no desempenho dos seus resultados em função dos papéis e atividades que executam. Dessa forma, é relevante considerar a relação entre a política estabelecida e o seu desempenho resultante dessa correlação entre o dito, escrito e o feito, ou seja, entre as leis escritas e institucionalizadas e os resultados efetivos das políticas públicas e o desempenho dos serviços públicos prestados.

Neste sentido, Wu, (*et. al.*, 2014) chama a atenção para o papel de atores como a burocracia, que em função dos conflitos intra e inter-organizacionais com seus arcabouços estatutários na forma de projetos, leis, implementação, infrações e penalidades incidem sobre os processos de implementação de políticas públicas. Esse pensamento dialoga com Padone (1986, p. 29-30), quando este, abordando o processo de implementação de políticas públicas, vai nos dizer que este mecanismo:

se volta essencialmente para examinar as estruturas, as práticas e o comportamento burocrático no momento em que a administração age buscando atender diretrizes legislativas ou executivas. [...] O que acontece depois que um projeto se transforma

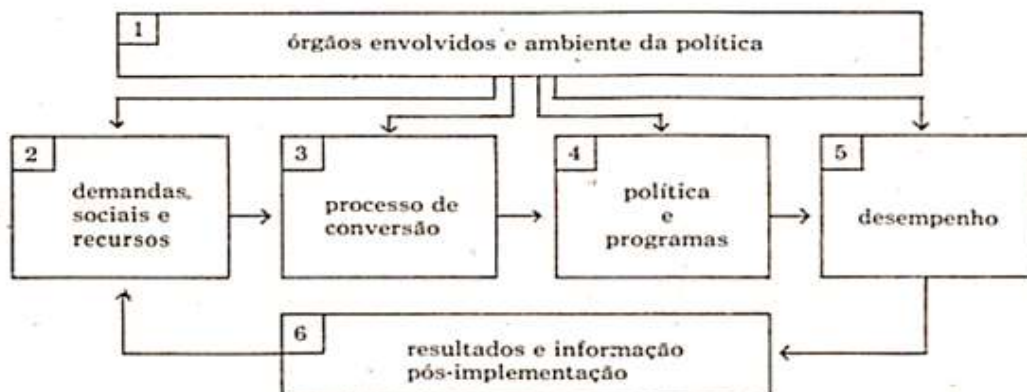


em lei. [...] a natureza, o alcance e a efetividade da implementação vão ser influenciados pela aceitação política de um curso de ação preferencial.

O jogo político que se inicia desde o momento da definição da agenda, passando pelo processo decisório, onde define-se nos termos de Lasswell (1936), “quem ganha o quê, quando e como”, demonstra que a implementação e a efetividade do que foi definido na política pública depende fortemente dos jogos dos interesses, da influência e do poder exercidos no processo de decisão, o qual é resultado das correlações de forças, das influências de poder entre os grupos de pressão, os atores sociais e os *stakeholders* envolvidos no processo decisório de políticas públicas.

Essa conjuntura demonstra como as decisões estabelecidas em políticas públicas são materializadas em ações efetivas, em serviços públicos eficientes e efetivos, estreitando a distância entre intenções e realização dos diferentes estágios de implantação. E a relevância da compreensão dos determinantes para além da incidência do processo político e de fatores de racionalidade econômica, cujo efeitos e impactos das políticas públicas deve-se considerar a estreita relação entre capacidades estatais, políticas públicas e desempenho dos arranjos institucionais que superem os problemas de ineficiência que geralmente se apresentam nas políticas e serviços públicos. Essa ineficiência tem relação com “a inabilidade em conseguir alcançar o que os programas se propunham a realizar” (PADONE, 1986, p. 31), de acordo com o processo de implementação de políticas públicas evidenciado na Figura 02.

**Figura 02** – Componentes do processo de implementação de políticas públicas.



**Fonte:** Padone (1986, p. 30).

Fragilidades no processo de implementação relacionadas a vulnerabilidade, atrasos, distorções podem ser percebidos ainda quando uma política implementada em regime de colaboração intergovernamental vertical, ou seja, abrangendo órgãos níveis de governos central, subnacional e local pode sofrer “redefinição de objetivos e prioridades. Em razão dos valores, das características burocráticas organizacionais, atrasos, deformações, disposição dos atores envolvidos no processo político, nas negociações e implementação das políticas.

Pode ocorrer ainda que problemas resultantes da ausência de planejamento estratégico situacional coordenado, técnicos de escopo e detalhes técnicos sejam transferidos, impostos, coercitivos e comprometer a capacidade dos órgãos executores de solucionar os problemas. Podendo caracterizar um processo de ingovernabilidade na implementação e implicar em disfunção burocrática, não realização dos cronogramas, deformação, ineficiências e em resultados organizacionais insatisfatórios ou negativos comprometendo a ação governamental.

Na visão de Wu (*et al.*, 2014), a prática de administrar a política pública também é desempenhada por uma multiplicidade de servidores públicos que operam e incidem discricionariamente sobre o processo de implementação, considerando, principalmente que esta implementação é política e envolve interesses diversos. Assim, os tomadores de decisões devem influenciar na construção de coalizões entre diferentes arenas políticas e sociais e comunidades políticas, envolvendo os grupos-alvo e os grupos de *stakeholders* com poder de influência a fim de viabilizar a implementação negociando e gerindo conflitos em caso de oposição ou obstáculos.

Ferramentas analíticas para acompanhar o processo de implementação de política pública envolve um “*continuum* definições estratégicas e operacionais” (BRINKER HOFF e CROSBY, 2002, p. 25, *apud* WU, *et al.*, 2024, p. 101).

Neste procedimento de implementação de políticas públicas deve haver integração de processos desde a concepção estratégica e de alto nível até o investimento no desenvolvimento de capacitação e de criação de nível mais operacional, demandando, inclusive domínio de práticas de gerenciamento de projetos em todo o ciclo de políticas públicas.

Os aspectos que evidenciam as lacunas entre as intenções e os resultados das políticas é que as intenções são estabelecidas a partir da perspectiva dos *policy makers* (formuladores de políticas públicas), dos gestores públicos, dos agentes políticos, os quais pretendem controlar os resultados na sociedade, quando o processo de implementação acontece a partir de uma perspectiva de modelo tradicional (*Top Down*).

O órgão executor é que deve prestar contas perante certas autoridades sobre os efeitos, impactos e resultados das medidas decididas e implementadas pelos políticos, órgãos de

controle interno e externo e organizações executoras, de forma piramidal, hierarquizada e centralizada, pois nesta perspectiva as decisões são tomadas de cima para baixo, ou no modelo tradicional (*top down*).

Essa visão de “cima para baixo” (*Top Down*) pode ser descrita como uma teoria de implementação ‘de correspondência’, pois assume que existe uma clara articulação entre a política pretendente e a dificuldade conceitual e prática de como transmitir essa intenção fielmente para baixo, na linha do comando burocrático (WU *et al.*, 2014, p. 103).

Assim, as políticas públicas nesta perspectiva materializam-se a partir de distinções estabelecidas no âmbito político constituído pelos representantes políticos legitimamente eleitos e o administrativo, formado por funcionários públicos profissionais, sem posição política muito clara até certo ponto, sendo que cada grupo desses adota uma lógica própria, e devem ser desprovidos de discricionariedades na implementação dos programas, projetos e ações, mas que este processo demanda estruturas burocráticas fortes para garantir a sua efetividade.

Dessa forma, as atividades administrativas primam pela eficiência, pela otimização no uso dos resultados, e eliminação da discricionariedade dos burocratas de médio escalão e burocratas de rua, garantindo liberdade de ação desses burocratas, uma vez que, a finalidade maior é garantir que as decisões que são definidas do topo da pirâmide para a sua base sejam implementadas em termos de políticas públicas formuladas e implementadas no modelo *top down*.

Nesta perspectiva, implementar políticas públicas no modelo *top down*, de acordo com o Ceteb (2007, p. 93), significa que:

- a) quem decide (o político e, ao longo da cadeia de comando, o superior hierárquico da escala administrativa) atribui ao executor (o subordinado na hierarquia administrativa) uma determinada tarefa, com base em critérios técnicos, procedimentos operacionais e programas de atividades;
- b) a política pública se comunica e entrega ao executor sob a forma de interações específicas denominadas e formais, procedimentos operacionais e programas de atividades;
- c) o executor põe em prática as instruções de acordo com os objetivos e indicações formulados pelo tomador de decisão.

As consequências em relação aos objetivos estabelecidos nas políticas públicas neste modelo criam lacunas no processo de implementação distanciando o que foi formulado do que foi implementado. Neste sentido, Hood (1976, *apud* PARSONS, 1989, p. 465), apresenta um

detalhamento desse processo de implementação de políticas públicas no modelo *top down*, conforme pode-se verificar na Figura 03.

**Figura 03** - Enfoque *top down* de implementação de políticas públicas.



**Fonte:** Hood (1976, *apud* PARSONS, 1989, p. 465).

O contexto com um grau de instabilidade política e de ausência de políticas públicas, de apoio político aos programas, projetos e ações, bem como de desenvolvimento de capacidades práticas e analíticas para garantir um processo de implementação efetivo, associado a um ambiente político e econômico que não facilita o processo de implementação de políticas públicas não facilita a operacionalização de mudanças positivas, ficando os formuladores de políticas públicas mais a controlar os danos do que concebendo a implementação de modelos de políticas públicas abertas e integradas com resultados efetivos e transformadores (WU *et. al.*, 2014).

Os processos de mudança na implementação de políticas públicas ocorrem a partir da congruência das motivações de atores e grupos de interesses e *stakeholders*, configurando ambiente propício para a implementação de políticas públicas integradas. Porém, deve-se enfatizar que o:

enfoque *top-down* a influência da implementação é apenas instrumental: existe uma separação radical (no conteúdo, nas responsabilidades e no tempo) entre a concepção de uma política e sua implementação. Levar à prática é um processo linear que desce do topo até a base da pirâmide hierárquica: o topo governa, pela definição do sentido e dos fins e pela manutenção do rigor hierárquico, e a base implica, por observância da

hierarquia. A passagem do topo à base (ou do centro à periferia) representa a transformação dos objetivos em meios, a substituição da política pela **técnica, a desaparecimento dos desafios de conflitos em favor das racionalidades da gestão** (CETEB, 2007, p. 93) (Grifos nossos).

Implementar políticas pública em uma perspectiva do modelo *bottom-up*, “de baixo para cima”, tem como pressuposto de que os burocratas de nível de rua enfrentam uma tarefa impossível: Ambiguidade das políticas, recursos limitados e pressões do tempo tornando impossível a implementação de políticas públicas. Constrói-se capacidades de redes, alianças para colaboração, tanto na formulação, quanto na implementação (WU *et. al.*, 2014, p. 103).

Assim, construir possibilidades para a abertura do processo de políticas públicas favorece a participação política, o empoderamento cívico e o fortalecimento da democracia. Conflitos podem surgir no processo de formulação ou de implementação em função da aceitação ou da oposição e rejeição dos objetivos, metas e resultados das políticas públicas. Esse cenário pode ganhar força nos formatos que têm maior grau de descentralização do seu público, repassando recursos e responsabilidade de instâncias locais governamentais para assumirem a função de formular, coordenar e executar políticas em regime de colaboração com atores do nível central.

De acordo com Wu (*et. al.*, 2014), os órgãos centrais estão preparados para formular e implementar políticas descentralizadas, porém Milani (2008), analisando elementos renovadores de políticas públicas locais participativas afirma que existem diversos riscos e limites (não cabe mencionar aqui), e dentro desses riscos e limites destaca-se espontaneísmo e voluntarismo na relação entre governo e sociedade, estratégia de curto prazo dos programas de governo impedem resultados efetivos das políticas e serviços públicos, promovendo descontinuidade de políticas públicas e gerando possíveis problemas para os cidadãos-beneficiários.

Dito isso, na sequência, abordaremos a estrutura conceitual das capacidades estatais para análises e avaliação das políticas municipais relativas à implementação da Meta 07 PME, sem, contudo, termos uma intencionalidade de aprofundar ou esgotar estes assuntos neste estudo.

A prioridade aqui é apreendermos o seu modelo analítico para a verificação de sua relação entre características do planejamento e da gestão da educação pública municipal do ponto de vista do Estado com os impactos e resultados do processo de formulação e implementação de políticas públicas no contexto da educação básica.

### 3.2 O MODELO ANALÍTICO E A ESTRUTURA CONCEITUAL DAS CAPACIDADES ESTATAIS NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NA EDUCAÇÃO BÁSICA.

Pires e Gomides (2016), apregoam que o ambiente político-institucional constitui o ecossistema da elaboração e implementação de políticas públicas e sua constituição abrange três dimensões: a) político-representativa, configurada pela governabilidade, produção de políticas nacionais em um sistema federativo, presidencialista e multipartidário; b) controles horizontais, que envolvem um conjunto de instituições e atores politicamente legitimados e “empoderados” para fiscalização, combate à corrupção e promoção da transparência da atividade estatal e defesa dos interesses sociais; c) participativa constituída dos “canais e formas institucionais de participação social nos processos de produção de políticas públicas que se disseminaram nos três níveis de governo e sob os mais diferentes formatos (conselhos, conferências, audiências e consultas públicas, dentre outros” (PIRES, 2001, *apud* PIRES e GOMIDES, 2016, p. 122).

Assim, de acordo com Pires e Gomides (2016, p. 122), o ecossistema da arte de governar no contexto do Estado Democrático de Direito, é caracterizado pelas “correlações de forças que potencializam situações em que os conflitos de interesses resultam em impasses e pontos de veto”.

Para avaliar políticas públicas educacionais nessa conjuntura, é preciso compreender que a escola e a sala de aula são os ambientes organizacionais de concretização efetiva das definições e diretrizes estabelecidas politicamente e o planejamento educacional em sua abrangência nacional, subnacional e local definindo o projeto, o modelo e a agenda educacional, que refletem no tipo de sociedade que queremos formar, a partir do Estado em ação, em uma perspectiva democrática.

Como afirma Azevedo (2004, p. 59), “o cotidiano escolar, portanto, representa o elo final de uma complexa cadeia que se monta para dar concretude a uma política [...] um programa de ação”, em um ambiente político-institucional que constrói e reproduz relações de poder baseadas no poder disciplinar, no biopoder e na biopolítica (FOUCAULT, 1979). Neste sentido, cabe uma profunda reflexão sobre o que significa implementar políticas públicas educacionais nesta conjuntura político-institucional.

Pires e Gomides (2016, p. 122-123), afirmam que em um “ambiente institucional com tais características, com uma diversidade de atores a serem coordenados e interesses a serem processados [...] a produção de políticas públicas demandará a configuração de arranjos

institucionais específicos”. Partindo desse pressuposto, a presente investigação busca analisar os impactos do perfil das gestões públicas, os elementos e conjunturas organizacionais sobre as transformações de capacidades estatais que incidem na continuidade e/ou descontinuidade do conjunto de programas, projetos e ações de governos expressos na Meta 07 do Plano Municipal de Educação, influenciando no desempenho da qualidade das políticas públicas da educação básica no município de Maraú/BA, no período de gestão (2013-2016)-(2017-2020).

Em relação à implementação das metas do Plano Municipal de Educação - PME, constata-se que sua existência configura-se a partir de 2014, após a aprovação da Lei 13.005/2014, que institui o Plano Nacional de Educação - PNE, e com ela, a obrigatoriedade da institucionalização do PME.

As metas do PNE que são de responsabilidade do município vêm sendo cumpridas na sua maioria, mas as metas relacionadas às relações intergovernamentais verticais que dependem de recursos da União estão em contingenciamento porque aguardam políticas de complementações redistributivas obrigatórias para viabilizar suas materializações.

Na concepção de Estado pós-estruturalista, compreende-se que a “ação dos sujeitos é um aspecto crucial para a compreensão das políticas e enfatizam a fluidez do poder e sua posse pelos diferentes agentes” (MAINARDES, 2011, p. 156). Neste sentido, analisar o discurso sobre as políticas é um recurso imprescindível para o entendimento das correlações de forças, disputas de poder e de significados. Assim, para Michael Foucault (2008a), expoente da biopolítica, considera que o processo de formulação de políticas públicas se dá pela disputa entre competidores para estabelecer objetivos, em que a linguagem, e mais especificamente, o discurso, são usados implicitamente.

Milani (2008), analisando alguns limites na formulação e implementação de políticas públicas locais afirma que o caminho para inovar na gestão de políticas públicas é fundamental para a diversificação de alianças sociais e para a transformação dos espaços locais, como *locus* de solidariedade cívica. E assim evitar dispersividade entre as iniciativas dos governos locais, situação esta, que poderá debilitar o conjunto das ações da política social implementada. Além disso, o referido autor defende ainda, a necessidade da adoção de mecanismos institucionais para a garantia da continuidade de políticas públicas locais democráticas, a fim de também evitar a fragmentação de experiência e promover o aumento das desigualdades através da diferenciação de garantia de direitos e serviços em âmbito nacional, sem haver avaliação sobre seu desempenho, seus efeitos e seus impactos sobre a sociedade.

Nesta perspectiva, Stephen J. Ball (2011, p. 156), propõe “que as políticas públicas educacionais sejam analisadas como texto e como discurso”. Como texto, entende-se a política

como materialização das múltiplas influências e agendas em disputa, consideradas influentes, legítimas e ouvidas, significando a expressão de intenções e negociações que se dão no interior do Estado, no seu processo de formulação e implementação de políticas públicas (MAINARDES, 2011). E a política como discurso está relacionada com o limite do poder de usar o discurso, a voz, para manifestar as suas intenções autorizadas a legitimar a sua visão de mundo, seus valores, seus hábitos instituindo seus discursos como verdade, tornando-se mais dominantes do que outros discursos, os quais são severamente silenciados nas disputas discursivas (BALL, 1994).

Dessa maneira, é necessário instituir uma estrutura de governança pública, compreendida como um processo dinâmico pelo qual se dá ao desenvolvimento político e através do qual a sociedade civil, o estado e o governo organizam e geram a vida pública (BRESSER-PEREIRA, 2001), na provisão, formulação e execução de políticas públicas. Assim, entende-se que o papel dos gestores públicos é muito importante no uso de mecanismos de governança pública e na utilização de ferramentas que envolvam o gerenciamento de políticas públicas na complexidade que é fazer funcionar as ações governamentais no contexto de atuação do Estado.

Os gestores públicos, enquanto integrantes seniores da alta administração pública nos governos, desempenham uma função relevante para criar capacidades estatais e conceber e implementar políticas públicas transformadoras. Para tanto, devem dispor de compreensão, competências e habilidades que deem conta de todo o processo de política pública (*policy process*), que envolve compreender todo o seu ciclo como: definição de agenda, identificação e alternativa na formulação de políticas públicas, esta entendida como o processo que gera um conjunto de escolha de políticas possíveis para resolver um determinado problema na avaliação das opções, seleção de opções e implementação e avaliação das ações (WU, *et al.*, 2014; SOUZA, 2006), conforme veremos a seguir.

### 3.3 CAPACIDADES ESTATAIS NO CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS PARA MATERIALIZAR A META 07 DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM MARAÚ/BA

A perspectiva desta investigação parte da inspiração no método do planejamento estratégico situacional que apresenta uma estrutura conceitual de ferramentas de gestão governamental denominada Triângulo de Governo, que quando articulada corretamente, permite a obtenção do equilíbrio entre o programa de governo, a capacidade de governo e



governabilidade do sistema (MATUS, 1972, *apud* BELCHIOR, 1999, p. 34). Estrutura essa que foi ampliada para nos permitir compreender e analisar o perfil de gestão e as capacidades estatais envolvidas no processo de formulação, implementação e gestão de políticas públicas no contexto da educação básica em âmbito municipal.

Belchior (1999), ressalta o que deve conter em um programa de governo, quais elementos influenciam na governabilidade, a saber as variáveis controláveis e as variáveis não controláveis bem como a capacidade de governo, que dizem respeito à realização e controle das ações. Existe, segundo a autora, uma relação de interdependência entre programa de governo e governabilidade do sistema, pois quanto mais complexo e ambicioso for a proposta de ação, menos governável ele será. Na mesma medida em que, quanto menos complexo e ambicioso o plano de governo for, será mais governável.

No que tange à governabilidade do sistema, quanto maior for a capacidade de governo, maior sua governabilidade, e quanto menor a capacidade de governo, menor também é a possibilidade de ação.

O equilíbrio entre os três vértices do triângulo de governo é fundamental para a viabilização do programa, de suas propostas de ação, ou seja, do plano de governo, garantindo possibilidade de ação (governabilidade do sistema) e execução e controle dessas ações, o que configura a materialização da capacidade de governo.

Nesta direção, o design institucional pode criar uma estrutura de governança pública, compreendida como um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político e através do qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e geram a vida na provisão, formulação e execução de políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 2001). Ou ainda “uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se aos novos processos de governo, ou às renovadas condições para o exercício do poder e para a organização estatal, ou aos novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada” (PIRES GOMIDES, 2016, p. 124).

Para tanto, é necessário criar uma estrutura de governança pública que promova a *accountability*, a transparência e a equidade. Equidade, neste âmbito, compreende-se como igualdade, simetria, retidão, conformidade, imparcialidade no reconhecimento de direitos dos usuários, usando a equivalência para promoção da igualdade e da justiça (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Toda essa estrutura e dinâmica na relação organizacional, institucional e política promovem mudanças na sociedade. Essa conjuntura demanda abertura para a participação governamental na implementação, execução e avaliação de políticas públicas, seja através da cogovernança, de processos de *advocacy* ou de execução, que favorecem a criação de

capacidades estatais e o desenvolvimento de instrumentos governamentais. Os quais devem promover a melhoria nas políticas públicas e nos serviços prestados à sociedade e ao cidadão.

Dessa maneira, partimos do entendimento inicial de que capacidades estatais compreendem as:

[...] dimensões técnicas e administrativas (existência de órgãos e agências com autoridade e alguma autonomia para formulação e implementação de políticas; disponibilidade, perfil e capacitação de recursos humanos; disponibilidade de recursos financeiros; instrumentos de regulação e transferência de recursos e ou a dimensões políticas e relacionais (formas de coordenação entre áreas governamentais e não governamentais; capacidade de construção de coalizões de apoio e formas de legitimidade para as agendas propostas); ou ainda a capacidade institucional, referindo-se a existência de estruturas organizacionais e burocráticas, que amplia a possibilidade de agência dos líderes políticos (MENICUCCI, 2018, p. 51).

Construir capacidades estatais refere-se ao desenvolvimento de arranjos institucionais políticos e administrativos, dado que o conceito incorpora variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. Parte da agenda de pesquisa trata de identificar diferenças e similitudes no município quanto à capacidade e os seus efeitos sobre a implementação de políticas.

A tentativa é de explicar resultados de políticas públicas da educação básica a partir de características dos diferentes governos ou de níveis de gestão educacional que, em geral, estão preocupados com a implementação de políticas e as diferenças nesse processo sem considerar seus efeitos na qualidade da educação pública municipal.

Como as práticas das capacidades estatais podem subsidiar a implementação de políticas públicas educacionais que garantam o acesso à educação como direito e não como mercadoria? E como o perfil dos gestores aliado ao processo de planejamento e gestão conseguem viabilizar a sua materialização de políticas públicas educacionais que garantam a qualidade da educação?

Schneider (2005 *apud* PIRES e GOMIDES, 2016, p. 123), ampliam as discussões sobre o conceito de capacidades estatais ao afirmar que é polissêmico. Para os referidos autores há quatro perspectivas na formulação e implementação de políticas públicas no contexto do Estado em transformações que demandam constituição de arranjos institucionais complexos e sistêmicos abrangendo relações entre Estado, sociedade e mercado. Desta forma, a tomada de decisão e a execução de programas, projetos e ações de políticas públicas passam a ser distribuídas ou compartilhadas entre atores governamentais e não governamentais, conforme pode-se constatar nos quadros 01 e 02.

**Quadro 01** - Níveis e características das capacidades estatais na formulação e implementação de políticas públicas.

Nível	Características das capacidades estatais
<b>Aspecto abrangente</b>	Diz respeito à criação e à manutenção da ordem em um determinado território. Isso exige um conjunto de medidas para a proteção da soberania, como administrar um aparato coercitivo, arrecadar tributos e administrar um sistema de justiça (PIRES e GOMIDES, 2016, 123).
<b>Aspecto macro</b>	Expõe as situações de conformação dos Estados e o gerenciamento de conflitos internos e externos e transformam as suas sociedades e economias (TILLY 1975; SKOCPOL 1979; LEVI 1988, <i>apud</i> PIRES e GOMIDES, 2016).
<b>Aspecto concreto/micro</b>	São as capacidades do “Estado em ação” que permitem identificar problemas, formular soluções, executar ações e entregar resultados, a partir da produção de políticas envolvendo múltiplos atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a produção de políticas públicas (SKOCPOL 1985; SKOCPOL e FINEGOLD 1982; MANN 1993; EVANS 1995; GEDDES 1996, <i>apud</i> PIRES e GOMIDES, 20216).
<b>Interseccionalidade entre capacidades estatais e governança pública</b>	Envolve a articulação entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil objetivando gerar valor e inovações na implementação de políticas públicas.

**Fonte:** Construção própria adaptada de Pires e Gomides (2016, p. 123).

Processos de mudanças podem potencializar ou reduzir as capacidades estatais, atuando para que um governo seja bem ou mal-sucedido, principalmente quando se adota perspectiva de governo que promovem o “esvaziamento do Estado” ou mesmo a desconcentração do controle do Estado sobre os processos de formulação e implementação de políticas públicas. Isso pode ocorrer por adoção do adensamento das interações entre os atores estatais ou por terceirização das suas funções para o mercado e para organizações não governamentais (PIRES e GOMIDES, 2016).

A desagregação e fragmentação das estruturas burocráticas verticalizadas provocadas pela descentralização e/ou terceirização das funções e responsabilidades para a sociedade civil, governos subnacionais e para o mercado, pode comprometer algumas capacidades estatais alterando o papel do Estado, passando para a assumir o papel de regulador e avaliador. Isso pode, por outro lado, abrir espaço para novas capacidades estatais, entregas de produtos e inovações nas ofertas de serviços públicos aderentes ao interesse público.

A defesa é de que ocorreram transformações nas funções e papéis do Estado sem haver diminuição das suas capacidades e provocando um deslocamento das capacidades estatais sem que essas mudanças alterassem a centralidade ou sua relevância. Acredita-se que tais capacidades teriam se deslocado da produção para a regulação, para a avaliação de políticas e

controle dos recursos financeiros, legais e simbólicos, pois, “como regulador, caberia ao Estado o papel singular de desenhar os arranjos de interação com atores econômicos e sociais (MATTHEWS 2012, *apud* PIRES e GOMIDES, 2016, p. 125).

Dessa maneira essa perspectiva defende que as mudanças associadas à noção de governança têm o potencial de ampliar as capacidades de intervenção do Estado intensificando as interações entre atores governamentais e não-governamentais no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Estas características podem resultar em complementaridades, colaboração intergovernamental e sinergias, e não apenas em substituição das definições específicas dos governos (OFFE, 2009, p.12 *apud* PIRES e GOMIDES, 2016, p. 125).

A conformação de arranjos institucionais complexos de políticas públicas demanda um processo de governança para ampliar as capacidades estatais a fim de que o Estado realize as intervenções para construção de novas capacidades coordenadamente.

Desta forma, a partir da articulação entre múltiplos atores sociais, combina-se um planejamento articulado e intersetorial a fim de garantir flexibilidade, coordenação, colaboração, cocriação e participação no ciclo das políticas públicas, especialmente no monitoramento intensivo e multifocal. Assim, proporciona-se oportunidade para aprendizagem, negociações, diálogos e inovações na participação governamental através da constituição de arranjos institucionais inovadores, empoderadores, democráticos e inclusivos (PIRES e GOMIDES, 2016).

Nesse sentido, processos de monitoramento e avaliação da implementação de políticas públicas educacionais são fundamentais para promover a reflexão coletiva sobre os resultados da política e promover o seu aprimoramento e correção de rumos continuamente. Com base nisso, passamos a desenhar o modelo de análise das capacidades estatais, apoiando-nos nos trabalhos desenvolvidos por (PIRES e GOMIDES, 2016 e 2018; WU, *et al.*, 2015, conforme detalhado no Quadro 02.

Na sequência, apresentaremos sua estrutura conceitual e analítica sobre capacidades estatais e os principais resultados sobre a presente investigação.

**Quadro 02 - Dimensões para avaliação do perfil de gestão e capacidades estatais para a efetividade no ciclo de políticas públicas na educação básica.**

DIMENSÕES DE HABILIDADES E COMPETÊNCIAS CAPACIDADES ESTATAIS	COMPOSIÇÃO DAS CAPACIDADES ESTATAIS	NÍVEIS E RECURSOS DE CAPACIDADES ESTATAIS	ESPECIFICIDADES DAS CAPACIDADES ESTATAIS
a) <b>Capacidade Técnico-administrativa</b>	Esta capacidade envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, de planejamento do governo estatal, recursos financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada objetivando a eficiência e eficácia (WU, <i>et. al.</i> , 2015).	<b>Individual-operacional</b>	Envolve habilidades e competências individuais dos gestores da alta administração pública para desempenhar suas funções gerenciais estratégicas nos governos. Dificuldade no exercício da liderança no setor público sem definição de pactuação de responsabilização por resultados pode minar ao invés fortalecer esta capacidade (WU, <i>et al.</i> , 2015).
		<b>Organizacional-operacional</b>	Considera que o bom desempenho dos gerentes e trabalhadores depende muito da organização interna dos órgãos públicos e o ambiente político-institucional dentro do qual eles trabalham. [...] O relacionamento das agências com instituições e atores legislativos e executivos e o treinamento e aspirações dos funcionários públicos, são determinantes importantes de sua capacidade e eficácia”. (B. GUY, <i>s/a, apud WU et al.</i> , 2015, p. 169).
		<b>Sistêmico-operacional</b>	Envolve “coordenação de esforços governamentais e não-governamentais para tratar de problemas coletivos”. O papel da liderança, visão compartilhada, formação de círculos eleitorais, pesquisa de políticas e uma conversa sobre políticas inclusivas, são aspectos importantes no desempenho e desenvolvimento da capacidade política neste nível (B. GUY, <i>s/ a, apud WU et al.</i> , 2015, p. 169).
b) <b>Capacidade Político-relacional</b>	Surge para subsidiar os governos para abordar problemas complexos, para atender às expectativas da sociedade através da elaboração e implementação de políticas públicas. Permite a associação de habilidades, competências e procedimentos para a inclusão da multiplicidade de diferentes grupos sociais, atores econômicos e políticos na negociação/articulação. Promove a interação com a burocracia estatal para elaboração e oferta de políticas e serviços públicos, de forma articulada visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais através de escolhas inteligentes. Constituindo-se como “conjunto de habilidades e recursos - competências e habilidades -	<b>Individual-operacional</b>	Requer o desenvolvimento de habilidade-chave" que é exigida dos atores políticos que demanda dispor de conhecimento e experiência política ou perspicácia política para garantir que as políticas públicas sejam efetivas (WU, <i>et al.</i> , 2010 e 2015).
		<b>Organizacional-operacional</b>	Demanda desenvolver relações de aprendizagem com parceiros da governança e com os cidadãos e sociedade fomentando a participação cidadã na definição de agendas frente aos problemas para desenhar alternativas e soluções inteligentes (POST, SALMON e RAILE, 2008, <i>apud WU, et al.</i> , 2015). A produção e análise de dados e disseminação de informações acessíveis permitem o monitoramento das ações governamentais, o diálogo com os governos e sociedade para influência e incidência sobre a qualidade das políticas públicas e seus resultados.
		<b>Sistêmico-operacional</b>	“Tem o potencial de mudar todas as outras capacidades nas atividades governamentais.

	necessárias para desempenhar funções políticas” (WU, <i>et al.</i> , 2015, p. 165). Isso permite a configuração de legitimidade da ação do Estado, promove mobilização social e acomodação de interesses conflitantes (PIRES e GOMIDES, 2016), além de contribuir para gerar aprendizagem e inovação nas ações dos governos.		Demanda capacidade de direção que tem poder de moldar todos os outros aspectos da capacidade política. O apoio, pessoal e recursos financeiros afetam a confiança de outros atores e cidadãos nas esferas política, social, econômica e de segurança da ação política é importante. A ausência de confiança também pode gerar deficiências no governo que devem ser superadas para não implicar em ineficiência e ingovernabilidade do governo, comprometendo o desempenho de suas funções (WU, <i>et al.</i> , p. 170).
c) <b>Capacidade Analítica</b>	É considerada como a capacidade de acessar e aplicar conhecimentos técnicos e científicos e técnicas analíticas para formular e implementar políticas públicas eficientes e eficazes, tendo como premissa a elaboração de políticas baseadas em evidências (WU, <i>et al.</i> , 2015, p. 168).	<b>Analítico-individual</b>	A “capacidade política sustenta o apoio político para a implementação de ações políticas” (FUKUYAMA, 2013; GLEESON <i>et al.</i> , 2009, 2011; ROTBERG, 2014; TIERNAN e WANNA, 2006 <i>apud</i> WU, <i>et al.</i> , 2015, p. 168). Os gestores públicos envolvidos na articulação política devem ser capazes de incorporar e processar conhecimentos e informações em todo o ciclo de políticas públicas (WU, <i>et al.</i> , 2015).
		<b>Analítico-organizacional</b>	Os governos têm limitação para formular políticas públicas baseadas em evidências por limitação na produção e uso de dados, mesmo quando estes estão disponíveis. Isso porque existe distribuição desigual de capacidades analítico-operacionais para auxiliar o processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Para tanto, é necessário que os governos e suas agências estatais disponham de alta capacidade analítica e organizacional para dispor de recursos humanos dotados de tais habilidades e de sistemas de coleta e análise de dados, bem como comprometimento com políticas baseadas em evidências para serem eficazes. E permitir o monitoramento e avaliação analítico-organizacional (WU, <i>et al.</i> , 2015, p. 168-169).
		<b>Analítico-sistêmico</b>	Envolve instalações científicas de estatísticas em uma sociedade que permite aos formuladores de políticas e trabalhadores o acesso a informações de alta qualidade para exercer suas funções analíticas e gerenciais, disseminar dados e informações que torne o governo responsivo e melhore as políticas e serviços públicos por meio do monitoramento participativo e avaliação (WU, <i>et al.</i> , 2015).

**Fonte:** Elaboração própria adaptado de Pires e Gomides (2016, p. 123; 2014) e Wu (*et al.*, 2015a, p. 168; 2014).

### 3.4 UMA ESTRATÉGIA ANALÍTICA PARA AVALIAR CAPACIDADES ESTATAIS NO CICLO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Neste sentido, cabe destacar aqui o que salientam Pires e Gomides (2016, p. 126), que a relação entre governança e capacidades estatais depende de quais “atores estão envolvidos, como eles interagem e qual é a distribuição de papéis e funções entre eles [...]. Na análise dos arranjos institucionais das políticas públicas estaria uma chave para identificar e analisar as capacidades estatais”. A partir dessa estrutura analítica conceitual sobre capacidades estatais, verificaremos quais são as condições que tornam o governo municipal capaz de produzir políticas públicas educacionais de qualidade a partir da Meta 07 PME na educação básica.

Os critérios de abordagem adotados para classificar as capacidades técnico-administrativas, políticas-relacionais e analíticas referenciados para avaliar a política analisada neste estudo foram baseados nos estudos de Pires (2014), Pires e Gomides (2016, p. 129-130) e em Wu (*et al.*, 2015), com adaptação promovida pelo autor deste estudo. Assim, a definição de tais critérios permite avaliar o processo de implementação de políticas públicas educacionais na educação básica de forma inovadora apresentando uma contribuição nesta área do conhecimento para novos estudos e análises.

As capacidades técnico-administrativas, levam em consideração a existência de burocracias governamentais profissionalizadas caracterizada como dimensão organizacional (ORGANIZACIONAL); o funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental (COORDENAÇÃO), e a provisão de procedimentos de monitoramento do processo de implementação de políticas, programas, projetos, planos e ações educacionais (MONITORAMENTO).

aos critérios relacionados às capacidades político-relacional, considerou-se observância dos aspectos relacionados à existência de interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos como vereadores e interações com partidos políticos (APOLI); a existência e o funcionamento de mecanismos de participação e controle social no ciclo de políticas públicas, fomentando o monitoramento e a avaliação como ferramentas para subsidiar a melhoria de políticas e serviços públicos em interação socioestatal, estabelecendo coalizões, colaboração, cooperação e cocriação (PARTICIPAÇÃO); e presença de fiscalização e controle de órgãos de *accountability* na perspectiva horizontal e vertical (CONTROLE SOCIAL).

Os critérios relativos à capacidade analítica foram definidos com base nos estudos de Wu *et al.*, (2015), por serem mais desenvolvidos e atenderem aos objetivos desta pesquisa.

Dente modo, englobam a capacidade do gestor público e dos tomadores de decisão realizar diagnóstico e compreender os problemas sociais e educacionais, na perspectiva de analisar o que os governos fizeram, como fazem e porque fazem, se fazem é com base em evidências, como dados e informações ou não (DIAGNÓSTICO); apresentam capacidade de análise e julgamento das informações para propor soluções (JULGAMENTO); fazem uso de tecnologias da informação e comunicação para produzir dados e disseminar informações com tempestividade e baixo custo, utilizados para compreender as causas dos problemas e as consequências que afetam a sociedade e subsidiar soluções para formulação de políticas públicas bem sucedidas e inovadoras (APLICAÇÃO).

A partir de então, passaremos a analisar a relação das capacidades estatais, seus níveis e especificidades com os resultados e as inovações evidenciados enquanto desempenho de cada gestão da educação pública municipal nos períodos investigados, a partir do ecossistema da arte municipal de governar e seus possíveis efeitos nas políticas públicas educacionais locais. Considerando uma estratégia analítica para avaliar capacidades estatais no ciclo de políticas públicas educacionais, que será detalhado nos resultados e discussão.

Demonstraremos também no capítulo subsequente, assim, estratégias e critérios analíticos que permitem estabelecer associações entre efeitos, resultados e melhorias observadas no processo avaliativo das capacidades estatais identificadas e suas relações com o perfil de gestão da educação pública municipal no processo de formulação, implementação e gestão de políticas públicas no contexto da educação básica em âmbito local.



## **4 O ECOSISTEMA DA ARTE MUNICIPAL DE GOVERNAR E SEUS REFLEXOS NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS EM MARAÚ/BA**

Neste capítulo serão abordados aspectos relacionados ao perfil dos gestores públicos educacionais do município de Maraú, os elementos e conjunturas organizacionais que impactam nas transformações de capacidades estatais, e na incidência sobre a continuidade e/ou descontinuidade do conjunto de programas, projetos e ações de governos expressos na Meta 07 do Plano Municipal de Educação (MARAÚ, 2015). Tratando ainda sobre suas influências no desempenho da qualidade das políticas públicas da educação básica no município, na gestão do Partido Progressista nos períodos subsequentes de (2013-2016) e de (2017-2020), na educação pública municipal e Maraú/BA.

### **4.1 OS INDICADORES EDUCACIONAIS EM MARAÚ /BA**

No campo educacional, o município apresenta taxa de escolarização de 95%, com 4.084 matrículas no Ensino Fundamental dos Anos Iniciais e Finais em 2019, onde observa-se que a qualidade dessa oferta educacional é afetada em termos de melhoria, pois o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Ensino Fundamental dos Anos Iniciais na rede pública é de 4,1 e no Ensino Fundamental dos Anos Finais é 3,4. Estes índices evidenciam uma necessidade de maior investimento em políticas públicas educacionais para elevar a qualidade da educação básica no município (IBGE, 2020; QEDU, 2020).

Neste contexto, pode-se verificar que diversas informações educacionais do município apresentam contribuições relevantes e especificidades próprias sobre as questões investigadas a respeito da transição administrativa entre governos nas duas últimas gestões (2013-2016, 2017-2021). Isso nos possibilita observar, portanto, a natureza das relações políticas, as características partidárias, os aspectos de capacidades estatais e investimentos orçamentários no campo das políticas públicas educacionais. É por tais motivos que inicia-se este capítulo apresentando alguns indicadores educacionais que contornam o perfil da política educacional no município de Maraú/BA, refletindo, dessa maneira, os diferentes impactos das perspectivas de gestão pública.

Nesta direção, quando se analisa os indicadores educacionais entre as gestões em encerramento de mandato (2013-2016) e a subsequente (2017-2020), observando mais especificamente o período compreendido entre 2013 e 2017, constata-se que, tanto no que se refere ao 5º Ano dos Anos Iniciais, quanto ao 9º ano dos Anos Finais, em Língua Portuguesa

(leitura e interpretação de texto), e em Matemática (resolução de problemas) no 5º Ano dos Anos Iniciais, bem como no 9º ano dos Anos Finais, verifica-se que houve sensível melhora do desempenho de aprendizagem em 2013, na área de Língua Portuguesa no 5º ano, passando de 11% para 24% em 2015.

Como é possível observar, no 9º Ano houve melhora no desempenho de Língua Portuguesa passando do índice de 7% para 42% em 2015. Em Matemática, no mesmo período analisado, houve avanço no desempenho de aprendizagem, pois os indicadores do 5º Ano passaram de 5% em 2013 para 19% em 2015. No 9º Ano, em Matemática, também houve uma melhora significativa, com os indicadores de desempenho passando do 0% em 2013 para 8% em 2015. Já na comparação dos indicadores de desempenho da gestão de 2015 com a gestão da educação de 2017, percebe-se uma queda nos indicadores educacionais. O 5º ano de 2015 para 2017 manteve seu índice original de 24%, não havendo queda, mas também não ocorreu melhora na aprendizagem (QEDU, 2020).

Em relação ao desempenho dos alunos do 9º Ano em Língua Portuguesa de 2015 para 2017 houve queda dos indicadores, passando de 42% para 14%. O mesmo fenômeno pode ser observado na área de Matemática neste público, sendo que em 2015 esse índice era de 8% e em 2017 passou a ser 3%. Quais as medidas, quais as políticas foram implementadas pela nova gestão da educação pública municipal para reverter este quadro de queda da qualidade da educação? Estas são indagações que estão relacionadas com o perfil do gestor educacional e da capacidade técnica da sua equipe diretiva e de gestores escolares que constituíram a nova gestão após a transição/reeleição administrativa de encerramento de mandato (2013-2016), questões que serão abordadas no decorrer deste trabalho.

Na sequência, quando analisamos a evolução do IDEB neste mesmo período, pode-se considerar que o município sistematicamente não atinge o IDEB, com exceção apenas dos Anos Iniciais em 2015. A aprendizagem é muito baixa, assim como o fluxo escolar as medias obtidas no IDEB, conforme pode-se observar abaixo no Quadro 03.

**Quadro 03 - Comparativo da evolução do IDEB de Maraú/BA 2013-2019**

Ano do IDEB analisado	Etapa	Aprendizado	Fluxo*	IDEB	Meta projetada	Obs*
2013	Anos Iniciais	-	0,80	-	3,7	(A cada 100 alunos, 20 não foram aprovados).
	Anos Finais	3,79	0,73	2,8	3,5	(A cada 100 alunos, 32 não foram aprovados).
2015	Anos Iniciais	5,04	0,83	4,2	4,0	(A cada 100 alunos, 17 não foram aprovados).

	Anos Finais	5,07	0,67	3,4	3,9	(A cada 100 alunos, 33 não foram aprovados).
2017	Anos Iniciais	4,82	0,85	4,1	4,3	(A cada 100 alunos, 15 não foram aprovados).
	Anos Finais	4,56	0,75	3,4	4,2	(A cada 100 alunos, 25 não foram aprovados).
2019	Anos Iniciais	-	0,89	-	4,6	O município não pontuou no IDEB geral em 2019 por erro externo entre a aplicação das provas e cadastro no INEP, pois foram constatadas inconsistências de informações nesse processo.
	Anos Finais	5,07	0,74	3,8	4,2	Houve evolução de 0,4 pontos neste segmento.

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do QEDU (2020).

O Quadro 04, abaixo, também demonstra que existem índices elevados de reprovação e abandono, conforme destaques em negrito, tanto nos Anos Iniciais quanto nos Anos Finais. Os maiores índices de reprovação encontram-se nos Anos Finais no ano de 2013, com 18,4%, em 2015, com 19% e em 2017 atingindo a casa dos 20,1%. A taxa de abandono é elevada em 2013, também nos Anos Finais, com 10,2%, e em 2015, com 13,2% (QEDU, 2020).

#### Quadro 04 - Rendimento escolar de Maraú/BA 2013-2019

Ano	Etapa escolar	Reprovação (%)	Abandono (%)	Aprovação (%)
2013	Anos Iniciais	15,2	4,4	80,4
	Anos Finais	<b>18,4</b>	<b>10,2</b>	71,4
2014	Anos Iniciais	7,9	2,7	89,4
	Anos Finais	9,5	6,1	84,5
2015	Anos Iniciais	12,8	5,3	81,9
	Anos Finais	<b>19</b>	<b>13,2</b>	67,8
2016	Anos Iniciais	14,5	2,4	83,1
	Anos Finais	17,3	9,6	73,1
2017	Anos Iniciais	12,9	2,8	84,3
	Anos Finais	<b>20,1</b>	5,2	74,7
2018	Anos Iniciais	15,2	2,8	82
	Anos Finais	<b>20,0</b>	<b>10,9</b>	69,1
2019	Anos Iniciais	9,7	1,5	88,7
	Anos Finais	15,6	11,0	73,4

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do QEDU (2020).

Os indicadores educacionais demonstram que houve queda significativa de desempenho dos alunos no período de uma transição de gestão da pasta da educação no mesmo governo reeleito para um período de mais quatro anos de mandato. Essa queda de indicadores está relacionada com a ausência de uma política municipal de educação planejada, articulada, integrada sistêmica com as capacidades estatais no design organizacional no contexto municipal. A inexistência também de uma política de monitoramento e avaliação implica na

descontinuidade de programas, projetos e ações educacionais e na baixa qualidade da aprendizagem como se pode notar a partir dos indicadores demonstrados acima no Quadro 04.

Dito isto, cabe ressaltar aqui que, este trabalho toma como ponto de partida uma abordagem sobre indicadores educacionais como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, é porque o recorte deste objeto de pesquisa é avaliação da implementação da Meta 07 do Plano Municipal de Educação de Marau – Bahia. Necessariamente, esta meta, em alinhamento sinérgico o último Plano Nacional de Educação – PNE, “estabelece a necessidade de se fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem. Para tal fixa um conjunto de 36 estratégias. A orientação teórica de tais estratégias é diversa e mostra um hibridismo de proposições que vai desde a fixação de médias a serem obtidas nos exames nacionais (IDEB) e no PISA, até o desenvolvimento de processos contínuos de autoavaliação pelas escolas – entre outras iniciativas” (FREITAS, 2018, p. 28), fixando metas a serem atingidas.

Dessa maneira, a finalidade desta reflexão sobre a arte local de gerir políticas públicas educacionais aqui, é verificar em que medida esta meta vem sendo cumprida e quais são os seus efeitos nas capacidades estatais articuladas para a implementação de medidas neste campo, sem contudo, reduzir tais políticas públicas à “responsabilização baseadas em testes”, preparação para testes retirando tempo do ensino nas escolas, estreitamento curricular, mais segregação escolar, inflação das médias de desempenho, formação dos professores e dos estudantes orientadas para os testes padronizados apenas, entre outras”, como afirma Freitas (2018, p. 28). Mesmo porque, conforme nos afirma Santos (2021, p. 7-8), apesar de tomarmos o IDEB como como um indicador objetivo que nos aponta os possíveis déficits de aprendizagem dos estudantes em componentes curriculares como Língua Portuguesa e Matemática, devemos dizer que este trabalho não pretende defender um “paradigma credencialista” (PARO, 2007, p17), onde os educandos e os professores, especialmente os de Língua Portuguesa e Matemática preocupam-se em desempenhem suas práticas educativas ou treinem seus alunos para obter aumentar o índice do IDEB apenas.

Primeiro porque segundo Januzzi (2017), o IDEB se enquadra como um indicador objetivo e um indicador objetivo é questionável devido a sua insuficiência para apreender toda dimensão socioeducacional de uma dada realidade.

E segundo porque deve ser utilizado prioritariamente como mais uma ferramenta combinada com outros indicadores subjetivos, os quais levam em consideração a apercepção dos especialistas, dos indivíduos, dos estudantes e das comunidades em relação a diferentes aspectos e dimensões da realidade escolar. Pois, “todo indicador social ou estatística pública

tem um caráter intrinsecamente normativo, já que deriva de processo interpretativos da realidade que não têm nada de neutro ou estritamente objetivo em sua formulação” (JANUZZI, 2017, p. 30).

Devemos dizer ainda que tomamos o IDEB e a evasão escolar como ponto de partida para refletir sobre o processo de construção, a importância e o papel dos indicadores educacionais na produção de dados e informações que permitam analisar as condições e conjunturas de oferta da educação que permitem ou não a transformação da realidade política e educacional em favor de uma aprendizagem educativa mais dialógica e uma educação com qualidade social.

Um ensino compreendido com qualidade social é aquele que “forma o cidadão, que dá formação integral, preocupado com os interesses pessoais do aluno, aquilo que lhe propicia viver em uma vida saudável e boa, não o que apenas o prepara para o mercado de trabalho” (PARO, 2007, p. 41). Também corroborando o pensamento de Paro (2007, p. 41), tem-se que:

A escola de qualidade social é aquela que aponta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de ver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltar para o homem comum; de luta para o financiamento adequado, pelo reconhecimento trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas” (SILVA, 2009, p. 225).

Neste sentido, como os indicadores sociais podem ditar tendências e criar narrativas, Santos e Craveiro (2021, No prelo), citando Merry (2011), colocam que à medida que o mundo se torna cada vez mais medido e monitorado por meio de indicadores, torna-se necessário classificar as dimensões técnicas e políticas dessa nova tecnologia. Os indicadores produzem formas de conhecimento convenientes e prontamente compreensíveis sobre o mundo que moldam a maneira como os formuladores de políticas e o público em geral entendem o mundo. Mas é preciso atentar para que a necessidade de intervenção social não reduza a realidade a um processo de racionalidade que desconsidera diversas perspectivas sociopolíticas.

Assim, avaliar é preciso, pois segundo Draibe (2001, *apud* SANTOS e CRAVEIRO, 2020, p. 05), a “avaliação é importante no processo de desenho e implementação das políticas públicas, pois esta tem como objetivo a verificação de eficácia, de eficiência e de prestação de contas das ações. E sintetiza informações relevantes para a solução de problemas que afetam a sociedade”, mas também subsidiar as tomadas de decisões colaborativas e para o fortalecimento

da democracia participativa. Ainda segundo (WU *et al.*, 2014, p. 118, *apud* SANTOS e CRAVEIRO 2020, p. 05):

A avaliação é compreendida como um processo organizado de coleta e análise de dados e informações sobre uma determinada intervenção que busca respostas para perguntas avaliativas de políticas e serviços públicos. É como um conjunto de “todas as atividades realizadas por uma multiplicidade de atores estatais e sociais para determinar o desempenho de uma política pública na prática e estimular o provável desempenho futuro.

Assim, percebe-se que, se o monitoramento e a avaliação de políticas e serviços públicos são relevantes para determinar a eficiência e efetividade das intervenções públicas em respostas aos problemas da sociedade, cabe, neste aspecto, uma análise a respeito dos impactos junto a possibilidade de os governos locais legislarem sobre as políticas públicas locais considerando que o conteúdo das políticas é uma arena em disputa de interesses antagônicos em uma constante correlação de forças, frente aos mecanismos jurisdicionais e de relações institucionais (ARRETCHE, 2012).

#### 4.2 CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA DO EXERCÍCIO DO PODER NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS EM MARAÚ/BA

Durante o período que compreende o estudo (2013 a 2020), passaram pela Gestão Pública da Educação Municipal de Maraú/BA, três gestores, conforme o Quadro 05. Deste modo, será realizada a contextualização de suas trajetórias enquanto gestores, a fim de, posteriormente realizar a análise de suas competências, projetos e realizações, bem como suas contribuições e repercussões para a educação do município.

**Quadro 05** - Gestores Públicos da Educação Municipal de Maraú/BA 2013-2020.

Período (anos)	Partido	Gestora Municipal/Prefeita	Gestor Público da Educação Municipal
2013	PP	Gracinha Viana	Entrevistada 01
2014-2016	PP	Gracinha Viana	Entrevista 02
2017-2020	PP	Gracinha Viana	Entrevista 03

**Fonte:** Elaboração própria (2021).

#### 4.2.1 Primeira Gestão Pública Municipal do Partido Progressista (PP) - 2013-2016

Durante a primeira gestão do PP, após o governo do PT, de 2013 -2016, atuaram na Gestão Pública Municipal dois titulares. A Entrevistada 01 atuou no ano de 2013 como Secretária de Educação sendo que já havia atuado no ciclo anterior (2009-2012) como Coordenadora Pedagógica no município de Maraú/BA. Na sequência, assumiu a gestão da Educação Municipal o Entrevistado 02 que atuou de 2014 a 2016.

##### 4.2.1.1 A Gestora Pública da Educação Municipal - 2013

A trajetória profissional da Gestora Pública da Educação Municipal se deu pelo fato da Entrevistada 01 ser nativa, atuar no distrito de Barra Grande e por ter experiência profissional na área da Educação em outro município. Posteriormente, com a eleição de Zequinha, gestão (2005-2008), a Entrevistada 01 recebeu o convite para assumir a gestão do Colégio Maria Amélia, em Barra Grande.

Na gestão Pito do PT, 2009-2012, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a Entrevistada 01 foi convidada, na época, pelo Senhor Ademar, então Gestor Público da Educação Municipal para atuar em Barra Grande na coordenação pedagógica em uma escola municipal. Depois dessas experiências na área da coordenação pedagógica, gestão escolar e técnica Educacional na Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Cultura - SEMEC, a Entrevistada 01 foi convidada para gerir a pasta da Secretaria Municipal de Educação de Maraú/BA, na gestão pública municipal 2013-2016. Enquanto exercia a função de Gestora Pública da Educação Municipal, então, afirmou que conseguiu dar continuidade ao trabalho realizado pela sua antecessora, fazendo o que precisava para melhorar a qualidade da educação pública municipal. E afirmou o seguinte: *“eu acredito ter sido por esse trabalho que a prefeita Gracinha Viana me convidou novamente para assumir a Secretaria de Educação na sua gestão que se iniciou para o período de sua primeira gestão 2013-2016”*.

No momento em que a Gestora Pública da Educação Municipal assumiu a Secretaria de Educação, avaliou as condições organizacionais dessa pasta da educação para formular e implementar políticas públicas e enfrentou alguns desafios, pois quando assumiu a gestão da Secretaria Municipal de Educação foi um momento muito difícil, especialmente no início porque não encontrou a Secretaria de Educação organizada com a memória das políticas públicas implementadas. A Gestora Pública da Educação Municipal comenta que o governo que encerrou o mandato em 2012 desmontou todas as políticas, programas e projetos

implementados no período anterior à transição de governos para a gestão 2013-2016. Afirmou que quando assumiu a gestão da Secretaria Municipal de Educação novamente no mandato 2013-2016, foi complicado porque não encontrou nenhuma tipo de informações, por exemplo, nem de quantas escolas existiam no município de Maraú.

*Eles apagaram tudo, destruíram tudo, e a gente foi à cega mesmo para começar a trabalhar. Começa a trabalhar e correr atrás de como fazer o levantamento como estava as escolas. Para poder ver por onde a gente começava. Porque... pense em uma coisa que estava totalmente sem norte, sem orientação. Na hora que a prefeita ganhou a gente não esperou nem... como ela já tinha me dito que eu estaria como Secretária Municipal de Educação, não esperei muito que ela tomasse posse. Na verdade, para poder visitar as escolas logo, mesmo porque eu estava na direção da escola e como presidente do Conselho Municipal de Educação na época poderia agilizar o processo. E aí eu fiquei assustada com as coisas que eu estava vendo sobre a situação das escolas. A situação era crítica, feia mesmo (ENTREVISTADA 01).*

A Entrevistada 01 se refere à transição da gestão do governo municipal liderado por Pito do PT, 2009-2012, Partido dos Trabalhadores (PT), à época. Como sabemos, a natureza e a tipologia dos partidos políticos e do sistema eleitoral também determinam os “‘horizontes de políticas públicas’ de um governo incidindo na limitação dos tipos de opções de políticas de razões eleitorais ou políticas” (WU, *et al.* 2014). Sabendo disso, cabe questionar sobre o que faz os partidos políticos destacarem-se na luta política, na formulação e implementação de políticas públicas democráticas, comprometidas com a melhoria da vida dos cidadãos através da oferta de serviços públicos eficazes. Para tanto, é necessário que sejam superadas suas desorganizações, as fraquezas das suas propostas de governo, e principalmente, bater o que foi destacado por Gracindo (1994, p. 63), que afirma que os próprios partidos políticos constataram que não têm doutrina e identidade política e partidária definida, não têm objetivo maior, não passam de cabides eleitorais.

O descompromisso promove a barganha, pois ao atingir o poder, os governantes públicos não atuam de acordo com os compromissos estabelecidos no seu programa de governo, nem com os divulgados nas campanhas eleitorais. E a desorganização, também abordada pela referida autora, que destaca que isso provoca artificialismo, desproporção do Estado, fragilidade dos seus programas e plataformas de governo, superficialidade e incongruência dos programas partidários, e naturalmente, isso implica no desenho, implementação e avaliação de políticas públicas ineficientes e ineficazes (GRACINDO, 1994, p. 66), porque fica-se preso nas relações particularistas, fisiológicas, clientelistas e patrimonialistas e isso tem relação com os modelos de gestão pública implementados.



Objetivando atuar para implementar políticas públicas educacionais que melhorassem a oferta dos serviços públicos educacionais no município, adotou-se como estratégia a realização de diagnóstico da educação pública municipal como primeira medida para mudança através da planificação com a construção do Plano de Ações Articuladas (PAR<sup>3</sup>). O referido documento reflete mais um plano de governo com a finalidade de adquirir obras de infraestrutura para construção de creches e escolas e, apresentou um resultado positivo pois foram construídas quadras de esporte, foram realizadas reformas e construções de escolas, na comunidade Empata Viagem, por exemplo.

Em relação ao processo de envolvimento e colaboração entre Gestores Públicos da educação municipal no período da transição de gestão em encerramento de mandato 2009-2011 e gestão em início de mandato 2013-2016, com a finalidade de assegurar a continuidade de programas, projetos e ações que positivam pela qualidade da educação, com foco na Meta 07 do PME, os dados e informações levantados do período, permitem afirmar que existia um Plano Municipal de Educação elaborado, aprovado, institucionalizado, porém não fora implementado, monitorado e avaliado. Como este PME estava desatualizado por causa do novo Plano Nacional de Educação (2014-2024), foi necessário ser reelaborado em 2015, que resultou em um novo PME (2015-2025).

Kon (1994, p. 61), apresenta que “o planejamento governamental deve ser entendido como um processo contínuo que envolve desde à elaboração de um plano, até sua implementação, controle e ajustamentos”. Compreende-se que planejar é diferente de improvisação, e o objetivo do planejamento educacional é refletir sobre a realidade da educação que temos e definirmos o que queremos. Planejar “requer ter objetivos e definir ações para alcançá-los” (BORDIGNON, 2013, p. 96). De acordo com o referido autor, o Plano Municipal de Educação representa um instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade preconizada nas bases e diretrizes do Sistema Municipal de Educação. E considera que sem

<sup>3</sup> “O Plano de Ações Articuladas (PAR) é uma estratégia de assistência técnica e financeira iniciada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, [...] trata-se de uma estratégia para o planejamento plurianual das políticas de educação, em que os entes subnacionais elaboram plano de trabalho a fim de desenvolver ações que contribuam para a ampliação da oferta, permanência e melhoria das condições escolares e, conseqüentemente, para o aprimoramento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de suas redes públicas de ensino. O PAR apresenta indicadores definidos a partir do diagnóstico e planejamento local, consolidados anualmente, para quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores, dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e de avaliação, e infraestrutura física e recursos pedagógicos” (BRASIL, 2020, p. 01).

plano municipal não existe a visão de Estado nas ações, não existe direção a percorrer, mas apenas passos ao sabor das circunstâncias de cada governo (BORDIGNON, p. 96).

Dessa forma, avalia-se que a execução do planejamento depende dos objetivos formulados, relacionados com a consistência global do plano, mas também da sua capacidade de execução, conforme previstos nas suas diretrizes. Definindo onde estamos, o que queremos e o que fazer na escolha do conjunto de políticas que colocará o Estado em ação na esfera do executivo em consonância com o Planejamento Estratégico Situacional do ente subnacional local. A inexistência dessa prática, coloca a educação brasileira em situação de recorrente processo de descontinuidade das políticas educacionais que oscilam e variam de modo significativo, fenômeno o qual Saviani (2008, p. 11-12) diz que:

[...] se manifesta de várias maneiras, mas se tipifica mais visivelmente na pleora de reformas de que está povoada a história da educação brasileira. Essas reformas, vistas em retrospectiva de conjunto, descrevem um movimento que pode ser reconhecido pelas metáforas do ziguezague ou do pêndulo.

As metáforas do ziguezague ou do pêndulo tem relação com as descontinuidades das políticas públicas educacionais toda vez que tem mudança de governo sem haver uma avaliação sobre sua efetividade. Nesse sentido, percebemos que ao final de cada mandato, principalmente quando vence o candidato de oposição ao prefeito, quase tudo se perde ou nada resta para a gestão que sucede, a contar pelo sumiço de documentos e de outros bens públicos das dependências da secretaria de educação e/ou escolas.

Nesta mesma direção, Dourado (2007, p. 925-926) também aponta que:

[...] a constituição e a trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil, em especial os processos de organização e gestão da educação básica nacional, têm sido marcadas hegemonicamente pela **lógica da descontinuidade, por carência de planejamento de longo prazo que evidenciasse políticas de Estado em detrimento de políticas conjunturais de governo.** (Grifos nossos)

Essa descontinuidade também se configura, na medida em que, o município tem responsabilidade no planejamento da política educacional. No entanto, sua função tem sido descaracterizada quando ao invés do próprio município formular, implementar e avaliar seu planejamento educacional, passa a executar os programas, ações e projetos formulados nas instâncias do Ministério da Educação. E quando não utiliza estas fontes, o município fica sem direcionamento e, portanto, apresenta capacidades estatais limitadas.

Assim, considerando-se o processo de elaboração e implementação de políticas públicas em entes subnacionais locais, Milani (2008), aponta alguns limites nesta área de atuação, afirmando que há uma visão a curto prazo em detrimento do longo prazo; que os desenhos técnicos das políticas públicas são improvisados; a implementação das políticas públicas locais é geralmente feita por profissionais de baixo nível de qualificação, com imprevisibilidade orçamentária. A sua continuidade é atrelada ao grau de institucionalidade, pois a inexistência da sustentabilidade dos programas, projetos e ações públicos estão relacionados também aos graus de instâncias formais e institucionais de participação social.

Milani (2008), continua afirmando ainda que as relações entre governo e sociedade se dão de forma espontaneísta e voluntarista, com estratégias de curto prazo e razão das exigências do sistema eleitoral, o qual pode impedir a obtenção de resultados positivos na implementação de políticas sociais. Isso reflete também na interrupção de programas, projetos e ações sociais podendo apresentar prejuízos para os beneficiários específicos, além de ampliar as desigualdades sociais, baixa participação social, e dessa maneira, incentivar a descontinuidade de políticas públicas. Como consequência, pode ser observada, por exemplo a não promoção de acordos institucionais que, por sua vez, geram desperdícios de recursos públicos e sérios prejuízos na qualidade da oferta de políticas e serviços públicos.

Por isso, Milani (2008), chama a atenção para que a institucionalização de experiências participativas não promova a burocratização, a corporativização, o clientelismo e o insulamento burocrático. Nunes (2003), para isso, recomenda fortemente o fermento ao fluxo de alternâncias de diferentes atores nas diversas arenas decisórias, além da importância da elaboração da planificação a longo prazo, conforme exemplificado na fala a seguir: “*Tinha escola na zona rural de Marau em condições precárias e a Prefeita nos deu carta branca para recuperar estas estruturas físicas da melhor forma, embora a situação financeira da educação tivesse caótica* (ENTREVISTADA 01).

A Entrevistada 01 relacionou a sua experiência profissional anterior como Gestora Pública da Educação Municipal ao período analisado (2013-2016), destacando a importância da parceria de integrantes de sua equipe de confiança para buscar programas, projetos e captação de recursos para implementar ações de construção dos espaços escolares, e ressaltou o apoio incondicional da prefeita, para realizar ações de recuperação das escolas.

*Tivemos que resgatar muitos programas novamente, reconstruir muitos projetos, inclusive o da construção da Escola da comunidade Empata Viagem porque eles não deram o retorno que precisava. Quanto aos programas, por exemplo, aconteceu um fato interessante em uma das reuniões em Ilhéus realizada na UESC, onde estávamos todos os secretários municipais de Educação da região. Estavam presentes muitas*

*peessoas, alguns técnicos do Ministério da Educação, e aí eles começaram a projetar o percentual de analfabetismo de cada município. Aí foram jogando os dados, de repente... joga Marau! Você não tem noção. A taxa de analfabetismo do município foi de 45% de analfabetos. Quando fez assim... perguntaram: o(a) Secretário(a) de Marau está aí? Pense aquele auditório todo olhar para você?! Porque foi o município que tinha o maior índice em analfabetismo. E aí eu fiquei com vergonha. Eu acho que naquela hora fiquei vermelha, fiquei de tudo que era cor. Eu saí dali dizendo para mim mesmo(a) que eu ia agarrar tudo que fosse programas, projetos, sabe? Tudo o que viesse de programa para tirar Marau dessa situação. E aí eu comecei... peguei o Brasil Alfabetizado, o Topa (Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos), o projeto do Instituto Ayrton Senna, o Se Liga. Saí pegando tudo que tinha de projetos para conseguir tirar Marau dessa situação. Você acredita perderam todos. Então quando eu retornei, (no período analisado 2013-2016) não tinha mais esse índice, que não me recordo qual era o índice de analfabetos, mas tinha melhorado muito, porque eu fiquei até o final da gestão de seu Zequinha trabalhando como Secretária Municipal de Educação. Então... e outras coisas que eles deixaram perder (ou não tiveram compromisso e competência para formular e implementar políticas públicas, porque não fazer nada também é uma política pública). Muita coisa que não tinham noção de escola, merenda escolar, olha, era um caos. Foi começar tudo de novo do zero. A ENTREVISTADA 01).*

Como é possível perceber nesse resgate histórico de sua experiência profissional de atuação na gestão da educação em Marau, anterior ao período analisado neste estudo, 2013-2016 e 2017-2020, existe um aspecto estrutural de ausência de um planejamento estatal educacional e estratégico traçando diretrizes, metas e estratégias objetivas a médio e longo prazo para garantir a oferta de uma educação pública com qualidade social. A Entrevistada 01 avalia que estas contradições são características do perfil de gestão da educação pública municipal porque compreende que na sua atuação na gestão da pasta tinha total autonomia para elaborar e implantar políticas públicas educacionais necessárias para proporcionar uma educação de qualidade. Ou seja, a gestão da educação municipal deve dispor de capacidades estatais para desenhar, implementar, monitorar e avaliar as políticas públicas educacionais, principalmente garantir a memória do que foi escrito e feito.

*Eu lembro que eu falava: tem esse documento aqui para assinar, levava para ele (a). A Prefeita perguntava: você já leu tudo? É bom para a Educação? Eu respondia: sim. Ele(a) dizia então me dê aqui. E assinava. **Ele(a) confiava em mim e assinava. Ele(a) falava para mim, se você precisar ir para algum lugar, se for uma formação tudo ele (a) facilitava.** Ai depois veio o outro governo e acabou destruindo tudo. E aí entra Dona Gracinha, 2013-2016, que também me deu todo apoio nesse sentido. Eu me sentava com ela, falava o que era necessário fazer e ela me apoiava. O que eu não fiz, foi porque assim, tem uma situação que eu não concordo muito que é a **Secretaria de Educação não gerir os recursos, ou seja, todo dinheiro passa pela Secretaria de Finanças, e você na Secretaria de Educação fica com aquela vontade de avançar mais na implementação de políticas públicas e fica dependente de outras secretarias para a coisa acontecer.** Mas eu acho que é um problema de gestão (ENTREVISTADA 01). (Grifos nossos)*

Aqui cabe uma reflexão sobre qual é o papel da Secretaria de Finanças na materialização das políticas públicas educacionais definidas no planejamento e orçamento público. Deve ser o de garantir que haja equilíbrio na execução do orçamento e não de impedir que os recursos sejam aplicados conforme o planejamento. A implementação das políticas públicas educacionais depende da viabilização orçamentária e financeira. Se existe o planejamento porque não garantir a aplicação adequada dos recursos financeiros para a sua viabilização? Isso caracteriza falta de coordenação intersetorial e de visão sistêmica, integrada e articulada, além da compreensão das particularidades de cada pasta, para uma gestão coordenada intersetorialmente.

Nessa época o município dispunha de Plano Municipal de Educação com vigência de 2010 a 2020, mas conforme os dados levantados constatou-se que a Gestão Pública da Educação Municipal sucessora o desconhecia a sua existência e por este motivo baseou-se no Plano de Governo 2013-2016 para a planificação da educação, cuja definição e planejamento das prioridades e ações estratégicas para a gestão da pasta da educação lhe foi demandado previamente ao período eleitoral. A Entrevistada 01 nos conta que se baseou no:

*Plano de Governo porque quando a candidata a prefeita Gracinha Viana foi para a campanha, ela solicitou que eu fizesse o plano de governo da Educação. E aí eu fiz, daquilo que eu entendia, daquilo que eu tinha vontade de fazer com Marauá. E quando comecei como gestora da Educação Pública Municipal, comecei por este plano de governo para definir as prioridades para a nossa gestão. (Grifos nossos)*

Para elaborar o Plano de Governo da educação, conforme solicitação da candidata a prefeita, a Entrevistada 01 se baseou nas evidências da realidade do município quando não encontrava dados e informações disponíveis sobre indicadores para auxiliar no planejamento.

*Quando a gente não encontra dados, a gente vai muito pela realidade. Como a gente está na ponta trabalhando na escola, a gente acaba tendo uma ideia do que está acontecendo. Eu conhecia a realidade das escolas porque atuei como coordenadora pedagógica, na gestão escolar e como Presidente do Conselho Municipal de Educação. Eu conhecia o município todo e a realidade das escolas. Foi baseado nesse conhecimento que elaborei o plano de governo para a Educação (ENTREVISTADA 01).*

Como se percebe, a elaboração do plano de governo para educação ocorreu sem um direcionamento do Plano Municipal de Educação e respaldou-se no conhecimento da realidade educacional municipal de forma voluntarista. Ocupar funções públicas nos órgãos governamentais pode auxiliar nesse processo, uma vez que, o agente público dispõe de acesso

a dados e informações que muitas vezes quem não integra o governo não consegue acessá-los, para dessa forma, poder elaborar políticas públicas consistentes.

No tocante às ações que a Gestora Pública da Educação Municipal tentou realizar no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, tendo como norte a Meta 07 do PME, mas que enfrentou algum tipo de obstáculo ou não conseguiu implementá-las, a Entrevistada 01 afirmou que é muito difícil de se trabalhar em Marauí porque é um dos municípios que mais têm leis na Bahia. E que para se fazer valê-las é complexo. Além disso, muitas políticas, programas, ações que são pensadas para ser implementadas, enfrentam dificuldades e barreiras, e acabam não sendo executadas, principalmente porque depende-se da política, mas que na realidade transforma-se em disfunções que a gente pode chamar de “*politicagem*” (ENTREVISTADA 01).

Isso evidencia o que Nunes (2003), denomina de a gramática política no Brasil, que fundamenta as relações entre sociedade e instituições políticas formais, manifestando-se nas formas de clientelismo enquanto modo dominante de padrão específico de troca social, de articulação entre sociedade e sistema político e como forma típica de comportamento político e social [...]; no corporativismo, do universalismo de procedimento e do insulamento burocrático, fatores que limitam as capacidades estatais para o desenvolvimento estratégico do Estado, conforme, pode-se constatar na fala a seguir:

*Então quando a gente queria dar alguma coisa para que melhorasse, por exemplo, nunca fui a favor de vereadores que indicam pessoas para determinados cargos sem condição nenhuma sem conhecimento de nada daquilo que precisa ser para entrar. Eu tentei várias vezes, colocar cada profissional no seu lugar. Organizar professor licenciado dentro das suas áreas, diretor de escola que tivesse formação em pedagogia, para ver se a gente conseguia falar uma mesma linguagem. Porque eu acho que você já percebeu que é bem complicado você está direcionando um trabalho onde as pessoas não colaboram, resistem, criticam, não entregam as demandas no prozo. Então, uma das dificuldades que eu tive foi essa aí, a de organizar esse organograma (plano estratégico de ação) na secretaria de Educação por causa de um grande entrave que eu encontrei foi a Câmara de Vereadores. Para fazer uma coisa de qualidade, para você ter noção, foi uma dessas ações que me forçou a sair da secretaria. Foi a eleição direta para diretor de escola porque consta na Lei Orgânica do Município que o prefeito não pode indicar diretor. Tem que realizar eleição. E aí eu tentei fazer essa eleição porque podemos selecionar o perfil de cada profissional para poder concorrer ao processo eleitoral. E aí foi que eu me dei mal porque já tinham alguns diretores no cargo que eram contratados, mas que não correspondiam. Então foi uma confusão danada e acabei saindo da Secretaria. Houve pressão desse povo todo (ENTREVISTADA 01).*

Dentre os obstáculos e/ou barreiras para implementar um cronograma de programas projetos e ações comprometidos com a qualidade da Educação pontuou-se o perfil de gestores

escolares inadequados; a intervenção política de vereadores na indicação de profissionais não qualificados para a função e questões relacionadas ao compromisso com a qualidade, com a melhoria dos indicadores educacionais e as possibilidades de mudança dessa situação com possíveis caminhos a serem seguidos, percebeu-se que houve atuação da Gestora da Educação Pública Municipal para reverter essas interferências, especialmente com o fortalecimento do Conselho Municipal de Educação, com negociações com os vereadores mostrando para eles que:

*Não adiantava ele subir no palanque prometendo uma educação de qualidade, desde quando eles indicassem pessoas sem a devida qualificação para ocupar a função. Eles, não sei por que, brigavam e a gente ficava sem saber o que dizer. Assim eu coloquei isso para eles. Eu fui chamada para a secretaria já fui acusada de estar fazendo política contra o governo (ENTREVISTADA 01).*

De acordo com a visão da Entrevistada 01, as dificuldades e obstáculos enfrentados no processo de formulação e implementação de políticas públicas educacionais nesse contexto de correlações de forças e de contradições têm relação com vários fatores como a ingerência política de alguns vereadores e também questões relacionadas à cultura política e organizacional que dificultam o diálogo em favor de implementação de ações convergentes que atendam aos interesses da coletividade e, principalmente, reflitam na qualidade da educação pública.

*A Câmara de Vereadores é uma situação. A gente tem a uma Secretaria de Educação que não tem autonomia para gerir os recursos. Depende de uma Secretaria de Finanças que geralmente é quem tem dinheiro para fazer para acontecer (a partir de um PPA, deve haver destinação de recursos para materializar as políticas públicas). A gente tentou. Eu até fiz duas jornadas pedagógicas aí muito boas. Então eu acredito na jornada, não desmerecendo o profissional de Marauí. É claro que a gente coloca os coordenadores nesse processo, os professores, mas sempre me preocupei em trazer profissionais de nome e renome na época porque tem mais conhecimento e alguns profissionais da educação de Marauí gosta de dizer que santo de casa não faz milagre (ENTREVISTADA 01).*

Por causa desse contexto complexo e antagônico a Gestora da Educação Pública Municipal organizava eventos formativos com a presença de bons profissionais da educação, já iniciando pelas jornadas pedagógicas com palestrantes e formadores de alta titulação como mestres e doutores renomados e de experiência consolidada para proporcionar formação continuada dos professores. Outro fator relevante que tem uma incidência significativa na gestão e implementação de políticas públicas educacionais locais tem a ver com o uso e aplicação dos recursos da educação. Bem como, têm de enfrentar situação complexa ainda com

parte dos professores quando, em alguns deles, há ausência de compromisso profissional no desempenho de sua função de modo a contribuir para uma educação de qualidade.

Na fala da Gestora Educacional é possível perceber essa contradição e o quanto pode ser desafiador engajar os professores para operar mudanças nas concepções e práticas educativas:

*Às vezes você é criticado, não sei, parece que eles têm medo do novo. Quando você quer implantar alguma coisa você acha que vai dar certo. Você encontra um bocado de gente que não aceita, acha que sabe, aquele balde de água fria na sua cabeça? Então é complicado trabalhar em colaboração, cooperação (ENTREVISTADO(A) 01).*

Neste sentido, constata-se que as condições concretas são complexas para a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas educacionais locais e nesta conjuntura, dentro dos limites e possibilidades, a Gestora da Educação Pública Municipal priorizou ações que impactaram diretamente no desenvolvimento da aprendizagem, como proporcionar formação continuada de professores, mesmo enfrentando diversos desafios para implementar políticas como essas de forma efetiva, contínua e sistemática para todas as áreas e segmentos de atuação da Educação Básica, com muito esforço, inclusive.

*Não é de hoje que eu vinha lutando, pedindo formação continuada para os professores da Educação de Jovens e Adultos<sup>4</sup>. Lutamos, inclusive para a construção do Currículo específico para a EJA, pois a gente nunca teve isso, a gente brigou muito por isso. A princípio não deu para documentar nada (institucionalizar as políticas públicas). A gente só foi documentar na gestão do Secretário do mandato 2017-2020. Nós elaboramos uma proposta curricular municipal, mas não deram muita importância, não fizeram a leitura necessária, não fizeram as adequações, não chamaram para discussão. E com isso não foi publicado. Então assim... é impressionante como a gente nada, nada para morrer na praia. (ENTREVISTADA 01).*

A sociedade colabora na elaboração e monitoramento das políticas públicas, porém a política partidária afeta o desempenho das políticas e dos serviços públicos educacionais, embora defendamos os princípios da democracia. E de que forma isso ocorre? Quando a comunidade é reunida, percebe-se um posicionamento antagônico. Quando assume uma postura do tipo “eu estou do lado de cá e tenho um pensamento crítico ou de oposição e faço uma

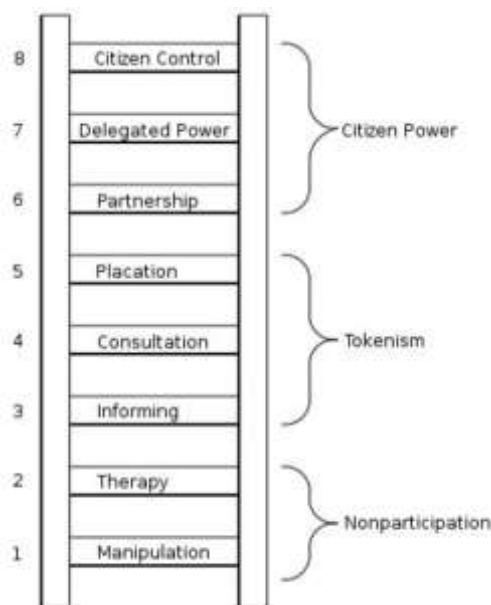
<sup>4</sup> Em 2020 a Entrevistada 01 coordenou o Grupo de Estudos e Aprendizagem – GEA para liderar a construção do Documento Referencial Curricular Municipal para a Educação de Jovens e Adultos - EJA 2020.



*colocação é porque eu já quero que a pessoa que está lá na cadeira de prefeito saia. Entendeu? É uma situação muito complicada”* (ENTREVISTADOA 01).

Nesse sentido, cabe destacar o papel e a importância da participação cidadã na fiscalização e controle através do monitoramento e avaliação de políticas públicas educacionais. A Constituição Federal de 1988, garantiu a participação da sociedade civil como forma de controle das ações dos governos, promovendo a *accountability* socioestatal e societal como “estratégias de inovação democrática com foco para mecanismos sociais de controle com contribuições da sociedade civil no exercício desse controle, considerando as relações complexas entre atores da sociedade e atores políticos” (VILLI, 2018, p. 36). Contudo, é preciso destacar que a promoção da sua efetividade depende muito dos seus níveis, conforme nos pontua Arnstein, (1969, *apud* SANTOS e CRAVEIRO, 2020), podendo ser controle cidadão, delegação de poder, parceria, colocação, consulta, informação, terapia ou manipulação. As três primeiras categorias atribuem poder ao cidadão, enquanto as categorias de níveis 4, 5 e 6 representam tokenismo, ou seja, um esforço superficial ou simbólico, na medida em que, os níveis 7 e 8, definitivamente, promovem participação (Ver Figura 04).

**Figura 04** – Tipos de participação e não-participação.



**Fonte:** Arnstein (1969, p. 02).

Para complementar essa afirmação sobre participação, tomamos como referência ainda o trabalho de Bordenave (1994), que apresenta conceitos ampliados de participação, tratando de vários formatos. O referido autor trata da participação efetiva, participação instrumental,

marginalização, micro e macro participação, que se configura no fazer parte, tomar parte e ter parte, além das diversas maneiras de participar, abordando a participação de fato, participação espontânea, manifestada nos grupos fluidos, sem organização estável ou propósitos claros, definida para além do sentimento de pertencimento e necessidades psicológicas de pertencer, do estabelecimento de relações afetuosas, da busca de reconhecimento e de prestígio. E ainda, a participação imposta, a participação voluntária, onde o grupo é autogestionário na sua organização, estabelecimento de objetivos e métodos de trabalho como engajamento nos partidos políticos.

A participação dirigida ou manipulada, a participação concedida, que materializa a partir de poder ou influência exercida pelos subordinados e consideradas legítimas pelos superiores. O planejamento participativo que também pode se configurar como uma forma de participação concedida. Dessa forma, isso significa afirmar que os cidadãos devem “acompanhar as ações do governo” consolidando o exercício da cidadania para além do voto, e indica o controle social como forma de participação na gestão pública, pela necessidade de ampliação do relacionamento entre sociedade e Estado (VILLI, 2018, p. 70). E ressaltamos ainda que a participação concedida é usada para o crescimento e não para a dependência, promove avanço e não retrocesso.

#### 4.2.1.2 O Gestor Público da Educação Municipal 2014- 2016

A trajetória profissional e acadêmica do Gestor Público da Educação Municipal de Marau no período de 2014-2016, Entrevistado 02, iniciou-se aos 18 anos com a conclusão de sua formação em Magistério. Foi convidado para trabalhar como professor no Ginásio em Ubaitaba, graduando-se posteriormente em História e Pedagogia pela Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC. O Entrevistado 02 atuou como professor de história por mais de 15 anos. Ingressou na rede pública estadual de Ensino na qual leciona na atualidade, além de também exercer a função de diretor escolar no Povoado de Ibiacú, em Marau/BA. Desenvolveu funções de coordenador pedagógico no município de Aurelino Leal/Ba, foi articulador do PROAM – Programa de Apoio aos municípios do Estado da Bahia, Técnico Educacional na Secretaria Municipal de Educação de Itapitanga/Ba, onde foi convidado pelo Prefeito e pela Secretária de Educação da época a implementar ações práticas para a melhoria do IDEB por causa da experiência bem sucedida desenvolvida em Ubaitaba na sua gestão como Secretário Municipal de Educação, onde atuou por sete anos, de 2001 a 2007, em Ubaitaba/BA. Posteriormente, exerceu a função de Técnico Educacional Formador de gestores escolares na rede estadual,

através do Progestão - Programa de Formação de Gestores, e ao mesmo tempo também coordenou a implementação do Programa de Formação Continuada de Professores Alfabetizadores como o PNAIC/PACTO Bahia. O Entrevistado 02 afirma que foi:

*Formador na rede estadual antes de assumir Marauá, então, foi todo um percurso construído enquanto professor de História, professor de disciplinas de humanas dos cursos de magistério da rede estadual, professor formador e técnico também agregando isso tudo. E aí veio a experiência de sete anos em Ubaitaba que e as pessoas admitam ou não, houve uma revolução na educação ubaitabense nesses anos, os tempos bons da educação. Hoje, eu confesso a você que não tenho muita vontade para ser Secretário de Educação, posso ir em nome de um grupo, de um projeto.*

Toda essa trajetória profissional e acadêmica caracterizaram um percurso enquanto professor, educador e gestor de políticas públicas e isso o credenciou como um profissional reconhecidamente de referência no território. Essa experiência, legitimidade profissional e capacidade de liderança política e técnica-pedagógica foram os critérios que motivaram a sua escolha pela Prefeita de Marauá para sua nomeação para exercer ocupar o cargo de Secretário Municipal de Educação a partir de 2014, dado que havia uma crise muito grande na Educação no primeiro ano do governo da prefeita Gracinha em 2013, o que culminou em greve de professores.

O Entrevistado 02 diz que por causa dessa crise foi necessário alternar a liderança colocando um profissional com outras habilidades e experiências para gerir e resolver a crise estabelecida no primeiro ano de gestão devido aos muitos cortes dos vencimentos dos professores, onde Plano de Cargo, Carreira e Remuneração, foi totalmente reformulado e as vantagens todas de professores foram recortadas, motivando uma profunda greve diante da crise, sendo obrigatório trocar de Gestor da Educação na época.

*E eu fui convidado, aceitei e chegando lá foi complicadíssimo, porque o ano de 2014 foi todo tentando reorganizar o Sistema Municipal de Ensino. A minha ida para Marauá foi mais para tentar apagar um problema da greve que existia naquele momento, que era estruturalmente na educação. A questão dos recursos tinha essa queda. Não existia a estrutura na Secretaria Municipal de Educação própria para administrar os recursos financeiros. O Secretário de Educação não tinha autonomia ou clareza para a tomada de decisão (ENTREVISTADO 02).*

Percebe-se que a ausência de articulação e colaboração intersetorial recorrentes entre a Secretaria de Finanças para assessorar a Secretaria de Educação na época impediu a tomada de decisões assertivas pelo gestor dessa pasta. A falta de conhecimento sobre a disponibilidade de recursos financeiros para implementar políticas públicas prioritárias motivou a crise com os

professores quando teve que adotar políticas austeras que impactaram nos recursos humanos da educação. Demonstra também as inabilidades política, técnico-operacional, administrativa e de lideranças anteriores para desempenhar a função com qualidade.

Os dados e informações preliminares levantados demonstram que o município tem um histórico de crises sucessivas e estruturais que incidem sobre o bom desempenho das políticas educacionais. Estas crises estão relacionadas também com a baixa capacidade de negociação e diálogo dos Secretários Municipais de Educação com a categoria profissional, para planejar, formular, implementar, monitorar e avaliar as políticas públicas educacionais. Aliado a isso, existe um problema estrutural que é a falta de autonomia da Secretaria de Educação para planejar e gerir os seus recursos financeiros, ficando dependente da Secretaria de Finanças, que de acordo com o observado na fala do Entrevistado 02, não atua para garantir que a SEMEC materialize suas políticas públicas com foco na melhoria das políticas e serviços públicos educacionais prestados à sociedade.

As condições organizacionais para produção e implementação de políticas públicas são imprescindíveis para operacionalização de mudanças. Nesse sentido, a colaboração entre o Gestor Público da Educação Municipal que finda sua gestão deveria ser transmitida ao novo gestor Educacional através do compartilhamento de toda memória das políticas, programas, projetos e ações para permitir o planejamento, formulação e implementação de políticas públicas comprometidas com a qualidade da educação. De acordo com o Entrevistado 02:

*Em Maraú, não houve transição administrativa da Secretaria e sim um veto ao estabelecimento de relações com o novo gestor educacional, sua equipe provocando punição ou constrangimento ao meu trabalho, da gestão que saiu. Levou tudo. Tive que chegar lá do nada e enfrentar uma greve, uma luta e a gestão anterior não satisfeita com a mudança. Eu não conhecia a realidade de Maraú, eu fui para lá para resolver um problema, que a prefeita, precisava naquele momento de alguém para solucionar. Foi uma questão de um mês que eu tinha que assumir. Não houve transição, quando eu cheguei lá estava uma “terra arrasada”. Foi tirado tudo, a equipe foi toda desfeita, eu fui tentando aos poucos reconstruir. Enfrentei desafios durante seis meses de luta, de angústias tentando estruturar a Secretaria. Eu exigi autonomia para atuar. Quando cheguei lá, meu primeiro ofício foi para a Secretaria de Administração e de Finanças, solicitando que nenhum pagamento fosse efetivado sem a minha autorização. Criei uma autonomia financeira determinando que os recursos da educação deveriam ser aplicados pela Secretaria de Educação e comandados pelo Secretário. Naquele caos que estava, eu levei de janeiro até julho de 2014 pagando contas e negociando com a APLB Sindicato. Levaram seis meses e não houve transição porque não havia abertura para dialogar, quando saíram levaram tudo e não deixaram nada de dados e informações.*

O Entrevistado 02 foi convidado a assumir a Secretaria Municipal de Educação em 2014 para resolver o problema da crise política com os professores. Com a capacidade política do novo gestor educacional foi possível estancar a crise e reorganizar a Secretaria de Educação, nesse primeiro ano, devolvendo a essência de classe dos professores, e só a partir de 2015 foi possível focar em outras ações como a reforma das escolas, por exemplo. Iniciou-se o trabalho de transformação da educação identificando os projetos pedagógicos implementados, bem como as necessidades de reformas educacionais. Fazia falta, neste momento, de uma equipe pedagógica estruturada e com capacidade técnico-pedagógica adequada para atender aos desafios educacionais do município, diante de uma forte campanha do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de Marauá/BA - APLB, que atuava fazendo oposição ao governo da Prefeita Gracinha Viana (PP).

Focou-se em organizar a Secretaria Municipal de Educação financeiramente em 2014. *“Quando a gente passa a administrar o recurso da Educação, a coisa rende. Em 2015, conseguimos ficar mais 15 dias em dezembro, porque antes terminava sempre dia 30 de novembro, sem haver o cumprimento dos 200 dias letivos e as 800 horas mínimas”* (ENTREVISTADO 02). Nesse período foi reestruturando o Plano Cargo, Carreira e Remuneração do Profissional do Magistério, com sua aprovação em 2015.

Em 2015, o município de Marauá estabeleceu parceria em regime de colaboração com a Associação dos Municípios da Região Cacaueira do Sul da Bahia - AMURC, o Instituto Natura e o Instituto Arapyauá por intermédio da Rede de Apoio à Educação (RAE Bahia), e do Programa de Apoio aos Municípios do Estado da Bahia - PROAM, para em um período de quatro meses (março a junho), reelaborar o Plano Municipal de Educação - PME, em um processo participativo, colaborativo e de cocriação em rede local e territorial. A reconstrução do PME se deu de forma coletiva e possibilitou a definição de metas e estratégias prioritárias para educação nos próximos anos, tornando-se uma política de Estado para além da política de governos.

O município considerou ainda um Plano Municipal de Educação decenal mencionado anteriormente, este Plano é o PME 2010-2020, instituído pela Lei Nº 027/2010, de 21 de dezembro de 2010, o qual estava em vigência até 2020. Porém, em razão do novo Plano Nacional de Educação – PNE, instituído pela Lei Nº n° 13.005/2014, de 25 de junho de 2014, fez-se necessário realizar uma atualização do PME em vigência para atender às especificidades do novo PNE.

Com isso, foi estabelecido o novo processo de reelaboração do PME para o decênio (2015-2025), ocorrendo de forma democrática, com estudo do Plano Nacional de Educação – PNE, através dos subgrupos partindo de um amplo diagnóstico Educacional e por modalidades

da Educação Infantil, Ensino Fundamental dos Anos Iniciais, Ensino Fundamental dos Anos Finais, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial na perspectiva Inclusiva e Educação Escolar Quilombola.

Nesse processo de reconstrução do PME houve participação através de subcomissões do Conselho Municipal de Educação, do Fórum Municipal de Educação, da APLB Sindicato, dos professores, coordenadores pedagógicos, dos gestores e profissionais da educação.

O Gestor Público da Educação Municipal iniciou processo de reelaboração do PME fazendo um diagnóstico institucional para conhecer a realidade das escolas. As ações estratégicas priorizadas foram relacionadas à construção da proposta pedagógica das escolas. Afirmou que não conseguiu construir proposta pedagógica e Documento Curricular Referencial Municipal porque foi necessário definir prioridades, como avaliação diagnóstica da educação municipal, atualização dos Projetos Político-Pedagógicos - PPPs, as reformas das estruturas físicas das escolas e a regularização do Conselho Municipal de Educação.

Os dados analisados permitem afirmar que o fato de o município dispor de um Plano Municipal de Educação, como um planejamento institucionalizado que orienta também a elaboração de um planejamento público estratégico educacional, com compromisso auxiliou na melhoria dos indicadores educacionais a partir do diálogo com o Plano de Governo.

*O Plano Municipal para o Gestor é ótimo. Não precisa inventar a roda mais. A equipe pedagógica deve olhar para o Plano. Você já tem um diagnóstico, estabeleceu as prioridades, quais as metas a médio e longo prazo. Qualquer gestor deveria se debruçar sobre o PME. É esse plano que dá a diretriz. Quais são os pontos nevrálgicos, quais são os maiores problemas de Marauá da educação. E o que precisa melhorar. O que deixamos em termos de contribuição no pedagógico foi o planejamento. Então quem quiser melhorar a educação de Marauá é só olhar o grande diagnóstico que foi feito coletivamente a partir das metas do Plano Nacional de Educação – PNE. Foi discutido com a sociedade civil, e levado à Câmara Municipal de Vereadores e aprovado. Envolveu coordenadores professores articuladores e, além do mais, ele traz o que é imediato, o que é a médio e o que é de longo prazo. Eu acho que a grande contribuição é você ter um planejamento. Agora o que é que eu fiz do plano municipal de educação? Eu não tinha como dar conta. A gente priorizou algumas ações no plano municipal de educação a partir do PNE. E quais foram as ações? (ENTREVISTADO 02).*

Algumas ações priorizadas no PME 2015-2025 foram desenvolvidas como implementação de política de formação de professores alfabetizadores a partir da ação do PNAIC/PACTO Bahia, para resolver o maior problema que o município enfrenta que é o estudante não chegar alfabetizado no Ensino Fundamental dos Anos Finais, existência de muitas classes multisseriados, escolas que não concluem o ano escolar com os 200 dias letivos

e as 800 horas mínimas garantidos pela LDB. “*A gente teve overdose de formação continuada, mas a gente sentia muita resistência*” (ENTREVISTADO 02)

A institucionalização do PME possibilitou assegurar que todo estudante estivesse alfabetizado ao final do ciclo de aprendizagem. O município realizava mapeamento através de três avaliações periódicas ao longo do ano letivo. A partir de todo um critério acompanhado pelas formadoras e entregues às coordenadoras para o nível de alfabetização. Era realizado acompanhamento para garantir que todos os estudantes estivessem alfabetizados, pontua o Entrevistado 02. Outra prioridade foi desenvolver ações práticas também para melhorar o IDEB, como complementação do processo de ensino-aprendizagem através de preparação dos alunos da rede municipal do Ensino Fundamental dos Anos Iniciais e o Ensino Fundamental Anos Finais para o estilo de avaliação do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, pois o IDEB de Marauá até 2014 demonstrava baixo desempenho dos estudantes.

Uma análise do Portfólio de Gestão da Educação Pública Municipal de Marauá (2013-2016), evidencia que na transição dos governos em encerramento de mandato em 2012 e início de mandato (2013-2016) e Secretaria Municipal de Educação encontrou-se sem a maior parte da memória do que foi executado anteriormente, sem documentação e ainda com pendências nas prestações de contas. No entanto, foi possível constatar que as prioridades adotadas na gestão da educação no início do novo mandato foram: a melhoria das estruturas físicas das escolas; a organização da Legislação Educacional e a Documentação das Escolas; a organização das classes multisseriadas do campo; oferta de transporte escolar para todas as localidades, distritos e povoados; oferta de merenda escolar de qualidade para todos os dias letivos; organização do Ensino Fundamental em ciclos: I e II.

Os principais resultados obtidos foram: a melhoria do IDEB das escolas, principalmente as escolas do Ensino Fundamental dos Anos Iniciais. Os espaços físicos das escolas do campo tornando-se adequados ao processo de ensino e aprendizagem. Houve melhoria na frequência escolar devido ao fornecimento de transporte escolar; a regularização da vida escolar do aluno de acordo com a legislação aprovada.

Dentre as ações promovidas para a formação inicial e o aumento da escolaridade dos professores, realizou-se parceria com a Universidade de Uberaba - UNIUBE, para disponibilização de bolsa de estudos para professores que não têm formação inicial. Ofertou-se formação para os Professores 4º e 5º anos - Ciclo Complementar na área de Língua Portuguesa e Matemática.

Ofertou-se ainda formação para os Professores do Fundamental dos Anos Iniciais e Anos Finais na temática da Educação para as Relações Étnico-Raciais e a implementação do

Projeto de Intervenção de Afrodescendente com ênfase em Educação Escolar Quilombola, além da reorganização do atendimento da Educação Inclusiva.

Implementou-se o Programa de Educação Ambiental para a Formação de Professores do Ensino Fundamental dos Anos Iniciais e Anos Finais - PANGEA. Esse programa deu suporte para a implementação do projeto de educação ambiental e sustentabilidade nas escolas municipais da rede de ensino, liderado pelos coordenadores pedagógicos e técnicos da Secretaria Municipal de Educação. Foram implantados ainda o Projeto Literatura, Leitura e Letramento nas Escolas do Ensino Fundamental dos Anos Iniciais e Finais; o Projeto Hora da Leitura em parceria com o Instituto Hora da Leitura, instituição localizada no Rio de Janeiro e o Projeto Família na Escola.

Através do Programa de Atenção aos Municípios do Estado da Bahia - PROAM, implementou-se o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC, para o fornecimento de Formação Continuada dos Professores Alfabetizadores, com ênfase na ludicidade na Educação Infantil. Nesse aspecto, utilizou-se a rotina didática do PNAIC e PACTO em sala de aula e também fomentou a utilização de simulados para diagnosticar o nível de aquisição da escrita e da leitura do aluno. O PROAM foi realizado em regime de colaboração com o Governo Estadual e a Secretaria Estadual de Educação, através da formação aos Técnicos da Secretaria Municipal de Educação, no que tange ao planejamento educacional. Esse programa possibilitou a oferta de formação dos professores, fornecimento de material didático, organização das turmas da Pré-escola e Creche, e a consequente ampliação da oferta de vagas nos distritos e povoados, reforma e adequação dos espaços de educação infantil. Ofertou-se ainda formação continuada para os gestores das escolas.

O município elaborou ainda o diagnóstico educacional para a construção do Plano de Ações Articuladas e o planejamento estratégico intitulado “Plano de Ação da Secretaria”, nele consta as prioridades e desafios elencados na área da educação durante a gestão educacional do período 2013 a 2016. Este plano estratégico apresenta 22 diretrizes como propostas para reorganizar a Educação Pública na Rede Municipal de Ensino de Maraú, com os objetivos de garantir o direito de aprender das crianças e dos adolescentes e a construção de escola pública de qualidade para todos. Seus princípios norteadores são: Gestão Democrática - Valorização dos Profissionais da Educação - Garantia do Direito de Aprendizagem do Educando.

O município aplicou ainda a avaliação externa em parceria com o Estado da Bahia e o Governo Federal como a Avaliação Nacional de Educação - ANA, Provinha Brasil e a Prova Brasil, e a utilização dos resultados dessas avaliações ocorrem em reuniões pedagógicas com



Técnicos da Secretaria e Coordenadores Pedagógicos para análise, diagnósticos e sugestões para melhoria.

Durante esse período de gestão o município não possuía um Documento Curricular Referencial Municipal próprio alinhado à Base Nacional Comum Curricular - BNCC, porém utilizava material de referência como os Parâmetros Curriculares Nacionais - PCNs e proposta pedagógica da SEMEC.

Ao encerrar o mandato da gestão pública e com isso, a gestão da educação, constatou que uma das importantes ações realizadas pela gestão em encerramento de mandato 2013-2016, foi a reelaboração e aprovação do PME deixado como política de Estado em superação e não políticas de governo. O Portfólio de Encerramento de Gestão da Educação Pública Municipal apresentou recomendações para a próxima gestão da educação que iniciou em (2017-2020). Dentre tais recomendações, destacam-se: a reordenação da rede, assegurar a alfabetização das crianças na idade certa; adequar os espaços físicos das escolas para acessibilidade; realizar formação continuada para todos profissionais da educação em todos os níveis, etapas e modalidades; construir os Projetos Político-Pedagógicos para as escolas e os novos regimentos escolares; a contratação de profissionais especializados para o atendimento à Educação Inclusiva, uma vez que a equipe existente apresenta número insuficiente de profissionais; a introdução de uma avaliação própria do desempenho dos estudantes do Sistema Municipal de Ensino; a introdução da avaliação do desempenho dos profissionais da educação do Sistema Municipal de Ensino; promover mais formações para os Professores do Ensino Fundamental II, Educação de Jovens e Adultos - EJA e Comunidades Quilombolas; implementar um sistema de supervisão/coordenação pedagógica mais eficiente e dinâmico. Ou seja, constatou-se que além da existência de um plano de Estado, sugeriu-se ao novo gestor ações relevantes para a continuidade do planejamento da política educacional no município como ponto de partida para o novo gestor educacional.

Dessa forma, percebe-se que através da institucionalização do Plano Municipal de Educação, foi possível o município estabelecer prioridades, e deixar um legado através de um instrumento vivo que permite que os gestores educacionais, técnicos educacionais e profissionais da educação possam se debruçar sobre essas metas e estratégias definidas para serem implementadas a curto, médio e longo prazo com a finalidade de melhorar a qualidade da Educação pública municipal.

#### **4.2.2 Segunda Gestão Pública Municipal por Reeleição do Partido Progressista (PP) - (2017-2020)**

Esse momento é relacionado ao processo de reeleição da Prefeita Gracinha Viana para a segunda gestão pública municipal pelo Partido Progressista, configurando, portanto, dois governos subsequentes no município de Maraú/BA, sendo eleita em sua primeira gestão para o período 2013-2016 e reeleita para o ciclo 2017-2020. Conforme pode-se verificar, apesar de se tratar de um governo de continuidade, mais uma vez, optou-se pela substituição do Gestor Público da Educação Municipal, o Entrevistado 03, que assumiu a posição em 2017 e se manteve pelos quatro anos seguintes. Gestão que será analisada a partir de então.

##### **4.2.2.1 O Gestor Público da Educação Municipal 2017- 2020**

O Entrevistado 03 iniciou sua formação acadêmica na área de Língua Portuguesa, sendo proveniente da Universidade Estadual da Bahia – UNEB. Comentou que teve uma caminhada magnífica na academia e que adquiriu vasto um conhecimento acerca do multiculturalismo. A sua atuação profissional ocorreu como professor no Ensino Médio no ano 2000, quando ainda não possuía graduação em Letras Vernáculas, tinha apenas a Formação Geral e estava iniciando sua experiência em sala de aula como professor.

Em 2013, o Entrevistado 03 assumiu a função de Vice-Diretor de escola pública municipal. E em 2015, após ocorrer alternância de Gestor Público da Educação Pública Municipal, foi convidado a exercer a função de assessoria ao então Gestor da Educação Pública Municipal de Maraú. Depois dessas experiências, recebeu o convite da prefeita reeleita, Maria das Graças Viana, para assumir a pasta da Educação no segundo mandato de gestão no período de 2017-2020. Na sequência da sua fala o Entrevistado 03 afirmou:

*No momento eu não tinha nenhum interesse! Sei que era muito problema você assumir uma gestão da educação de Maraú com os problemas existentes. É muito difícil tomar conta de Maraú, mas assumi o desafio. No meio de março de 2017 eu queria desistir, mas o povo me chamou e disse, não, vamos continuar, vai dar certo... tive problemas no meio da caminhada relacionados a encaixe de equipe. Tive que refazer muitas coisas que não foram fáceis. Mais em 2018 e 2019, começamos a ter um caminho mais aplainado. E aí aconteceu que nestes anos de 2020, que era o ápice do resultado do trabalho realizado, veio a pandemia da Covid-19, e impediu de continuarmos com esse trabalho que estávamos fazendo com a equipe pedagógica. Fortalecemos a área pedagógica e o trabalho da equipe está sendo muito bom, muito gratificante, temos problemas, mas isso é normal. Eu aprendi muito com isso.*

O Entrevistado 03 apresentou outros elementos sobre a sua avaliação das condições organizacionais na Secretaria Municipal de Educação para a produção de políticas públicas educacionais, no contexto de implementação da Meta 07 do Plano Municipal de Educação, atribuiu relevância à experiência na gestão pública e à formação de equipe. Neste caso, o Entrevistado 03 pontuou que fatores organizacionais de ordem interna incidiram sobre os processos de formulação e implementação de políticas públicas educacionais, conforme pode-se constatar em sua fala:

*Na verdade, assim... fácil não é, não. Até porque eu nunca tinha tomado conta de gestão pública. Eu vim da iniciativa privada. Então, chegar no público é tudo complicado. Dificuldade existe. E uma das coisas principais que eu vejo é você ter uma equipe conectada desde o início, que tenha experiência em gestão pública. Então, assim, tínhamos profissionais que alguns eram da área pública, mas não tinham essa experiência do todo. Você pegar Marauá hoje para coordenar o Infantil, o Fundamental I, o Fundamental II, a EJA, o multisseriado, é complicado. Tem que ter alguém que tenha experiência e alguém que queira também trabalhar em equipe. Mas hoje eu já tenho uma visão diferenciada. Até porque eu venho administrando empresa não é de agora, tem uma experiência com administração, apesar de não ser formado nesta área, mas funciona (ENTREVISTADO 03).*

A administração pública envolve o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo; em sentido material constitui a arquitetura das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, representa o desempenho contínuo e sistemático, legal e técnico, das políticas e serviços públicos efetivos em benefício dos cidadãos e da sociedade. Portanto, a administração pública é, pois, todo o aparelho do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas (MEIRELES, 2008, *apud* SANTOS, 2011, No prelo). A administração pública deve observar as determinações legais e os seus princípios expressamente instituídos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Neste sentido, ressalta-se a importância de se garantir que a atuação profissional no âmbito das coordenações pedagógicas, tanto no caso das coordenações do Ensino Fundamental dos Anos Iniciais quanto nos Anos Finais, ocorra de acordo com os princípios definidos pelo artigo 61, nos seus incisos “II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas; III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim”. Assim sendo, o ideal é que as coordenações pedagógicas ocorram por áreas do conhecimento com os seus respectivos especialistas, atuando de forma coordenada e

integrada com as coordenações gerais, como os gestores escolares e com os coordenadores pedagógicos escolares. Além disso, é necessário que o município construa a sua proposta pedagógica, o seu referencial curricular e o seu plano de desenvolvimento da educação municipal, implementando política específica de formação continuada de gestores escolares, coordenadores pedagógicos e professores, implemente política de valorização dos profissionais do magistério, para que haja integração sistêmica e coordenação das ações pedagógicas com o objetivo de impactar positivamente a qualidade da educação municipal, conforme define a Resolução CNE/CP Nº 02, de Dezembro de 2017, que institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica, embora esta seja passível de críticas de diversos especialistas em educação.

Em relação ao envolvimento/colaboração com o Gestor da Educação Pública Municipal em transição de gestão para assegurar continuidade de programas, projetos e ações no âmbito da Meta 07 do PME, o Entrevistado 03 afirmou que não teve nenhum tipo de instrução em relação ao envolvimento e à colaboração entre os gestores da Educação Pública Municipal no período de transição administrativa para assegurar continuidade de programas, projetos e ações no âmbito da Meta 07 do PME, conforme pode-se constatar em sua fala a seguir:

*O nosso caminho, fomos nós que traçamos. As informações que recebemos foram só em relação aos nomes dos diretores, muito pouca coisa. Eu não sabia de nada na verdade. Eu fui aprendendo sozinho. Perguntando a algumas pessoas que não faziam parte da administração, de outros municípios. Fui aprendendo na experiência. Uma coisa que eu já sabia e que tinha no município era o PENAIC – Pacto Pela Alfabetização na Idade Certa, o Mais Educação, que sempre fui crítico disso... não dos programas, mas da forma como eles eram implementados. Mas com pouco tempo, isso na verdade, foi deixado para trás.*

O município neste momento já dispunha de Plano Municipal de Educação reelaborado, o qual foi construído democraticamente e aprovado em 2015. Este PME estava em fase de implementação, o Gestor da Educação Pública Municipal anterior priorizou algumas metas estratégicas e obrigatórias para sua implementação, porém não focou na institucionalização das ações desenvolvidas, constituindo mais em ações voluntaristas. Isso não assegurou a continuidade das ações pedagógicas na gestão sucessora. Analisando os documentos, percebe-se que o planejamento pedagógico neste período de transição administrativo foi pouco sistemático, as ações estratégicas do pedagógico sofreram inconsistências e falta de direcionamento alinhado com o PME.

As tentativas de implementação de programas, projetos e ações para a efetivação da Meta 07 do PME, realizados no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, foram formulados, mas não viabilizados de acordo com o Entrevistado 03, após perguntar: “*o que é a Meta 07 do PME? Me lembra aí...*”, prontamente esclarecido sobre o que constitui tal meta e sua relevância para promover a qualidade da educação pública municipal, respondeu: “*Isso a gente fez. Não tive nenhuma ação que tentei implementar, mas não consegui...*”.

Apesar da fala anterior do Entrevistado 03, o mesmo afirmou que as coisas não avançam, que as ações não são implementadas, que muitos gestores não cumprem com o seu papel. Observou-se também desconhecimento sobre o que se trata a Meta 07 do PME. É importante que um Gestor Público Municipal conheça seu Plano Municipal de Educação, a fim de pôr em práticas políticas estatais orientadas por este instrumento de planejamento.

Em relação à existência de algum tipo de obstáculos e/ou barreiras na implantação dos programas, projetos e ações definidos pela Secretaria Municipal de Educação relacionados à Meta 07 do PME, identificou-se nos relatórios anuais de monitoramento do Plano Municipal de Educação de Maraú/BA de dezembro de 2019 e 2020, que a organização e metodologia do monitoramento e avaliação foi organizada em quatro etapas continuamente para aumentar qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades como melhoria do fluxo escolar da aprendizagem de modo a atingir as médias nacionais para o IDEB com prazo para 2021.

No que tange todas as informações relevantes sobre execução dos indicadores no período, destaca-se que o item 3 aponta metas não atendidas, em razão de algumas dificuldades para sua execução, porém com tempo hábil que poderia ser executado como indicador A e B da Meta 7 PME. O indicador utilizado para medir o desempenho dessa meta é a Média do IDEB nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental bianualmente nos Anos Iniciais e nos Anos Finais.

Olhando por escolas, as metas previstas para o IDEB nos Anos Iniciais no município de Maraú/BA avançaram significativamente. Neste sentido, chama-se a atenção que o município não pontuou no IDEB no geral, em 2019 em decorrência de inconsistências no registro de informações após a aplicação dos exames. A análise dos dados demonstra que para não haver estagnação no desempenho de aprendizagem, torna-se necessário a fomentar a melhoria contínua da aprendizagem dos alunos nas proficiências de língua portuguesa e matemática, dentre outras ações educativas necessárias e importantes para promover uma educação de qualidade.

**Quadro 06** – Evolução do IDEB nos Anos Iniciais por Escolas - 2019.

Escola	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
COLÉGIO MUNICIPAL MARIA AMÉLIA GENE PIRAJÁ]							3,7	4,3							4	4,3
CRECHE ESCOLA TIA RENILDA	1,9	2,7					**	**	2,1	2,8	3,4	3,7	4	4,3	4,6	4,9
ESCOLA MUNICIPAL ALT ANIRA MAURA RIBEIRO			2,8	3,6		4	4,7	*			3,1	3,4	3,7	4	4,3	4,6
ESCOLA MUNICIPAL DA GAMBOA							*	**								
ESCOLA MUNICIPAL GETÚLIO VARGAS							4	4,6							4,2	4,5
ESCOLA MUNICIPAL MANOEL HEMETÉRIO DE LEMOS					2,5	4,2	3,7	4					2,9	3,2	3,5	3,8
ESCOLA MUNICIPAL MARIA ADELAIDE JESUS SANT ANA						2,9	3,9	3						3,2	3,5	3,8
ESCOLA MUNICIPAL NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO						5,3	*	*						5,5	5,8	6,1
ESCOLA MUNICIPAL NOVA INFÂNCIA			2,4	2,6			**	**			2,7	2,9	3,2	3,5	3,8	4,2
ESCOLA MUNICIPAL ODILON ANDRADE							3,1	3,7							3,4	3,7
ESCOLA MUNICIPAL RUI BARBOSA			2,5	3,4	4,3	4,4	**	**			3,2	3,5	3,8	4,1	4,4	4,7
ESCOLA MUNICIPAL SÃO GERÔNIMO							*	**								
ESCOLA MUNICIPAL SÃO SEBASTIÃO								3,8								4
ESCOLA MUNICIPAL SENHORA SANT ANA			2,7	2,1		2,8	*	4,2			3	3,3	3,6	3,9	4,2	4,5
ESCOLA MUNICIPAL VITORIO MAGALHÃES					1,4	3,2	3,6	3,5					1,9	2,1	2,3	2,6

Fonte: INEP (2021).

Analisando o Quadro 06 de composição da evolução do IDEB nos Anos Iniciais por escolas acima e o Quadro 07, com a composição da evolução do IDEB nos Anos Finais também por escolas abaixo, em 2019, verifica-se que houve melhora no desempenho da aprendizagem dos estudantes em língua portuguesa e matemática, em 14 escolas das 15 que oferecem essa modalidade de ensino na comparação entre 2017 e 2019, porém a não participação dos alunos da rede nas avaliações externas compromete e mascara o resultado final do desempenho da aprendizagem.

**Quadro 07** - Evolução do IDEB nos Anos Finais por Escolas - 2019.

Escola	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
COLEGIO MUNICIPAL DR ANTENOR LEMOS	2.6	3.4	2.7	2.8	2.6	4.0	3.4	4.0	2.6	2.8	3.1	3.5	3.9	4.2	4.5	4.8
COLEGIO MUNICIPAL MARIA AMELIA GENE PIRAJA			1.9	3.0	3.4	2.4	2.8	* <sup>5</sup>			2.1	2.3	2.6	2.8	3.1	3.4
ESCOLA MUNICIPAL ANTONIO VIANA FILHO			1.6	1.8		2.4	*	*			1.9	2.1	2.4	2.6	2.9	3.2
ESCOLA MUNICIPAL MANOEL HEMETERIO DE LEMOS		2.4	2.1	1.9		2.5	*	*		2.5	2.8	3.1	3.5	3.7	4.0	4.3
ESCOLA MUNICIPAL NOSSA SENHORA DA CONCEICAO							3.5	*							3.8	4.0
ESCOLA MUNICIPAL ODILON ANDRADE			3.2				*	2.7			3.4	3.6	4.0	4.2	4.5	4.8
ESCOLA MUNICIPAL VITORIO MAGALHAES								3.0								3.2

Fonte: INEP (2021).

<sup>5</sup> \* “Número de participantes no SAEB insuficiente para que os resultados sejam divulgados” (INEP, 2021).

**Quadro 08** – Monitoramento da evolução da Média do IDEB nos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental 2016-2020.

<b>META 7</b>	Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias nacionais para o Ideb.													
<b>INDICADOR</b> <b>7A – Anos Iniciais</b>	Média do IDEB nos anos iniciais do Ensino Fundamental 2016-2020										Prazo:	2025	Alcançou indicador ?	NÃO
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	
Meta prevista		4,0	4,0	4,3	4,3	4,6	44,6	44,9						
Meta executada no período.		4,2	4,2	4,1	4,1	*6								
Meta executada no período.														
<b>INDICADOR</b> <b>7B – Anos Finais</b>	Média do IDEB nos anos finais do Ensino Fundamental 2016-2020										Prazo:	2025	Alcançou indicador ?	NÃO
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	
Meta prevista		3,9	3,9	4,2	4,2	4,2	4,2	4,6						
Meta executada no período.		3,4	3,4	3,4	3,4	3,8	3,8							
Meta executada no período.														

**Fonte:** Maraú (2020) e INEP (2021).

No PME, a Meta 07 - Qualidade, objetiva “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias nacionais para o IDEB” em atendimento ao Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2015, p. 95), sendo composta de sete estratégias, dentre as quais priorizamos quatro delas, como a estratégia 7.1 que visa:

<sup>6</sup> \* “Número de participantes no SAEB insuficiente para que os resultados sejam divulgados” (INEP, 2021).



Estabelecer e implantar, mediante pactuação Inter federativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos estudantes para cada ano do Ensino Fundamental, respeitando a diversidade local até a vigência do plano (MARAÚ, 2015, p. 95).

Esta estratégia está relacionada com as previsões orçamentárias da Lei Orçamentária Anual - LOA 171-2020, e tem prazo de vigência que findou em 2020, o seu status consta como executado, pois o município garantiu a implementação obrigatória da Base Nacional Comum Curricular – BNCC, apesar das críticas que existem a este documento, através de Formação Continuada para Gestores Escolares, Coordenadores Pedagógicos e Professores e da construção do Documento Referencial Curricular Municipal - DCRM, no meio de uma pandemia do coronavírus, no ano de 2020, garantindo os direitos e objetivos de aprendizagem considerando as características e identidades locais abrangendo todos os segmentos, etapas e modalidades da Educação Básica. Esse trabalho foi realizado em regime de colaboração com o Programa de Elaboração Curricular dos Municípios Baianos - PROBNCC.

Houve também a atualização do livro didático a partir dos novos PNLDs 2019/2020/2021, alinhados à BNCC, tanto para os Anos Iniciais quanto para os Anos Finais. Além disso, incorporou-se no Documento Referencial Curricular Municipal – DCRM, as modalidades da Educação do Campo e Educação Escolar Quilombola como perspectivas integradoras do currículo escolar.

Implementou-se também a estratégia 7.2, que visa:

Colaborar com a indução do processo contínuo de auto-avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos(as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática a partir do primeiro ano de vigência (MARAÚ, 2015, p. 95).

Essa estratégia teve seu prazo vencido em 2016, porém sua contemplação no DCRM só se efetivou em 2020, tendo como previsões orçamentárias e a LOA 171-2020. O DCRM apresenta uma perspectiva de avaliação diagnóstica, formativa, dialógica e somativa, visando garantir o aspecto qualitativo do processo de avaliação. O município implementará esta nova política curricular alinhada à BNCC a partir de 2021, após a elaboração, aprovação e homologação do Documento Curricular Referencial Municipal de Maraú/BA, que terá como missão garantir que os direitos e objetivos de aprendizagem dos estudantes e, dessa forma, alcançar a qualidade contínua da aprendizagem (DCRM, 2020), em alinhamento com a Meta

07 do Plano Municipal de Educação de Marará (2015). Visando atender a tais pressupostos, a estratégia 7.3 do Plano Municipal de Educação de Marará visa:

Garantir nos currículos escolares conteúdos sobre a história as culturas afro-brasileira e implementar ações educacionais, nos termos das Leis nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, e 11.645, de 10 de março de 2008, assegurando-se a implementação das respectivas diretrizes curriculares nacionais, por meio de ações colaborativas com fóruns de educação para a diversidade étnico-racial, conselhos escolares, equipes pedagógicas e a sociedade civil a partir do ano seguinte.

Essa estratégia 7.3 também teve prazo de implementação vencido em 2016, e só foi incorporada no DCRM em 2020, com previsões orçamentárias na LOA 171-2020. Encontra-se em fase de desenvolvimento com implementação parcial, pois os conteúdos sobre as culturas afrodescendentes já estão garantidos no DCRM elaborado e aprovado em 2020, bastando agora, atualizar os Projetos Político-Pedagógicos, construir as ementas de cursos, promover a formação continuada de professores e produzir e/ou adotar material didáticos específicos.

A estratégia 7.4 teve seu prazo de vencimento em 2016, não dispõe de previsões orçamentárias e requer que a Secretaria de Educação junto com Conselho Municipal de Educação de Marará, organize as ações de articulação com a comunidade local. Considerando o disposto pelo Plano Municipal de Educação de Marará, a estratégia 7.4 objetivou:

Mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos em ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais a partir do primeiro ano de vigência. [...].


Já a estratégia 7.7 não estava prevista no Relatório de Monitoramento e Avaliação relativa ao período de 2016 a 2018, embora sejam identificadas diversas ações pedagógicas realizadas sem institucionalização em políticas específicas e busca: “Estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, de direção e da comunidade escolar a partir do primeiro ano” (MARAÚ, 2015, p. 95).

Em relação às previsões orçamentárias para materialização e a operacionalização das metas estabelecidas no Plano Municipal de Educação, verificou se que "algumas estratégias e ações estabelecidas no Plano Municipal de Educação contam com previsão orçamentária da LOA do ano 2016 e suas proposições garantem a viabilidade das execuções das mesmas.

Neste período de gestão analisado, constata-se que as mudanças mais estruturais começaram a ocorrer a partir de 2018 de forma positiva, porque os “erros” cometidos nos primeiros dias de gestão foram ajustados a partir da reflexão sobre as ações realizadas” (ENTREVISTADO 03).

A avaliação externa diagnóstica municipal da aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática realizada em 2019, foi implementada também como uma das ações estratégicas da Meta 07 PME, e demonstrou que a qualidade da educação melhorou no município, a partir de 2019, conforme se pode analisar na Figura 05.

**Figura 05** – Avaliação Externa Municipal da Aprendizagem - Resultado por Componentes Curriculares de Língua Portuguesa e Matemática, Série e Nível - Ano Letivo: 2019.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE MARAÚ														
Avaliação - Resultado Por Disciplina, Série e Nível - Ano Letivo: 2019														
Total de Alunos que fizeram as avaliações - 1693														
Total de Provas - 3109														
Adequado e/ou Avançado - 98,87%														
LÍNGUA PORTUGUESA														
SÉRIE	Qtd de Alunos	NÍVEL 0	NÍVEL 1	NÍVEL 2	NÍVEL 3	NÍVEL 4	NÍVEL 5	NÍVEL 6	NÍVEL 7	NÍVEL 8	NÍVEL 9	NÍVEL 10	NÍVEL 11	NÍVEL 12
2º ANO	294	0,34% 1		0,34% 1							99,32% 292			
5º ANO	488	1,23% 6		0,41% 2	0,61% 3		0,61% 3		0,61% 3		96,52% 471			
6º ANO	437	1,14% 5	0,23% 1		0,23% 1	0,23% 1	0,23% 1				97,94% 428			
8º ANO	271										100,00 271			
EJA I (1º e 2º ano)	5										100,00 5			
EJA III (5º ano)	16										100,00 16			
EJA IV (6º e 7º anos)	16										100,00 16			
EJA V (8º e 9º anos)	13										100,00 13			
<b>Totais</b>	<b>1540</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1512</b>			
MATEMÁTICA														
SÉRIE	Qtd de Alunos	NÍVEL 0	NÍVEL 1	NÍVEL 2	NÍVEL 3	NÍVEL 4	NÍVEL 5	NÍVEL 6	NÍVEL 7	NÍVEL 8	NÍVEL 9	NÍVEL 10	NÍVEL 11	NÍVEL 12
2º ANO	299							0,33% 1						298
5º ANO	485	1,24% 6		0,21% 1		0,41% 2	0,21% 1			0,21% 1	0,21% 1			473
6º ANO	454	1,10% 5	0,44% 2	0,22% 1		0,44% 2	0,44% 2			0,66% 3	0,44% 2		0,22% 1	0,22% 436
8º ANO	283												0,35% 1	0,35% 282
EJA I (1º e 2º ano)	4													4
EJA III (5º ano)	18													18
EJA IV (6º e 7º anos)	15													15
EJA V (8º e 9º anos)	11													11
<b>Totais</b>	<b>1569</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1537</b>

Fonte: Maraú, (2019).

O Entrevistado 03 considera que existe uma lacuna que poderia ter melhorado, que diz respeito às escolas não seguirem um mesmo roteiro (plano pedagógico), e diz que uma escola trabalha de uma forma, outra escola trabalha de outra forma. Ainda segundo o Entrevistado 03:

*Em Maraú, cada um quer fazer o que acha certo. E hoje eu vejo que precisa ser alinhado cada dia mais e centralizar as coisas porque se não fica solto e por isso não funcionam. O teu olhar daqui para frente será outro. Se eu colocar esse carro aqui, terei um grande problema na comunidade e você vai prejudicar o aluno aqui por causa dessas demandas, por causa da política, a política é complicada.*

O Entrevistado 03, na sua visão, entende que não há direcionamento pedagógico quando cada gestor escolar segue um curso diferente de ação. Embora o município ainda não dispunha, no momento da entrevista, de um Documento Curricular Referencial Municipal, o que está no movimento curricular agora, houve formações diversas para implantação da Base Nacional Comum Curricular – BNCC, entre 2018 e 2019, as escolas na sua maioria dispõem de Projetos Político-Pedagógicos, apesar de necessitarem ser atualizados em relação a BNCC, há planejamento pedagógico no início do ano letivo, realizado especialmente nos encontros de jornadas pedagógicas, com formação continuada, planejamento pedagógico no início e durante o ano letivo. Deste modo, ainda que haja a necessidade de um documento específico que de acordo com as recomendações da BNCC tenha sido formulado para a realidade do município de Maraú/BA, há sim outras fontes e iniciativas que fornecem embasamento pedagógico para a educação municipal.

A autonomia das escolas deve ser preservada de acordo com suas peculiaridades na perspectiva da gestão democrática, conforme preconiza a LDB/1996 em seu artigo 15 onde estabelece que “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas de direito financeiro público” (BRASIL, 2014, p. 16).

Uma mudança institucional que precisa ser operacionalizada é que cada escola deve desenvolver seu plano de ação anual para dialogar com o planejamento institucional da Secretaria Municipal de Educação. Isso acontece também porque o município ainda não tem um Documento Curricular Referencial Municipal institucionalizado para unificar as práticas e ações pedagógicas dentro dos limites da gestão democrática. Com a construção desse documento em curso e homologado ainda em 2020, em estrito alinhamento com o Documento Curricular Referencial da Bahia, as Diretrizes Nacionais da Educação Básica e com a BNCC, entende-se que o direcionamento pedagógico será articulado, integrado e sistêmico, apresentando melhores resultados na qualidade da educação pública municipal a partir da garantia dos objetivos e direitos de aprendizagem e da melhoria da gestão educacionais em todas as suas dimensões.

Um dos grandes legados que será deixado pela gestão da educação em encerramento de mandato será o Documento Curricular Referencial Municipal institucionalizado nesta gestão, pois ele é uma das principais ações a serem atendidas na implementação da Meta 07 do PME relacionada diretamente com a qualidade da Educação.

O Documento Curricular Referencial Municipal de Maraú/Bahia, vai dar direcionamento às práticas e ações pedagógicas das escolas, orientar o planejamento

pedagógico integrado, a formação continuada de professores, a escolha e elaboração do material didático de forma integrada.

As formações continuadas de professores ocorrem por polo por causa das características de logísticas do município não permitirem reunir todos os professores em um único lugar para realizar as formações. Isso gera fragmentação e muito desgaste e os objetivos das formações ficam comprometidos porque não é possível garantir 8 horas de formação, por exemplo, e nem mais de três formações anuais. Mesmo usando recurso de TICs o problema não é resolvido porque a maioria das comunidades não dispõem de internet.

O estabelecimento de articulação da Secretaria Municipal de Educação com órgãos de controle e participação social é fundamental para promover a participação da sociedade na elaboração e no monitoramento do PME. Neste sentido, a referida Secretaria deve realizar ações de mobilização e engajamento social para fomentar a participação e o empoderamento da sociedade civil no processo de implementação, monitoramento e avaliação participativos neste processo de implantação da Meta 07 do PME.

Neste campo, conforme destaca o Entrevistado 03, e considerando o histórico de participação registrado em atas do Fórum Municipal de Educação, bem como em outros dados levantados neste estudo, a comunidade pouco participa, mesmo quando os representantes da Câmara Municipal de Vereadores e da sociedade civil organizada e comunidade em geral são convidados. Essa realidade evidencia a necessidade de implementação de inovações nos processos de participação social na criação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

No processo de construção do Documento Curricular Referencial Municipal entre outubro de 2019 e julho de 2020 foram criadas três Comissões de Governança de Currículo e Avaliação e os Grupos de Estudos e Aprendizagem – GEAs, instâncias responsáveis por desenhar, implementar e conduzir todo o trabalho e a participação social na construção do currículo municipal através da mediação tecnológica.

Nesse contexto, foi criado um grupo no *WhatsApp* com todos os integrantes da nova Comissão de Governança e Grupos de Estudos e Aprendizagem para que todos ficassem por dentro das discussões e, dessa forma, colaborar na construção do documento. De acordo com o Entrevistado 03, isso foi importante para fomentar a participação e o controle social na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Isso desperta o interesse dos cidadãos.

*Uma vice-diretora um dia desse postou no grupo de WhatsApp: “como que faz para participar disso? Uma Vice-diretora”. Vamos abrir um grupo no WhatsApp, colocar todos os membros da portaria da Comissão de Governança e Grupos de Estudos e Aprendizagem que compõem a portaria e dialogar com eles. Para ver o que é que vão falar, discutir, demonstrar o que eles pensam sobre isso? Tem alguma coisa a considerar, pode ser boa, pode ser ruim... (ENTREVISTADO 03).*

Nesse contexto, a Secretaria Municipal de Educação protagonizou ação de promoção de mobilização e engajamento da participação social, seja em espaços offline, de forma institucionalizadas, seja com a mediação da tecnologia digital para promover a participação cidadã e a incidência sobre os processos de elaboração de políticas e serviços públicos, como no caso da construção do Documento Curricular Referencial Municipal. Outra forma de garantir a participação é através dos conselhos de políticas públicas educacionais e do Fórum Municipal de Educação, pois nas suas estruturas já há representatividade da sociedade civil organizada.

Esse capítulo apresentou as características de três momentos da gestão municipal da Educação Pública de Maraú em relação ao processo de implementação da Meta 07 do Plano Municipal de Educação, estabelecendo uma discussão sobre gestão e planejamento Educacional evidenciando os aspectos que interferem e compõem o processo de criação e implementação de políticas públicas educacionais e suas relações com o desempenho das políticas e serviços públicos educacionais.

Assim, constata-se que no primeiro momento não havia direcionamento através de uma planificação integrada, articulada e coordenada com institucionalização das políticas públicas educacionais; o segundo momento, apesar das crises organizacionais, foi possível elaborar um Plano Municipal de Educação com colaboração entre atores sociais para garantir um direcionamento para a educação. O desafio ainda permaneceu em relação às questões relacionadas a recursos humanos e orçamentário-financeiros de forma que os procedimentos e disposições institucionais sustentassem a implementação de políticas públicas educacionais e garantir entradas de resultados. E o terceiro momento em que ocorre a materialização de algumas políticas públicas estratégicas definidas pelo PME, como a construção, aprovação e homologação do Documento Referencial Curricular Municipal de Maraú, que será implementado a partir da gestão (2021-2024).

Nesse aspecto analisado, cada Gestor Público da Educação Municipal apresentou uma trajetória profissional e formações específicas, cada um com suas expertises, experiências e contribuições diferentes, porém todos com o mesmo direcionamento profissional que é a escolha para atuar no campo da educação pública municipal. Cada trajetória e cada experiência deixaram suas contribuições em momentos socioeconômicos, políticos e históricos diferentes,

cada um dando a sua contribuição para a transformação da educação dentro das condições objetivas postas pela conjuntura educacional, política, social, cultural e econômica dos seus respectivos momentos históricos.

Conclui-se, portanto, com uma abordagem de contextualização histórica sobre a gestão pública da Educação Municipal de Maraú, evidenciando a arte de governar e conformação da arquitetura de como se exerce o poder na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas educacionais. A partir de características do perfil dos gestores educacionais e da forma como atuam em suas principais funções e tarefas no ciclo de implementação de políticas públicas integradas e suas relações com as capacidades estatais estabelecidas enquanto dimensões que envolvem o desenvolvimento de arranjos institucionais políticos, técnicos e administrativos que englobam as competências que os agentes do Estado têm para implementar suas políticas e ações de forma coordenada e orientada para produção de resultados. E o político, que refere-se às habilidades do Poder Executivo em ampliar os canais de interlocução e negociação com a multiplicidades de atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos (MENICUCCI, 2018; GOMIDES e PIRES, 2014). Estas temáticas serão desenvolvidas no capítulo final, que apresentará as discussões e resultados sobre o presente objeto de estudo.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo serão apresentados os resultados e as discussões da investigação realizada por este trabalho, cuja finalidade foi analisar os impactos do perfil dos gestores públicos, bem como os elementos e conjunturas organizacionais que influenciam as transformações de capacidades estatais e incidem na continuidade e/ou descontinuidade do conjunto de programas, projetos e ações de governos expressos na Meta 07 do Plano Municipal de Educação, e deste modo impactam no desempenho da qualidade das políticas públicas da educação básica no município de Marauá/BA. Para a referida análise foi observado o período de gestão 2013-2016 e 2017-2020.

A estruturação do capítulo ocorre com base na análise e interpretação dos dados levantados pelo estudo de campo e também pela revisão do corpus literário sobre a temática pesquisada, articulados por categorias e dimensões, conforme estruturação das entrevistas e dos dados empíricos. Tomando como referência o modelo analítico-relacional apresentado no capítulo três para avaliar as capacidades estatais no processo de formulação, implementação e gestão de políticas públicas educacionais articuladas entre governança. E o interfaceamento entre diversos agentes e gestores públicos, atores sociais e formuladores de políticas públicas com implicações diretas nos arranjos institucionais de implementação de políticas públicas no âmbito da Meta 07 do PME, conforme veremos a seguir.

Este estudo objetivou analisar os impactos do perfil da gestão da educação pública municipal e os elementos e conjunturas organizacionais que impactam nas conformações de capacidades estatais para incidências sobre a continuidade e/ou descontinuidade de programas, projetos e ações elaborados a partir da Meta 07 do PME. Além de compreender seus reflexos no desempenho da qualidade das políticas públicas da educação básica no município de Marauá/BA, no período de gestão compreendido entre (2013-2016) e (2017-2020). Para tanto, partiu-se de quatro hipóteses, quais sejam:

a) O perfil do gestor público com tendência para construção de coalizões e legitimidade nas agendas propostas que institucionalizam políticas de Estado, como é o caso do PME e, não apenas de governo, favorece o engajamento da participação pública e do controle social no processo de tomada de decisão democrático e participativo no processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas educacionais;

b) A implementação de políticas de austeridade fiscal, a desvinculação do investimento público, a falta de compreensão dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO,



LOA) e dos aspectos orçamentário-financeiros em disputa, têm estreita relação com o perfil e a orientação ideológica político-partidária dos gestores;

c) Fatores como perfil de gestores públicos educacionais, capacidade estatal e arranjos institucionais de cooperação, impactam no desenho, implementação, continuidade e/ou descontinuidade administrativa de políticas públicas de educação básica;

d) O alcance e a relevância de alguns instrumentos de planejamento público como o PME, por si só, são limitados para garantir a implementação de políticas públicas educacionais na educação básica de forma a apresentar resultados com qualidade social.

O foco de análise desse estudo foi o processo de implementação da Meta 07 do Plano PME de Marauá/BA, cujo objetivo visa fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a garantir as médias nacionais para o IDEB. Isso depende do contexto político-institucional que valoriza o planejamento e a gestão educacional como em atendimento às premissas do PNE e da CF/88 (universalização e garantia da qualidade da educação básica). O contexto político-institucional caracteriza-se no âmbito do Planejamento e Gestão de Política Pública Educacional Municipal.

Neste contexto, após a identificação dos objetivos da política selecionada, procedeu-se com uma análise sobre as condições político-institucionais que nortearam a implementação das políticas públicas decorrentes desse arranjo institucional, identificando, analisando e avaliando o processo de implementação do PME, com recorte para a Meta 07, bem como os planos estratégicos de ações, planos pedagógicos, documentos referenciais curriculares, identificação dos atores sociais, estatais e não-estatais envolvidos no processo de implementação dos programas, projetos e ações relacionados com a Meta 07 PME no município.

Buscou-se analisar as dimensões do ambiente político-institucionais afeitas aos processos organizacionais e da gestão de pessoas para questões relacionais, aspectos orçamentário-financeiros para a materialização das políticas públicas, bem como a garantia de instrumentos e mecanismos legais, administrativos, gerenciais, políticos para a institucionalização das capacidades estatais.

Por fim, avaliou-se a partir da identificação dos arranjos institucionais constituídos, as capacidades estatais que foram tendo como dimensões os aspectos técnico-administrativos/organizacionais-operacionais, o político-relacional e o analítico como ferramentas que podem incidir e influenciar os processos gerenciais, introduzir estratégias e incentivos com base na provisão do fluxo de dados, informações. E na observação dos processos, desempenho, efeitos, resultados e impacto de cada política obtidos pelos objetivos finais, produtos ou entregas dos programas, projetos, planos e ações educacionais, considerando as metas, estratégias e

indicadores. Bem como as transformações das capacidades estatais enquanto mecanismo para promover efetividade, eficiência e inovação nos resultados, introdução de mudanças, ajustes e melhorias no âmbito da política e de seus objetivos ou processos gerenciais (PIRES e GOMIDES, 2016; MOKATE, 2002).

Os critérios de abordagem adotados para classificar as capacidades técnico-administrativas, políticas-relacionais e analíticas referenciados para avaliar a política analisada neste estudo foram baseados nos estudos de Pires (2014), Pires e Gomides (2016, p. 129-130) e em Wu *et al.*, (2015), com adaptação promovida pelo autor deste estudo. Assim, a definição de tais critérios permite avaliar o processo de implementação de políticas públicas educacionais na educação básica de forma inovadora e apresenta uma contribuição nesta área do conhecimento para novos estudos e análises.

As capacidades técnico-administrativas, levam em consideração a existência de burocracias governamentais profissionalizadas caracterizada como dimensão organizacional (ORGANIZACIONAL); o funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental (COORDENAÇÃO), e a provisão de procedimentos de monitoramento do processo de implementação de políticas, programas, projetos, planos e ações educacionais (MONITORAMENTO).

Nas gestões públicas municipais analisadas, constatou-se que os instrumentos de articulação das ações entre governo e sociedade utilizados na primeira gestão da educação pública, período de 2013-2016, foram as relações profissionais, institucionais e por meio do Conselho Municipal de Educação e o Fórum Municipal de Educação.

Em relação aos atores que monitoram a execução das políticas, programas, planos, projetos e ações educacionais relativos à implementação da Meta 07 do PME, constatou-se nos relatórios do seu monitoramento (2016; 2019; 2020), que foi criada uma Comissão de Monitoramento para o mesmo, incumbida de produzir os relatórios com a consolidação dos dados e informações sobre o cumprimento das estratégias e evolução dos indicadores educacionais. Tal comissão também fazia a gestão elaborando plano de trabalho delegando a cada profissional da rede de ensino uma respectiva meta do PME para ser implementada, executada e efetivada. Para tanto, verificou-se que a Meta 07 do PME contou com destinação orçamentária-financeira com vinculação na Lei Orçamentária Anual- LOA, conforme verificou-se nos relatórios correspondentes.

Quanto aos critérios relacionados às capacidades político-relacional, considerou-se observância dos aspectos relacionados à existência de interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos como vereadores e interações com partidos políticos (APOLI);

a existência e o funcionamento de mecanismos de participação e controle social no ciclo de políticas públicas, fomentando o monitoramento e a avaliação como ferramentas para subsidiar a melhoria de políticas e serviços públicos em interação socioestatal, estabelecendo coalizões, colaboração, cooperação e cocriação (PARTICIPAÇÃO); e presença de fiscalização e controle de órgãos de *accountability* na perspectiva horizontal e vertical (CONTROLE SOCIAL).

Os critérios relativos à capacidade analítica foram definidos com base nos estudos de Wu *et al.*, (2015), por serem mais desenvolvidos e atenderem aos objetivos desta pesquisa. Deste modo, englobam a capacidade do gestor público e dos tomadores de decisão realizar diagnóstico e compreender os problemas sociais e educacionais, na perspectiva de analisar o que os governos fizeram, como fazem e porque fazem, se fazem é com base em evidências, como dados e informações ou não (DIAGNÓSTICO); apresentam capacidade de análise e julgamento das informações para propor soluções (JULGAMENTO); fazem uso de tecnologias da informação e comunicação para produzir dados e disseminar informações com tempestividade e baixo custo, utilizados para compreender as causas dos problemas e as consequências que afetam a sociedade e subsidiar soluções para formulação de políticas públicas bem sucedidas e inovadoras (APLICAÇÃO).

E nesta conjuntura, tem-se as dimensões, resultados, impactos e desempenhos das políticas públicas que relacionam-se com a qualidade e os produtos (*outputs*), ou seja, cumprimento dos objetivos da política pública em cada período de gestão da educação pública municipal. Envolve verificar se a política cumpriu seu papel de estimular a qualidade da educação? Se sim, como. Para tanto, é necessário que se examinem os meios utilizados, o desempenho obtido; identifiquem os resultados e apresentem recomendações para criação de novas políticas públicas (DRAIBE, 2001). E por fim, as "inovações": Quais melhorias foram adotadas no processo de implementação, nos procedimentos de avaliação de projetos e no acompanhamento das ações e fluxos orçamentário-financeiros? Quais limitações?" (PIRES e GOMIDES, 2016, p. 130), conforme demonstram o Quadro 09, enquanto representação de uma matriz de categorias analisadas. Estas estratégias têm estreita relação com a materialização das ações selecionadas neste estudo para avaliar a implementação da Meta 07 PME (Qualidade).

Essa análise auxilia na elucidação a partir da percepção dos gestores da educação pública municipal entrevistados, o alcance ou não das políticas estruturantes dessa meta analisada, que tem confrontado com os dados levantados em pesquisas bibliográficas e documentais, permitem traçar um perfil avaliativo das capacidades estatais presentes no ciclo de políticas públicas na Educação Básica no universo estudado.

**Quadro 09 – Matriz Analítica para Capacidades Estatais na Educação Básica com foco na implementação da Meta 07 PME (Qualidade).**

Matriz de categorias analítica das estratégias da Meta 07 PME (Qualidade).	Primeira Gestão Pública Municipal 2013-2016					Segunda Gestão Pública Municipal 2017-2020					Consolidado das Gestões									
	Gestor 01			Gestor 02		Gestor 01					Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Não discordo e nem concordo	Concordo parcialmente	Concordo totalmente					
	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Não discordo e nem concordo	Concordo parcialmente	Concordo totalmente	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Não discordo e nem concordo	Concordo parcialmente	Concordo totalmente						Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Não discordo e nem concordo	Concordo parcialmente	Concordo totalmente
Ações práticas para melhoria do IDEB na rede de ensino				1					1				1		0	0	0	2	1	
Programas e projetos para melhoria do desempenho da aprendizagem dos estudantes				1					1				1		0	0	0	2	1	
Ações para a melhoria do fluxo escolar e melhoria da aprendizagem			1						1				1		0	0	1	1	1	
O município alcançou a média do IDEB para os Anos Iniciais nos períodos correlatos a 2013, 2015, 2017		1							1				1		0	1	0	2	0	
O município alcançou a média do IDEB para os Anos Finais nos períodos correlatos a 2013, 2015, 2017	1								1						2	0	0	1	0	
O município implantou diretrizes pedagógicas para as modalidades que atende em alinhamento com a Base Nacional Comum Curricular				1									1		0	0	1	1	1	
Existe implementação de Plano de Formação Continuada de Professores da Educação Básica em todas as etapas e modalidades									1				1		0	0	1	0	1	
Há Planejamento Estratégico (PE) no âmbito da Secretaria Municipal de Educação				1					1				1		0	0	0	2	1	
Há acompanhamento monitoramento da implementação do Plano Municipal de Educação sistematicamente				1					1				1		0	0	0	1	2	
Há/ acompanhamento monitoramento da implementação dos Projetos Político-Pedagógicos das escolas	1								1				1		1	0	0	0	2	
Há plano de utilização de recursos financeiros para implementação dos programas, projetos e ações relacionados à Meta 07 do PME	1								1				1		1	0	0	1	1	
Existe plano para atendimento à demanda de atendimento escolar		1							1				1		0	1	0	2	0	
Há plano de acompanhamento, avaliação e recuperação do desempenho escolar dos estudantes		1							1				1		0	1	0	0	2	
O município estabeleceu processo contínuo de autoavaliação para orientação das dimensões a serem fortalecidas, visando orientar o planejamento estratégico e a melhoria contínua da qualidade educacional	1								1				1		1	0	0	0	2	
O município fomenta e aprimora a gestão democrática		1							1				1		0	1	0	1	1	
Há implementação de conteúdos sobre a história e cultura afro-brasileira nos currículos escolares, nos termos das Leis 10.639/2003 e 11.645/2008, assegurando a implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais em colaboração com Fóruns para a diversidade étnico-racial, conselhos escolares e sociedade civil									1				1		0	0	0	1	1	
Há mobilização e engajamento das famílias e sociedade civil na participação de experiências educativas nos espaços escolares				1					1				1		0	0	0	2	1	
O município dispõe ou está (re)elaborando o seu Referencial Curricular alinhado com a BNCC					1				1				1		0	0	0	0	3	
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>19</b>	<b>21</b>

Fonte: Elaboração própria (2021).

Assim, a matriz analítica no Quadro 09 demonstra que a gestora educacional, entrevistada 01, do primeiro ano da primeira Gestão da Educação Pública Municipal 2013-2016, discordou totalmente que o município alcançou a média do IDEB para os Anos Finais nos períodos correlatos a 2013, que há acompanhamento e monitoramento da implementação dos Projetos Político-Pedagógicos das escolas e plano de utilização de recursos financeiros para implementação dos programas, projetos e ações relacionados à Meta 07 do PME. E ainda que o município estabeleceu processo contínuo de autoavaliação para orientação das dimensões a serem fortalecidas, visando orientar o planejamento estratégico e a melhoria contínua da qualidade educacional.

A referida gestora educacional, Entrevista 01, discordou parcialmente de que o município alcançou a média do IDEB para os Anos Iniciais nos períodos correlatos a 2013, que existe plano para atendimento à demanda escolar; que há plano de acompanhamento, avaliação e recuperação do desempenho escolar dos estudantes e que o município fomenta e aprimora a gestão democrática. Agora na função de gestora educacional, a Entrevistada 01, não discordou e nem concordou em relação às ações para a melhoria do fluxo escolar e melhoria da aprendizagem. No entanto, concordou parcialmente que foram implementadas ações práticas para melhoria do IDEB na rede de ensino, programas e projetos para melhoria do desempenho da aprendizagem dos estudantes, diretrizes pedagógicas para as modalidades que atende em alinhamento com a Base Nacional Comum Curricular - BNCC, Planejamento Estratégico - PE no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, acompanhamento e monitoramento da implementação do PME sistematicamente e mobilização e engajamento das famílias e sociedade civil na participação de experiências educativas nos espaços escolares. E concordou totalmente que o município dispõe ou está elaborando o seu Referencial Curricular alinhado com a BNCC já na última gestão, porém esta ação é resultado do último ano de gestão da educação em 2020, efeito da elaboração, a aprovação e implementação do PME aprovado em 2015, na gestão a seguir.

O gestor educacional, Entrevistado 02, que atuou de 2015 a 2016, na primeira Gestão da Educação Pública Municipal 2013-2016, não discordou e nem concordou que o município implantou diretrizes pedagógicas para as modalidades em alinhamento com as diretrizes Nacionais da Educação Básica. A BNCC ainda estava em fase de elaboração/ discussão e a sua homologação só foi ocorrer em 2018. E que existe implementação de Plano de Formação Continuada de Professores da Educação Básica em todas as etapas e modalidades Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa - PACTO/PNAIC.

O Entrevistado 02 concordou parcialmente que foram implementadas ações para a melhoria do fluxo escolar e melhoria da aprendizagem, que o município alcançou a média do IDEB para os Anos Iniciais nos períodos correlatos a 2013, 2015 e 2017. Dados do INEP (2017) confirmam que o município alcançou a média do IDEB para os Anos Finais nos períodos correlatos a 2013, 2015 e 2017. O Entrevistado 02 é da mesma opinião em relação a que existe Planejamento Estratégico - PE no âmbito da Secretaria Municipal de Educação e plano de utilização de recursos financeiros para implementação dos programas, projetos e ações relacionados à Meta 07 do PME, bem como existe plano para atendimento à demanda de atendimento escolar e que o município fomentou e aprimorou a gestão democrática. E por fim, concordou totalmente que foram implementadas ações práticas para melhoria do IDEB na rede de ensino, programas e projetos para melhoria do desempenho da aprendizagem dos estudantes, acompanhamento e monitoramento da implementação do PME sistematicamente e da implementação dos Projetos Político-Pedagógicos das escolas. Porém, conforme dados levantados na pesquisa, há plano de acompanhamento, avaliação e recuperação do desempenho escolar dos estudantes e que o município estabeleceu processo contínuo de autoavaliação para orientação das dimensões a serem fortalecidas, visando orientar o planejamento estratégico e a melhoria contínua da qualidade educacional, porém não elaborou o seu Referencial Curricular alinhado com a BNCC neste período de gestão.

Em relação à percepção do gestor educacional, Entrevistado 01, da segunda gestão da educação na reeleição para a segunda gestão Pública Municipal 2017-2020, discordou totalmente que o município alcançou a média do IDEB para os Anos Finais nos períodos correlatos a 2013, 2015, 2017. Concordou parcialmente que foram implementadas ações práticas para melhoria do IDEB na rede de ensino, programas e projetos para melhoria do desempenho da aprendizagem dos estudantes. Que o município alcançou a média do IDEB para os Anos Iniciais nos períodos correlatos a 2013, 2015, 2017. E que existe plano para atendimento à demanda escolar, embora destaque que esta ação foi mais tímida nos primeiros dois anos dessa gestão 2017-2018, e passou a ter um direcionamento mais sistemático a partir de 2019, especialmente com a realização da avaliação externa do sistema municipal de ensino que possibilitou a reorientação da política de formação continuada de professores e orientações para os gestores escolares e coordenadores pedagógicos.

O Entrevistado 01 concordou totalmente que foram implementadas ações para a melhoria do fluxo escolar e melhoria da aprendizagem dos estudantes, que houve elaboração e implementação de diretrizes e propostas pedagógicas para as modalidades que atendem em alinhamento com a BNCC, bem como está de acordo com a implementação de Política de

Formação Continuada de Professores da Educação Básica em todas as etapas e modalidades. Em concordância com o Entrevistado 01 e, de acordo com as categorias estabelecidas na matriz de análise, existe Planejamento Estratégico-PE no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, acompanhamento e monitoramento da implementação do Plano Municipal de Educação sistematicamente, assim como dos Projetos Político-Pedagógicos das escolas, plano de utilização de recursos financeiros para implementação dos programas, projetos e ações relacionados à Meta 07 do PME. Existe ainda, plano de acompanhamento, avaliação e recuperação do desempenho escolar dos estudantes.

Além de tudo isso, há processo contínuo de autoavaliação para orientação das dimensões pedagógicas que necessitam ser fortalecidas, visando orientar o planejamento estratégico e a melhoria contínua da qualidade educacional no município, conforme os dados evidenciaram até aqui. O município também fomenta e aprimora a gestão democrática, e promove a implementação institucionalizada de conteúdos sobre a história e cultura afro-brasileira nos currículos escolares, nos termos das Leis 10.639/2003 e 11.645/2008.

Deste modo, busca assegurar a implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais em colaboração com fóruns para a diversidade étnico-racial, conselhos escolares e sociedade civil. É notável que essa temática é tratada como prioridade no Documento Curricular Referencial Municipal elaborado, aprovado e homologado em dezembro de 2020, e que será implementado a partir de 2021.

Ademais, considerou que há mobilização e engajamento das famílias e sociedade civil para a participação nas ações e experiências educativas nos espaços escolares no contexto do atual governo municipal. E por fim, concordou totalmente que o município elaborou o seu Documento Curricular Referencial Municipal alinhado com a BNCC, de forma participativa, colaborativa, cocriativa com mediação tecnológica, inclusive, com muita originalidade e consideração da identidade local da educação municipal de Maraú.

Dessa forma, a conclusão dessa análise da matriz de categorias que materializam a implementação da Meta 07 PME (Qualidade), ao longo das duas gestões da educação pública municipal, tendo como subsídio a consolidação dos dados neste aspecto demonstra que a maioria dos entrevistados afirmaram concordar parcialmente com as categorias apresentadas em relação à implementação de programas e projetos para melhoria do desempenho da aprendizagem dos estudantes e ações para a melhoria do fluxo escolar e melhoria da aprendizagem, e que o município alcançou a média do IDEB para os Anos Finais nos períodos correlatos a 2013, 2015, 2017. Que o município implantou diretrizes pedagógicas para as modalidades que atende em alinhamento com a BNCC e existe a implementação de Plano de

Formação Continuada de Professores da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, Planejamento Estratégico-PE no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, plano de utilização de recursos financeiros para implementação dos programas, projetos e ações relacionados à Meta 07 do PME.

Um(a) gestor(a) educacional entrevistado(a) não concorda e nem discorda em relação à implementação de programas e projetos para melhoria do desempenho da aprendizagem dos estudantes e que foram adotadas ações para a melhoria do fluxo escolar e melhoria da aprendizagem e implantação de diretrizes pedagógicas para as modalidades que atende em alinhamento com a BNCC. Vale dizer, que a BNCC foi homologada apenas em 2018, sendo que o compromisso de efetivar a sua implementação passou a ser da gestão atual e para tanto, deveria seguir o seu Planejamento Estratégico-PE no âmbito da Secretaria Municipal de Educação.

Um(a) gestor(a) educacional entrevistado(a) considerou que o município alcançou a média do IDEB para os Anos Iniciais nos períodos correlatos a 2013, 2015 e 2017. Que existe plano para atendimento à demanda de atendimento escolar, plano de acompanhamento, avaliação e recuperação do desempenho escolar dos estudantes, que o município fomenta e aprimora a gestão democrática, existe implementação de conteúdos sobre a história e cultura afro-brasileira nos currículos escolares, nos termos das Leis 10.639/2003 e 11.645/2008, assegurando a implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais em colaboração com fóruns para a diversidade étnico-racial, conselhos escolares e sociedade civil.

Dois(duas) gestores(as) entrevistados(as) concordam totalmente há acompanhamento monitoramento da implementação do PME, sistematicamente, acompanhamento monitoramento da implementação dos Projetos Político-Pedagógicos das escolas, existe plano de acompanhamento, avaliação e recuperação do desempenho escolar dos estudantes, que o município estabeleceu processo contínuo de autoavaliação para orientação das dimensões a serem fortalecidas, visando orientar o planejamento estratégico e a melhoria contínua da qualidade educacional e que o município dispõe, está ou (re)elaborou o seu Referencial Curricular alinhado com a BNCC.

Dois(duas) gestores(as) entrevistados(as) afirmaram que concordam parcialmente com a implementação de ações práticas para melhoria do IDEB na rede de ensino, que o município alcançou a média do IDEB para os Anos Iniciais nos períodos correlatos a 2013, 2015, 2017. Que existe plano para atendimento à demanda de atendimento escolar e que há mobilização e engajamento das famílias e sociedade civil na participação de experiências educativas nos espaços escolares.



Dois(duas) gestores(as) entrevistados(as) discordam totalmente que o município alcançou a média do IDEB para os Anos Finais nos períodos correlatos a 2013, 2015 e 2017. E que existe monitoramento da implementação dos projetos político-pedagógicos das escolas, plano de utilização de recursos financeiros para implementação dos programas, projetos e ações relacionados à Meta 07 do PME. E, ainda, que o município estabeleceu processo contínuo de autoavaliação para orientação das dimensões a serem fortalecidas, visando orientar o planejamento estratégico e a melhoria contínua da qualidade educacional.

Contudo, deve-se dizer que, apesar do município não ter atingido o IDEB no Ensino Fundamental dos Anos Finais em 2019, constatou-se uma leve melhora na evolução de 0,04 pontos da meta atingida em relação ao IDEB anterior, conforme demonstrado no capítulo 02.

Estes aspectos destacados devem ser pontos de atenção a serem observados pelas próximas gestões que precisam focar suas atenções para superar tais lacunas. Em relação às ações práticas para melhorar o IDEB, no Ensino Fundamental dos Anos Finais, o município estabeleceu parceria intergovernamental com a Secretaria de Educação do Estado da Bahia, por intermédio do Instituto Anísio Teixeira - IAT, a Fundação Itaú Social e a Fundação Getúlio Vargas - FGV, para a implementação do Programa de Formação Continuada Territorial em regime de colaboração desde 2019.

As conclusões da presente análise sobre as capacidades estatais, resultados e inovações permitem discorrer sobre similaridades e diferenças entre as configurações dos achados a partir de uma análise relacional dos achados presentes nas gestões estudadas. Os critérios utilizados para a classificação das capacidades estatais levaram em consideração a soma das pontuações das médias dos produtos e inovações de cada período de governo investigado considerando a seguinte escala de pontuação: 0 – 3 pontos – baixa, 4 – 6 pontos, média e 7 a 10 pontos, alta. Para a categorização dos produtos e inovações foram consideradas as médias da soma das três capacidades estatais investigadas observando a mesma escala de pontuação e classificação, conforme pode-se verificar no Quadro 09.

A categorização das capacidades estatais como média resulta da divisão entre a soma do quantitativo de produtos e inovações entregues em cada capacidade. A referida lista foi analisada comparativamente entre as gestões, considerando as alternâncias de Gestores Educacionais Municipais em cada período de governo analisado. Deste modo, encontrar-se-á a relação entre os produtos e inovações apresentados e o perfil das gestões educacionais investigadas a partir dos critérios de classificação das capacidades estatais e as pontuações colocadas. Assim, essa configuração, somou-se o total de pontuação correspondente às entregas

e inovações e dividiu-se pelo total de configurações de cada capacidade estatal para encontrar suas relações correspondentes, conforme pode-se verificar no Quadro 09.

Para ter uma compreensão mais detalhada sobre os critérios utilizados para avaliar as capacidades estatais (Técnico-Administrativas, Político Relacionais e Analíticas), bem como os seus resultados e inovações correspondentes, consultar o Apêndice C neste estudo.

**Quadro 10 - Critérios para avaliação das capacidades técnico-administrativa, político-relacional e analítica na implementação da Meta 07 PME – Marauá/BA.**

Capacidades	Dimensão das Capacidades Estatais	Nº de Produtos		Inovações		Média	
		G1 <sup>7</sup>	G2 <sup>8</sup>	G1	G2	G1	G2
Capacidades Técnico-Administrativas	Presença de burocracias governamentais profissionalizadas (ORGA).	10	10	4	10	5	6,6
	Funcionamento dos mecanismos de coordenação intergovernamental (COORD).	4	3	2	3	2	2
	Existência de Procedimentos de monitoramento da implementação (MONI).	1	2	2	3	1	1,6
<b>Subtotal</b>		<b>5</b>	<b>5</b>	<b>2,6</b>	<b>5,3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Capacidades Político-Relacionais.	Existência de interações institucionalizadas entre atores burocráticos, agentes políticos e parlamentares de diversos partidos políticos (APOLI).	1	3	3	3	1	2
	Existência e funcionamento de mecanismos de participação social no ciclo de políticas públicas (PART).	1	4	1	4	1	2,6
	A presença de órgãos de <i>accountability</i> socioestatal (CONT.)	1	1	1	1	1	0,6
<b>Subtotal</b>		<b>3</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Capacidades Analíticas	Capacidade de realizar diagnóstico e compreender os problemas sociais e educacionais (DIAGNÓSTICO).	1	2	0	1	0,3	1
	Capacidade de análise e julgamento das informações para propor soluções (JULGAMENTO).	1	2	1	2	0,6	1,3
	Capacidade de fazer uso de tecnologias da comunicação e informação para produzir dados e disseminar informações com tempestividade para subsidiar soluções no processo de formulação e implementação de políticas públicas inovadoras (APLICAÇÃO).	0	2	0	2	0	1,3
<b>Subtotal</b>		<b>2</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Total de média de produtos e inovações por gestões estudadas</b>		<b>6,6</b>	<b>9,6</b>	<b>4,6</b>	<b>9,6</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: Elaboração própria a partir da adaptação de Pires e Gomides (2016; 2014) e Wu (*et. al.*, 2015).

<sup>7</sup> Gestão da Educação Pública Municipal - 2013-2016.

<sup>8</sup> Gestão da Educação Pública Municipal - 2017-2017.

Vejam os que, em relação à análise da primeira Gestão da Educação Pública Municipal - 2013-2016, que esta proporcionou alta Capacidade Técnico-Administrativa/organizacional apresentando maior ênfase na configuração de burocracias governamentais profissionalizadas (ORGA). Em segundo lugar, constatou-se o funcionamento dos mecanismos de coordenação intergovernamental (COORD.), apesar de demonstrar pontos a desenvolver. Observou-se, no entanto, que a existência de procedimentos de monitoramento da implementação de políticas públicas (MONI) foi um aspecto praticamente inexistente nesta gestão. No que tange aos resultados das Capacidades Técnico-Administrativa verificou-se os produtos foram considerados com alta capacidade e as inovações com média capacidade.

Os estudos empíricos demonstraram, no que se trata das Capacidades Político-Relacionais, conforme pode-se verificar no Quadro 10, que a existência de interações institucionalizadas entre atores burocráticos, agentes políticos e parlamentares de diversos partidos políticos (APOLI) apresentaram baixo resultado e baixa capacidade político-relacional. Da mesma forma, a configuração de existência e funcionamento de mecanismos de participação social no ciclo de políticas públicas (PART), também resultou em baixo resultado, apesar de existir interações com mecanismos de participação e controle social como o Conselho Municipal de Educação e o Fórum Municipal de Educação. Ainda em relação a este aspecto, destaca que, no que tange à conformação da presença de órgãos de *accountability* sociestatal (CONT.), constatou-se interfaceamento entre o Conselho Municipal de Educação, a Câmara Municipal de Vereadores e o Tribunal de Contas dos Municípios, porém este aspecto precisa ser mais explorado em estudos futuros.

Em relação às Capacidades Analíticas, foram classificadas como baixa, isso porque este estudo constatou que a gestão analisada apresentou baixo resultado sobre capacidade de realizar diagnóstico e compreender os problemas sociais e educacionais. Não apresentou nenhum tipo de inovações neste aspecto. Verificou-se ainda baixos resultados e inovações ainda em relação à capacidade de análise e julgamento das informações para propor soluções.

Constatou-se que a Gestão da Educação Pública Municipal - 2013-2016 analisada não apresentou nenhuma iniciativa que fizesse uso de Tecnologias da Comunicação e Informação para produzir dados e disseminar informações com tempestividade, objetivando produzir conteúdo que subsidiasse a formulação de soluções e, que visassem auxiliar o processo de organização e implementação de políticas públicas inovadoras com evidências.

No entanto, no global, considerando os critérios utilizados para a classificação das capacidades estatais, a primeira Gestão da Educação Pública Municipal - 2013-2016 apresentou alta capacidade Técnico-administrativa/organizacional, baixa capacidade Político-relacional e

baixa Capacidade Analítica, resultados com alta entrega de produtos e média entrega de inovações (Ver Quadro 11).

Na análise da segunda Gestão da Educação Pública Municipal - 2017-2020, verificou-se que em relação à Capacidade Técnico-Administrativa/organizacional houve alta entrega de produtos e inovações no que se refere à presença de burocracias governamentais profissionalizadas (ORGA). O Funcionamento dos mecanismos de coordenação intergovernamental (COORD) foi classificado como baixo de acordo a escala adotada neste estudo, tendo como parâmetro os critérios estabelecidos para a avaliação das capacidades estatais disposto no Apêndice C.

Foi constatado também que a existência de procedimentos de monitoramento da implementação (MONI) foi baixa a respeito dos produtos e inovações, apesar de ter havido uma evolução significativa na adoção desse procedimento para monitorar a implementação do Plano Municipal de Educação e do desempenho da aprendizagem. Estes foram feitos através da realização da Avaliação Externa do Sistema Municipal de Marauá/BA em Língua Portuguesa e Matemática de forma amostral.

As Capacidades Político-Relacionais nesta gestão, tendo como base, tanto a existência de interações institucionalizadas entre atores burocráticos, agentes políticos e parlamentares de diversos partidos políticos (APOLI) quanto ao funcionamento de mecanismos de participação social no ciclo de políticas públicas (PART), bem como a presença de órgãos de *accountability* (CONT.) também foi classificada como baixa.

A análise das dimensões que constituem a Capacidades Analíticas evidenciou que: a capacidade de realizar diagnóstico e compreender os problemas sociais e educacionais; a capacidade de análise e julgamento das informações para propor soluções; a capacidade de fazer uso de tecnologias da comunicação e informação para produzir dados e disseminar informações com tempestividade para subsidiar soluções no processo de formulação e implementação de políticas públicas inovadoras configuraram-se com baixo desempenho. Mas, apesar disso, a configuração final das capacidades estatais (Ver Quadro 11), demonstrou alta Capacidade Técnico-Administrativa/organizacional, alta Capacidade Político-relacional e alta Capacidade Analítica.

Em relação a esta última, pontua-se que, apesar dessa capacidade ser classificada como alta, registra-se que a pontuação referida na escala de classificação foi baixa, sendo (3,6). Apresentando sensível melhora em relação a Gestão da Educação Pública Municipal - 2013-2016, onde essa classificação foi de 0,9, também classificada como baixa.

O estudo evidencia que, tanto na primeira quanto na segunda Gestão da Educação Pública Municipal, a Capacidade Analítica apresenta lacunas e pouca atenção dados pelos governos para auxiliar os gestores públicos nas tomadas de decisões no processo de formulação e implementação de políticas públicas educacionais na Educação Básica em instância municipal.

A segunda Gestão da Educação Pública Municipal - 2017-2020, apesar de ter apresentado uma classificação baixa nesta Capacidade Analítica, a qual é configurada pela produção de dados e disseminação de informação, desempenho e inovações, continuidade, causas e consequências das soluções de políticas públicas, verificou-se que houve melhora em relação às entregas de produtos e geração inovações, os quais foram classificados como altos. De acordo com dados empíricos levantados neste aspecto, verificou-se que o município utilizou recursos tecnológicos, como *WhatsApp*, *Google Meet* entre outras ferramentas digitais, para promover a participação dos profissionais da educação e da sociedade em geral na construção do Documento Curricular Referencial de Maraú/BA 2020-2024. Documento este que englobou vertentes nunca antes contempladas, porém muito presentes no município, quais sejam a educação voltada para a Educação do Campo e Educação Escolar Quilombolas e outras questões relacionadas a História da África e Cultura Afro-Brasileira. Além disso, realizou, através dos aparatos tecnológicos já citados, consulta pública on-line para garantir a participação da sociedade civil no processo de construção do referido documento no contexto da pandemia do COVID-19.

**Quadro 11** – Peso de avaliação das capacidades estatais e resultados observados no processo de implementação de políticas públicas na Educação.

Gestões Públicas Municipais da Educação Básica	Capacidades estatais			Resultados	
	Técnico-administrativa	Político-relacional	Analítica	Produto	Inovação
Gestão da Educação Pública Municipal - 2013-2016	Alta (8)	Baixa (3)	Baixa (0,9)	Alta (6,6)	Média (4,6)
Gestão da Educação Pública Municipal - 2017-2017	Alta (10)	Alta (5,5)	Alta (3,6)	Alta (9,6)	Alta (9,6)

**Fonte:** Elaboração própria a partir da adaptação de Pires e Gomides (2016; 2014) e Wu (*et. al.*, 2015).

Assim, percebe-se que, nas Capacidades Técnico-Administrativas/organizacional, o que é característico dos dois casos examinados é que, tanto a primeira quanto a segunda Gestão da Educação Pública Municipal, apresentaram altas entregas de produtos e inovações referentes a

presença de burocracias governamentais profissionalizadas (ORGA). Já no que se trata ao funcionamento dos mecanismos de coordenação intergovernamental (COORD), os dois casos estudados foram classificados com baixo desempenho neste aspecto. A diferença passou a existir em relação a existência de procedimentos de monitoramento da implementação (MONI), sendo que a segunda gestão apresentou melhores resultados e inovações.

Considerando as características, especificidades e temporalidades, as duas gestões analisadas apresentaram variação entre as capacidades estatais analisadas no processo de formulação e implementação de políticas públicas no âmbito da Meta 07 do Plano Municipal de Educação 2015-2025. A primeira gestão entregou mais resultados e inovações a partir do segundo ano de gestão, após troca de gestor público da educação municipal. Neste aspecto, houve priorização de programas, projetos, planos ações em parceria com iniciativas privadas, governo federal e estadual, porém constatou-se que a maioria das políticas implementadas relacionadas à Meta 07 do Plano Municipal de Educação não foi institucionalizada e assumiu um caráter mais voluntarista. E, isso não favoreceu a continuidade das ações na transição de gestão, apesar dos indicadores educacionais sinalizarem melhora no desempenho educacional.

De acordo com os dados empíricos, constatou-se que a gestão do segundo período analisado foi a que apresentou maior consistência das políticas, programas, projetos, planos e ações relacionados com a implementação da Meta 07 do PME. Apesar do PME ter sido reelaborado e implementado na gestão anterior a partir de 2015, por ele ser um plano de Estado e não de governo, permitiu à gestão sucessora implementar as estratégias que impactaram positivamente em termos de organicidade das políticas públicas educacionais com entrega de produtos e inovações que configuraram uma reforma educacional significativa no município, alinhada com as novas políticas e diretrizes estaduais e nacionais da educação, conforme evidenciado no Quadro 11. Mas apesar dos avanços, a avaliação que se faz é que os dois casos analisados tiveram baixo desempenho nas Capacidades Político-Relacionais, especialmente na dimensão presença de órgãos de *accountability* socioestatal (CONT.), apesar desses órgãos existirem, constatou-se baixa interação intersetorial para promover deliberações a respeito das políticas e serviços. Esse papel se deu com maior protagonismo no momento da aprovação do novo Plano Municipal de Educação.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em vista do exposto o presente estudo buscou evidenciar se e como o perfil do gestor público municipal, os elementos e conjunturas organizacionais impactam nas transformações de capacidades estatais e incidem sobre a continuidade e/ou descontinuidade do conjunto de programas, projetos e ações de governos expressos na Meta 07 do Plano Municipal de Educação, influenciando melhoria da qualidade da educação básica no município de Maraú/BA, no período de gestão (2013-2016) -(2017-2020).

As questões centrais de pesquisa colocadas por este estudo investigativo foram: como o perfil das gestões públicas, os elementos e conjunturas organizacionais impactam nas transformações de capacidades estatais e suas incidências sobre a continuidade e/ou descontinuidade de programas, projetos e ações elaborados a partir da Meta 07 do Plano Municipal de Educação 2015-2025, e quais são seus reflexos no desempenho da qualidade das políticas públicas da educação básica no município de Maraú/BA, no período de gestão compreendido entre (2013-2016) e (2017-2020)?

Nesse contexto, buscou-se compreender a relação que há entre poder, política e governo a partir das perspectivas de fortuna e *virtù* em Maquiavel, bem como da discussão acerca do nascimento do biopoder e da biopolítica sob a visão de Michael Foucault. Posteriormente foi realizada a análise do perfil dos gestores públicos a partir das entrevistas coletadas com os mesmos, assim como da pesquisa do corpus literário do município. Por fim, efetuou-se balanço comparativo entre os gestores públicos educacionais que atuaram durante o período estudado à luz de cada dimensão de habilidades, competências e capacidades estatais.

Constata-se que os objetivos deste estudo foram resolvidos, conforme pode-se conferir nos resultados obtidos por esta investigação. Da mesma forma, as hipóteses colocadas também foram alcançadas, pois, deste modo, foi possível verificar que o perfil do gestor público com tendência para construção de coalizões e legitimidade nas agendas propostas que institucionalizam políticas de Estado (Plano Municipal de Educação - PME) e, não apenas de governo, favorece o engajamento da participação pública e do controle social no processo de tomada de decisão democrática e participativo no processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas educacionais. Que a implementação de políticas de austeridade fiscal, a desvinculação do investimento público, a falta de compreensão dos instrumentos de planejamento e dos aspectos orçamentário-financeiros em disputa, têm estreita relação com o perfil e orientação ideológica político-partidária dos gestores.

Pôde-se também inferir que os fatores como perfil de gestores públicos educacionais, capacidade estatal e arranjos institucionais de cooperação, impactam no desenho, implementação, continuidade e/ou descontinuidade administrativa de políticas públicas de educação básica.

Além disso, o alcance e a relevância de alguns instrumentos de planejamento público como os PMEs, por si só, são limitados para garantir a implementação de políticas públicas educacionais na educação básica de forma apresentar resultados com qualidade social. É preciso que os gestores públicos educacionais mobilizem todas as capacidades estatais, inclusive capacidade estatal financeira-orçamentária para garantir uma implementação do PME de forma a ter efeitos positivos na qualidade das políticas e serviços públicos educacionais.

Nesta perspectiva, percebe-se que há a necessidade de que o bem público não seja pensado como algo de domínio particular à mercê da vontade de cada gestor, mas sim, como de fato é, coletivo. Sendo assim, é importante que haja mecanismo que corrobore com esse ponto vista. E, desta forma, contribuam para a otimização da implantação das políticas públicas educacionais, de maneira que possam ser continuadas e melhoradas e não sempre iniciadas do zero a cada nova gestão. Por consequência, criando práticas que possam colaborar para a evolução da qualidade da educação pública e, portanto, contribuindo para a progressão da sociedade como um todo.

Dessa forma, os resultados mais importantes da investigação demonstram que nas Capacidades Técnico-Administrativas/organizacional, o que é característico dos dois casos examinados é que tanto a primeira quanto a segunda Gestão da Educação Pública Municipal apresentaram altas entregas de produtos e inovações referentes a presença de burocracias governamentais profissionalizadas (ORGA). Já no que se trata ao funcionamento dos mecanismos de coordenação intergovernamental (COORD) dois casos estudados foram classificados com baixo desempenho neste aspecto. A diferença passou a existir em relação a existência de procedimentos de monitoramento da implementação (MONI), sendo que a segunda gestão apresentou melhores resultados e inovações. Constatou-se que a gestão do segundo período analisado foi a que apresentou maior consistência das políticas, programas, projetos, planos e ações relacionados com a implementação da Meta 07 do PME. Apesar do PME ter sido reelaborado e implementado na gestão anterior a partir de 2015, por ele ser um plano de Estado e não de governo, permitiu à gestão sucessora implementar as estratégias que impactaram positivamente em termos de organicidade das políticas públicas educacionais com entrega de produtos e inovações que configuraram uma reforma educacional significativa no município, alinhada com as novas políticas e diretrizes estaduais e nacionais da educação.



Constatou-se ainda, considerando as características, especificidades e temporalidades, que as duas gestões analisadas apresentaram variação entre as capacidades estatais analisadas no processo de formulação e implementação de políticas públicas no âmbito da Meta 07 do Plano Municipal de Educação 2015-2025.

As contribuições deste estudo se deram pela apresentação de um modelo conceitual e analítico inovador para a análise e avaliação de políticas públicas em qualquer instância e campo de atuação dos governos nacional, subnacional ou local. Essa abordagem metodológica permite conhecer as principais potencialidades e lacunas relacionadas com cada capacidade estatal no contexto da ação pública, seja na educação ou em outras áreas. Dessa forma, os resultados podem contribuir com a sociedade servindo para auxiliar o governo a se tornar mais responsivo, *accountable*, eficiente e eficaz na formulação e implementação de políticas públicas que primem pela superação das desigualdades, pela equidade e justiça social.

O presente trabalho não explica tudo sobre o problema relacionados com as capacidades estatais e o processo de formulação, implementação e gestão de políticas públicas educacionais em âmbito local. Por exemplo, o estudo não apresenta uma análise das capacidades estatais ao nível de detalhe das dimensões desenhada na modelo analítico e a estrutura conceitual das capacidades estatais, a saber: especificidades individual-operacional, organizacional-operacional, sistêmico-operacional das capacidades técnico-operacional/organizacional. Essas questões foram contempladas nas dimensões macro na consolidação dos resultados das capacidades estatais organizadas no Quadro 09. Juntou-se a análise em três capacidades estatais mais densas para facilitar o exame dos dados empíricos.

Dito isso, o trabalho dar conta da avaliação da implementação da Meta 07 do Plano Municipal de Educação – PME 2015 – 2021, com foco em suas estratégias que tratam da qualidade da Educação Básica Municipal no período compreendido entre 2013-2016 e 2017-2020. Para compreender outros efeitos e relações entre qualidade da educação e processo de formulação e implementação de políticas públicas no campo da educação municipal, recomenda-se que esta pesquisa tenha continuidade a partir de novos estudos sobre os impactos da pandemia da Covid-19, provocada em razão da crise mundial do coronavírus, que provocou o fechamento das escolas por mais de um ano no desempenho da aprendizagem dos estudantes. Recomenda-se também realizar novos estudos sobre o processo de novas políticas públicas municipais alinhadas com a Meta 07 e as estratégias do Plano Municipal de Educação 2015 - 2025, como a elaboração e implementação do Documento Curricular Referencial de Maraú/BA. Cabe verificar que tipos de efeitos e mudanças sobre a implementação deste documento provocou no desempenho da aprendizagem dos estudantes. Consideramos que existe um

significado político sobre qualidade de gestão da educação pública municipal, que leve em consideração o desempenho da aprendizagem, pois quando o IDEB não é atingido, há uma percepção negativa da sociedade sobre o desempenho profissional da gestão, do governo em termos de investimento na educação.

Além disso, cabe verificar ampliar este modelo analítico e a estrutura conceitual para avaliação de capacidades estatais na educação básica em outras realidades, para testar a sua contribuição e eficácia na avaliação do ciclo de políticas públicas no campo educacional. E ainda, investigar qual o papel da participação cidadã no monitoramento e avaliação de políticas públicas com mediação tecnológica digital para contribuir e incidir sobre a qualidade das políticas e serviços públicos prestados à sociedade.

Para concluir, a avaliação feita é que os órgãos governamentais, especialmente a secretaria Municipal de Educação deve(m) institucionalizar o Monitoramento e a Avaliação de Políticas Públicas Educacionais no interior dos órgãos governamentais, inclusive da Secretaria de educação. Entendendo estes como mecanismos estratégicos que podem auxiliar as gestões governamentais a melhorar a qualidade da gestão e da educação, das capacidades estatais que são fundamentais para desenvolver sofisticação técnico-administrativa, político relacional e analítica, a fim de produzir dados e informações que permitam a incidência sobre as políticas e serviços públicos prestados à sociedade com qualidade. Tornando-se uma política de Estado e não apenas ações governamentais que sofrem continuidade e/ou descontinuidade administrativa sem avaliação da eficácia das políticas públicas toda vez que tem transição de governos.

## REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Serry R. A Leader if Citizen Participation. **Journal of the American Planning**. Chicago/Washington, Vol. 35, nº 4, pp, 216-224, Jul. 169.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.

AURELIANO, L.; DRAIBE, S. **A Especificidade do Welfare State Brasileiro**. Economia e Desenvolvimento, 3, MPAS e CEPAL: Brasília, 1989. Disponível em: <[https://www.passeidireto.com/arquivo/16616069/draibe\\_a-especificidade-o-welfare-state-brasileiro](https://www.passeidireto.com/arquivo/16616069/draibe_a-especificidade-o-welfare-state-brasileiro)>. Acesso em: 31 de jul. de 2018.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. **A Educação como Política Pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

BAHIA. PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAÚ. **Documento Curricular Referencial Municipal, Maraú**: Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte, Diário Oficial, 29 de dezembro, 14 - Ano - Nº 1729, 2020.

\_\_\_\_\_. PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAÚ BAHIA. **Lei Nº 027/2010, de 21 de Dezembro de 2010**. Cria o Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. Diário Oficial de 03 de Janeiro de 2011, Ano VI, Especial, 2011.

\_\_\_\_\_.A. PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAÚ. **Lei Nº 100, de 10 de junho de 2015** – Plano Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte, Maraú: BA, 2015.

\_\_\_\_\_. PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAÚ. **Relatório Pedagógico 2020**, Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte, Maraú: BA, 2020.

BALL, S. J. **Education reform: a critical and structural approach**. Buckingham: open University Press, 1994.

BALL, Stephen J.; MAINARDES, J. **Políticas Educacionais: questões e dilemas**, São Paulo: Cortez Editora, 2011, p. 143-172.

BALL, Stephen John. **Education reform: a critical and structural approach**. Buckingham: open University Press, 1994.

BELCHIOR, Miriam. **A aplicação do Planejamento Estratégico Situacional em governos locais: Possibilidades e limites - os casos de Santo André e São José dos Campos**. São Paulo: EAESP/FGV, 1999.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no município: sistema, conselho, plano**. SP: Ed. E. Livraria Instituto Paulo Freire, 2009b.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)**. Disponível em:<[http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_EI\\_EF\\_110518\\_versaofinal\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf)>. Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 19 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. 58 p

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996**. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. 58 p

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996**. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 13.005, de 25 de Junho de 2014**. Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso em: 22 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação (2014)**. Disponível em:<[file:///C:/Users/pc/Downloads/pne\\_2014\\_2024\\_linha\\_base.pdf](file:///C:/Users/pc/Downloads/pne_2014_2024_linha_base.pdf)>. Acesso em: 04 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNE/CP Nº 2, de 22 de Dezembro de 2017**. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Diário Oficial da União, Brasília, 22 de dezembro de 2017, Seção 1, pp. 41 a 44.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Depois do capitalismo financeiro rentista, mudança estrutural à vista? **Revista Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, Volume 36, páginas 137 a 151, março de 2017.

BRESSER-PEREIRA. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sergio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Orgs.), **Brasil: Um Século de Transformações**. S.Paulo: Cia. Das Letras, 2001: 222-259.

CANO, Wilson. **Brasil: construção e desconstrução do desenvolvimento**. Economia e Sociedade, v. 26, n. 2 (60), p. 265-302, ago. 2017. Campinas, SP: Unicamp. Disponível em: <https://goo.gl/ywkm7p>>. Acesso em: 20 de abril de 2020.

CARVALHO, José Murilo de Carvalho. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Civilização Brasileira, 2016.

\_\_\_\_\_. José Murilo de. **Os bestializados: o rio de janeiro e a república que não foi**. Capítulo 2 república e cidadania, São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CETEB. **Elaboração e Análise de Políticas Públicas**. Brasília, DF: POSEAD Educação a Distância, 2007.

CINTRA, Wendel Antunes. **Estado e Sociedade**. Salvador: UFBA, Faculdade de Direito, 2017, p. 9-19.

COZENDEY, Carlos Márcio B. **Instituições de Bretton Woods: desenvolvimento e implicações para o Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/1079-instituicoes-de-bretton-woods.pdf>>. Acesso em: 05 de ago. de 2018.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Das Políticas de Governo à Política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira**. Educ. Soc., Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/hMQyS6LdCNDK8tHk8gL3Z6B/?format=pdf>>. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e Gestão da Educação Básica No Brasil: limites e perspectivas**. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em: 23 de novembro de 2014.

DRIBE, Sonia Miriam. Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar/UnB, 1980.

ENAP. **Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil**. -- Brasília: Enap, 2018.

ESPING-ANDERSEN, G. As Três Economias Políticas do Welfare State. **Revista Lua Nova**, nº 24, setembro, 1991.

EVANS, P. **Embedded autonomy – States and industrial transformation**. New Jersey: Princeton Press, 1995.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores, 1976.

FIORI, José Luís. **Estado de Bem-Estar Social: padrões e crises**. Instituto de Estudos Avançados, São Paulo: USP, 1997.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. São Paulo: Globo, 2001.

FOUCAULT, Michel. Aula de 14 de março e Aula de 21 de março (1979c) In: **O nascimento da biopolítica**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2008, páginas 299-363.

FOUCAULT, Michel. Aula de 28 de março (1979c) In: **O nascimento da biopolítica**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2008, páginas 364-365.

FOUCAULT, Michel. Genealogia da governamentalidade. In: FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território, População**. Curso no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 155-180.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de Roberto. Machado. (1979d) Rio de Janeiro: Edições Graal, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de Roberto. Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FOUCAULT, Michel. **O Nascimento da Biopolítica** (1979b). São Paulo: Editora Martins Fontes, 2008. (Aula de 24 de janeiro de 1979, p.71-102).

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território e População** (1978a). São Paulo: Editora Martins Fontes, 2008. (Aula de 11 de janeiro de 1978)

FREITAS, Luiz Carlos de. Meta 7 - Aprendizado adequado na idade certa. In: OLIVEIRA, João Ferreira de. GOUVEIA, Andrea Barbosa; ARAÚJO, Heleno. (Orgs). **Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024**. [Livro Eletrônico]. – Brasília: ANPAE, 2018.

FUKUYAMA, F. **What is governance?** Governance, v. 26, n. 3, p. 347–368, July 2013.

GARCIA, Walter E. Demandas retardatárias em tempos difíceis. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto, et al. (Org.). **Políticas Públicas e Gestão da Educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Liber Livro Editora, 2011.

GEDDES, B... **Politician's Dilemma: Building state capacity in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1996.

GEERTZ, C. **O saber local**. Novos ensaios em antropologia interpretativa. Petrópolis, Vozes, 2014.

GLEESON, D. H., Legge, D. G., & O'Neill, D. **Evaluating health policy capacity: Learning from international and Australian experience**. Australia and New Zealand Health Policy, 6(February (1)), 3. 2009, <http://dx.doi.org/10.1186/1743-8462-6-3>.

GLEESON, D., LEGGE, D., O'NEILL, D., & PFEFFER, M.. **Negotiating tensions in developing organizational policy capacity: Comparative lessons to be drawn**. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 13(June (3)), 2011.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas / editores: Brasília, Ipea, 2014.**

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas / editores: Brasília, Ipea, 2014.**

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. Revista de Sociologia e Política. v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas** / editores: Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. – Brasília: Ipea, 2014.

GOUNET, Thomas. **Concorrência estratégia de atuação na indústria automobilística**. São Paulo: Boitempo, 1999.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **O Escrito, o Dito e o Feito: educação e partidos políticos**. Campinas: Papyrus, 1994.

GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1978, p. 3-11.

HAYEK, Friedrich. **Caminhos da servidão**. Capítulo V e VI. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2010, páginas 75-101.

**IBGE**. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/marau/panorama>>. Acesso em: 20 de dezembro de 2020.

IANNI, Octavio. Nação: província da sociedade global? In: **Território, Globalização e Fragmentação**. São Paulo, Editora Hucitec, 1996.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **IDEB - Resultados e Metas**. Disponível em: < <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2021.

KON, Anita. **Quatro Décadas de Planejamento Econômico no Brasil**. Revista de Administração de Empresas São Paulo, v. 34, n. 3, p. 49-61 Mai./Jun. 1994

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. Campinas: SP: Editora Alínea, 2017.

LAVINAS, Lena. Notas sobre os desafios da redistribuição no Brasil. In: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo. **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

LEVI, M. **Of Rule and Revenue**. Berkeley: University of California Press, 1988.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. BALL • MAINARDES, [S. l.], p. 143-172, 19 set. 2015.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M. S.; TELLO, C. **Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos**. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, J. **Políticas Educacionais: questões e dilemas**, São Paulo: Cortez Editora, 2011, p. 143-172.

MANN, M. **The sources of social power**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010.

MATIAS-PEREIRA. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro.** APGS, Viçosa, v.2, n.1 jan./mar. 2010, páginas 109-134.

MATTHEWS, F. Governance and State Capacity. In D. Levi-Faur, ed. **The Oxford Handbook of Governance.** Oxford: Oxford University Press, 2012.

MATUS, Carlos. **Estrategia y Plan.** Santiago: Universitária, 1972. 192p.

MARSHALL, T. A. **Cidadania, Classe Social e Status.** Rio de Janeiro: ZAHAR, 1967.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENICUCCI, T. **Perspectivas teóricas e metodológicas na análise de políticas públicas: usos e abordagens no Brasil.** Revista Política Hoje - Volume 27, n. 1, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/239108/30892>>. Acesso em: 03 de abril de 2020.

MILANI, Carlos R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias.** RAP, Rio de Janeiro, n° 42, maio/jun., 2008.

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade** (1869). Petrópolis: Vozes, 1991.

MOKATE, Karen Marie. **Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social.** Revista do Serviço Público Ano 53 Número 1 Jan-Mar 2002.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** 3ª ed., Rio de Janeiro: Jorge Zahar, Brasília, DF: ENAP, 2003.

OFFE, C. **Governance: an ‘empty signifier’?** Constellations, 16, pp.550-562. DOI: 10.1007/978-3-531-91066-6\_3 Palermo, V., 2000. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. Dados, 43(3), 2009, pp.521-557. DOI: 10.1590/s0011-52582000000300004

PADONE, L. **Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas.** Brasília: Fundação Centro de Formação do Serviço Público – FUNCEP, 1986.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão Escolar, Democracia e Qualidade do Ensino.** São Paulo: Ática, 2007.

POST, L. A., SALMON, T., & RAILE, A. (2008). Using public will to secure political will. In S. Odugbemi & T. Jacobson (Eds.), **Governance reform under real world conditions, communication for governance and accountability program.** Washington, 2008. Disponível em: <http://www.gsdr.org/go/display&type=Document&id=3710>>. Acesso em 11 de abril de 2021.

POCHMANN, Marcio e NOZAKI, William. **A sociedade brasileira entre valores modernos e mercantis.** Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2017/04/10/a-sociedade-brasileira-entre-valores-modernos-e-valores-mercantis/>>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2019.



PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAÚ. Relatório de Avaliação Externa da **Aprendizagem 2019**. Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte, Marau: BA, 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAÚ. **Lei Nº 100, de 10 de junho de 2015** – Plano Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte, Marau: BA, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAÚ. **Lei Nº 101, de 17 de junho de 2015** – **Diretrizes Orçamentárias do Município**, Marau: BA, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAÚ. **Lei Nº 171/2018, de 28 de Novembro de 2018**. Estima a Receita e fixa a Despesa do Orçamento Annual do município de Marau para o exercício financeiro de 2019. Marau: BA, 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAÚ. **Memorial de Gestão da Educação 2013-2016**, Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte, Marau: BA, 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAÚ. **PARECER Nº 11 de 17 de Dezembro de 2020**. Regulamenta o Currículo a ser implementado no Sistema Municipal de Ensino do Município de Marau – Bahia, Marau: Ba, 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAÚ. **Portaria Nº 12 de 14 de agosto de 2019**. Altera a Portaria Nº 07 de 31 de julho de 2019. Dispõe sobre a alteração dos membros que constituem a Equipe Técnica para o Monitoramento do PME – Plano Municipal de Educação e dá outras providências, Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte, Marau: BA, 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAÚ. **Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação – Marau – BA**, Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte, Marau: BA, 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAÚ. **Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação – Marau – BA**, Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte, Marau: BA, 2021.

QEDU. **Distribuição dos alunos por nível de proficiência**. Disponível em:<<https://www.qedu.org.br/cidade/4195-marau/proficiencia>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2020.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro**: formação e sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 208-227.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: política social na ordem brasileira, Editora Campus Ltda, Rio de Janeiro 1979.

SANTOS, Milton *et. al.* **Território, Globalização e Fragmentação**. São Paulo, Editora Hucitec, 1996.

SANTOS, Manoel dos. **Gestão de pessoas no setor público na contemporaneidade brasileira**: desenvolvimento de pessoas na administração pública de Pres. Tanc. Teves – Bahia, RJ: Rio de Janeiro, Universidade Gama Filho, 2011. Monografia (Especialização em Administração Pública com habilitação em Gestão de Pessoas no Setor Público).

SAVIANI, Dermeval. **Política Educacional Brasileira: limites e perspectivas.** Revista de Educação PUC-Campinas, Campinas, n. 24, junho, 2008a.

SCHNEIDER, V.. **Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas.** Civitas, 5(1), pp.29-58, 2005. DOI: 10.15448/1984-7289.2005.1.33

SILVA, M. **A qualidade social da educação pública: algumas aproximações.** Cadernos CEDES. Campinas, v. 29, n. 78, p. 2016-226, maio-ago., 2009.

SKOCPOL, T. & FINEGOLD, K.. **State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal.** Political Science Quarterly, 97(2), 1982, pp.255-278.

\_\_\_\_\_. **Bringing the State Back In: Strategies of analysis in current research.** In P. Evans; D. Rueschemayer & T. Skocpol, eds. Bringing the State Back in. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T.. **States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China.** Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

TIERNAN, A., & WANNA, J.. **Competence, capacity, capability: Towards conceptual clarity in the discourse of declining policy skills.** Presented at the govnet international conference, 2006.

TILLY, C. **Coercion, capital, and European States, AD 990-1990.** Cambridge: Blackwell, 1990.

VEIGA-NETO, Alfredo. **Foucault e Educação.** Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

VILLI, M. de C. **O monitoramento participativo como estratégia da sociedade civil para controle social: um estudo de caso da plataforma Monitorando a Cidade, SP: USP, 2018.**

WOLFF, Francis. **Aristóteles e a Política.** São Paulo: Discurso Editorial, 1999.

WU, *et al.*. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos; traduzido por Ricardo Avelar de Souza.** Brasília: Enap, 2014.

WU, *et al.*. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos; traduzido por Ricardo Avelar de Souza.** Brasília: Enap, 2014.

WU, Xu; M. Ramesh; HOWLETT, Michael. Policy capacity: **A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities.** Policu and Society, 34, Isevier, 2015.

WU, Xun M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos.** Brasília: Enap, 2014.

**APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS – GESTORES PÚBLICOS  
EDUCACIONAIS**

Metadados e orientações			
<b>Nome do entrevistado:</b>			
<b>Nome do pesquisador presente:</b>			
<b>Data da entrevista:</b>	/ /	<b>Local da entrevista:</b>	
<b>Contato inicial:</b>			
<input type="checkbox"/> Agradecer pela disponibilidade em receber o (s) pesquisador (es). <input type="checkbox"/> Apresentar, de forma breve, os objetivos da pesquisa.			
<b>Procedimentos iniciais:</b>			
<input type="checkbox"/> Preparar o gravador (ou realizar as entrevistas via Skype ou Jtsi Meet com pactuação prévia com os entrevistados). <input type="checkbox"/> Iniciar a gravação.			
<b>Questões para entrevistas com Dirigentes Municipais de Educação de Marau – Bahia</b>			
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>(CPEBA01)</b> Como iniciou sua trajetória profissional na educação?</li> <li>2. <b>(CPEBA01)</b> Por que você foi escolhido(a) para exercer a função como Dirigente Municipal de Educação?</li> <li>3. <b>(CPEBA02)</b> Como você avalia as condições organizacionais para a produção das políticas públicas educacionais no município?</li> <li>4. <b>(CPEBA01)</b> Como ocorreu o seu envolvimento/colaboração com o Dirigente Municipal de Educação em transição de gestão para assegurar continuidade das políticas públicas no âmbito da Meta 07 do PME?</li> <li>5. <b>(CPEBA02)</b> Qual o seu grau de concordância/discordância em relação às prioridades adotadas na sua gestão relacionadas com a Meta 07 do PME? na educação foram adotadas na sua gestão a seguir, considerando uma escala de concordância?             <ul style="list-style-type: none"> <li>( ) Nas prioridades estabelecidas no Plano de Governo da gestão pública municipal anterior (2013-2016);</li> <li>( ) Diagnóstico feito da realidade do município;</li> <li>( ) Evidências empíricas;</li> <li>( ) Em prioridades, programas, projetos e ações já existentes na gestão da pasta anterior;</li> <li>( ) Nas prioridades estabelecidas no Plano de Governo da gestão pública municipal atual (2017-2020);</li> <li>( ) Em prioridades, programas, projetos e ações já existentes na gestão da pasta atual</li> <li>( ) No Plano Municipal de Educação do município de Marau</li> <li>( ) Em documentos da Conferência Municipal de Educação do município de Marau;</li> </ul> </li> <li>6. <b>(CPEBA03)</b> Em que você se baseou para planejar as prioridades/ações da Meta 07 do PME (Qualidade)?             <ul style="list-style-type: none"> <li>( ) Nas prioridades estabelecidas no Plano de Governo da gestão pública municipal anterior (2013-2016);</li> <li>( ) Diagnóstico feito da realidade do município;</li> <li>( ) Evidências empíricas;</li> <li>( ) Em prioridades, programas, projetos e ações já existentes na gestão da pasta anterior;</li> <li>( ) Nas prioridades estabelecidas no Plano de Governo da gestão pública municipal atual (2017-2020);</li> <li>( ) Em prioridades, programas, projetos e ações já existentes na gestão da pasta atual</li> <li>( ) No Plano Municipal de Educação do município de Marau</li> <li>( ) Em documentos da Conferência Municipal de Educação do município de Marau;</li> </ul> </li> </ol>			

( ) Outras. Quais?

7. **(COTGEBA02)** Quais ações você tentou realizar no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, tendo como norte a Meta 07 do PME, mas não foi possível implementá-las? Por quê?
8. **(CPEBA01)** Você enfrentou algum tipo de obstáculos e barreiras na implantação dos programas, projetos e ações definidos pela Secretaria Municipal de Educação relacionados à Meta 07 do PME? Sim ou não, se sim, quais?
9. **(CAEBA03)** O planejamento estratégico das políticas é consistente na definição e execução dos seus objetivos, metas e ações?
10. **(CAEBA03)** Que tipo de mudança você avalia que ocorreu a partir desse planejamento e implementação de políticas públicas para a concretização da Meta 07 do PME? Houve avanço ou piora no desempenho dos indicadores escolares? O que melhorou? O que piorou? Quais fatores você avalia que incidiram positiva ou negativamente sobre estes resultados?
11. **(CPEBA01)** Como a Secretaria Municipal de Educação estabelece articulação com órgãos de Controle Social para promover a participação da sociedade na elaboração e monitoramento do PME?
12. **(CRCIEBA04)** Como você avalia a atuação dos servidores em relação ao desempenho de capacidades de trabalho colaborativo em equipe no desempenho das atividades de implementação das ações, programas e projetos educacionais na SEMEC?
13. **(CRCIEBA04)** Qual o principal aprendizado sobre o processo de refletir e decidir na sua experiência de gestão da educação municipal?

**Perguntar se o entrevistado tem algo que gostaria de acrescentar.**

**Características socioeconômicas dos entrevistados:**

1.1 Estado civil:

( ) Solteiro(a);

( ) Casado(a);

( ) Divorciado(a);

( ) Viúvo(a);

( ) Outro: \_\_\_\_\_

1.3 Você tem alguma religião? Sim ( ); qual? \_\_\_\_\_ ( ) Não.

1.4 A sua cor:

( ) Branca

( ) Preta;

Amarela;

Parda

1.5 Qual seu grau de escolaridade?

Magistério

Ensino Médio completo.

Ensino Médio incompleto.

Ensino superior incompleto. Qual? \_\_\_\_\_

Ensino superior completo. Qual? \_\_\_\_\_

Especialização. Qual? \_\_\_\_\_

Mestrado em educação.

Doutorado em educação.

Outro: \_\_\_\_\_

1.6 Qual é o seu vínculo empregatício no município?

Estatutário;

Celetista;

Cargo comissionado.

1.7 Forma de ingresso no serviço público:

Concurso público de provas e títulos

Contrato temporário

Indicação para cargo comissionado

1.8 Renda mensal:

Até R\$ 1000,00

Entre R\$ 1000,00 e R\$ 2000,00

Entre R\$ 2000,00 e R\$ 3000,00

Entre R\$ 3000,00 e R\$ 4000,00

Entre R\$ 4000,00 e R\$ 5000,00

Acima de R\$ 5000,00

1.09 Sua faixa etária é:

- ( ) De 18 a 30 anos;
- ( ) De 30 a 40 anos;
- ( ) De 40 a 50 anos;
- ( ) De 50 a 60 anos
- ( ) Mais de 60 anos.

1.10 Quanto tempo atuou em outras funções na educação?

Docente na Educação Infantil

Docente no Ensino Fundamental I

Docente no Ensino Fundamental II

Docente no Ensino Médio

Docente no Ensino Superior

Diretor(a) de escola

Coordenador(a) Pedagógica

Outra(s): \_\_\_\_\_ Qual(is)? \_\_\_\_\_

**Considerações finais:**

- Perguntar ao entrevistado se há alguma informação adicional que gostaria de acrescentar em relação aos assuntos abordados durante a entrevista.
- Perguntar se o entrevistado ficou com alguma dúvida.

**Finalização e agradecimento:**

- Agradecer a disponibilidade do entrevistado em fornecer as informações.
- Salientar que os resultados da pesquisa estarão à disposição dele e, se tiver interesse, deverá entrar em contato com o pesquisador.

## APÊNDICE B - CRITÉRIOS PARA AVALIAR CAPACIDADES ESTATAIS NA EDUCAÇÃO BÁSICA MUNICIPAL

Critérios para analisar as capacidades Técnico-administrativas	Gestão Pública Municipal 2013-2016				Gestão Pública Municipal 2017-2020		
	Entrevistada 01	Entrevistado 02	A		Entrevistado Único	Desempenho	
			Produtos (Outputs)	Inovações (Melhorias)		Produtos (Outputs)	Inovações (Melhorias)
<b>Presença de burocracias governamentais profissionalizadas (ORGA).</b>	Capacidade técnica profissional.	A ausência de estrutura própria para a gestão plena dos recursos pela Secretaria Municipal de Educação.	No primeiro ano de gestão não houve entrega de produtos, e sim uma crise institucional que culminou no pedido de exoneração da gestora da educação pública municipal.	De 2014 até 2015: focou em organizar a secretaria financeiramente, reformar e construir as escolas, as quadras, as creches, oferecer merenda escolar de qualidade, cumprir os 200 dias letivos obrigatórios por lei, fazer funcionar e melhorar a qualidade do transporte escolar.	Demonstrou que houve necessidade de uma equipe qualificada, com experiência em gestão pública e conectada desde o início da gestão.	Resultado do Diagnóstico Estratégico do Aproveitamento Escolar Língua Portuguesa.	Instituiu governabilidade durante os quatro anos de gestão.
	Não identificou o Plano Municipal de Educação existente 2010-2020.	Investimento na melhoria da estrutura física das escolas.	Existia um Plano Municipal de Educação para o período 2010-2020, mas não foi localizado nesta gestão.	Organizou a política de avaliação da aprendizagem, do ciclo de aprendizagem.	Disposição para trabalhar em equipe;	Foram realizados quatro encontros formativos em todas as etapas e modalidades da educação básica e ainda uma formação voltada para a educação escolar quilombola com os professores do Ensino Fundamental dos Anos Finais.	As formações foram planejadas e executadas pelo município a partir da ação-reflexão-ação sobre a realidade, a necessidade do desenvolvimento profissional docente dos professores alinhadas à BNCC e das lacunas de aprendizagem apresentadas pelos alunos, identificadas através das avaliações diagnósticas e da avaliação externa municipal em larga escala.
	Programas, projetos, planos e ações descontinuados.	Encontrou a Secretaria sucateada, sem nenhum documento.	Com o movimento para a elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação, foi iniciado em 2015 a reelaboração do Plano Municipal de Educação como se o município nunca tivesse tido um plano.	A partir de 2015 iniciou a Considerações e projetos pedagógicos para alfabetização e melhoria contínua da aprendizagem.	Espírito de liderança, de engajamento da equipe no planejamento das ações pedagógicas.	Enfrentou dificuldades para fazer acontecer o cronograma de ações pedagógicas;	Realizada a Construção da nova Matriz Curricular alinhada ao Documento Curricular Municipal de Maraú e à BNCC.
	Indicadores educacionais com baixo desempenho escolar dos estudantes.	Demissão de equipe anterior.	Foi realizado levantamento de recursos para construção e reforma de escolas.	Houve priorização da formação continuada de professores.	Alguns gestores escolares não cumpriam com o seu papel como deveriam.	Formações continuadas on-line de gestores escolares e Coordenadores Pedagógicos do Ensino Fundamental dos Anos Finais.	Realizada a elaboração do Protocolo e Reabertura das Escolas no Pós-Pandemia 2020/2021.
	Não institucionalizou as políticas implementadas.	Ofício emitido para o Secretário de Finanças não liquidar empenhos de pagamentos sem a autorização do Secretário.	Houve implementação de reformas educacionais como o ciclo de aprendizagem e Escola de Tempo Integral.	Houve restituição dos benefícios dos professores retirados na gestão anterior (2013).	As mudanças positivas na implementação de políticas alinhadas com a Meta 07 do PME passaram a ocorrer a partir de 2018.	Realização de Formação Continuada em Educação Especial/Inclusiva pelo CEI- Centro de Educação Inclusiva.	Realizada a elaboração do Protocolo e Reabertura das Escolas no Pós-Pandemia 2020/2021.
	Ausência de sentimento de pertença de alguns profissionais da educação.	Autonomia financeira na aplicação dos recursos da educação.	Percorreu 07 meses de negociação com a APLB-Sindicato e pagando salários dos professores cortados.		Em 2018, foi realizado um Diagnóstico Estratégico do Aproveitamento Escolar de Língua Portuguesa no Ensino Fundamental dos Anos Iniciais e nos anos Finais.	Escolas com infraestrutura adequada para promover boas condições de acesso e permanência em sala de aula.	Estruturação do Plano de Intervenção Pedagógica para nivelamento de aprendizagem dos estudantes no contexto pós-pandemia.
	Dificuldade de desenvolver qualquer programa, projeto, ação, ideia educacional para melhorar a qualidade da educação.				Em 2019, foi realizada Avaliação Municipal em Larga Escala do Sistema Municipal de Educação para verificar o desempenho da aprendizagem dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática com mais de 3 mil estudantes de forma amostral.	Elaborado o Planejamento Estratégico da Secretaria Municipal de Educação 2020 Decreto Nº 1231, de 23 de março de 2020 (contingenciado por causa da Pandemia Covid-19).	Consolidação do monitoramento das atividades pedagógicas não presenciais.
					Em 2019, foram realizados três ciclos de Formações continuadas gestores escolares, coordenadores pedagógicos e professoras da Educação Infantil, Ensino	Realizada a construção e a implementação da Política de Intervenção Emergencial Educacional Covid-19 com atividades com atividades pedagógicas não presenciais.	Entrega dos Portfólios das Escolas Municipais com o detalhamento das atividades pedagógicas não presenciais.
						Realizado Monitoramento detalhado da Implementação da Política de Intervenção Emergencial Covid-19 com atividades pedagógicas não presenciais.	Elaboração das avaliações diagnósticas no contexto da pandemia.
							Realizada a reorganização do calendário escolar 2020/2021.
						Comissão de Retorno às Aulas no ano de 2021 no modelo híbrido para garantir que	

Critérios para analisar as capacidades Técnico-administrativas	Gestão Pública Municipal 2013-2016				Gestão Pública Municipal 2017-2020		
	Entrevistada 01	Entrevistado 02	A		Entrevistado Único	Desempenho	
			Produtos (Outputs)	Inovações (Melhorias)		Produtos (Outputs)	Inovações (Melhorias)
			<p>Implantação do Projeto Trilhas nos Anos Iniciais.</p> <p>Implantação do Projeto Comunidade de Aprendizagem;</p> <p>Implantação do Programa Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PACTO/PNAIC, nos Anos Iniciais.</p>		<p>Fundamental dos Anos Iniciais e dos Anos Finais, da Educação de Jovens e Adultos e da Educação Escolar Quilombola.</p> <p>Adesão ao Programa de Formação Continuada Territorial para o Ensino Fundamental dos Anos Finais em parceria com a Secretaria de Educação do Estado da Bahia através do Instituto Anísio Teixeira (IAT), a União dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME-BAHIA), a Fundação Itaú Social e a Fundação Getúlio Vargas (FGV).</p> <p>Implantação da Base Nacional Comum Curricular no município através de formações continuadas de gestores escolares, coordenadores pedagógicos e construção do Documento Referencial Curricular Municipal alinhado com esta política.</p> <p>Implantação de Política Emergencial para o Período de Suspensão das Aulas durante a Pandemia do Coronavírus.</p>	<p>Realizados encontros formativos e de orientações pedagógicas com Coordenadores Pedagógicos e Gestores Escolares virtuais e presenciais com distanciamento físico.</p>	<p>o maior número de estudantes seja atendido.</p>



Critérios para analisar as capacidades Técnico-administrativas	Gestão Pública Municipal 2013-2016				Gestão Pública Municipal 2017-2020		
	Entrevistada 01	Entrevistado 02	Desempenho		Entrevistado Único	Desempenho	
			Produtos (Outputs)	Inovações (Melhorias)		Produtos (Outputs)	Inovações (Melhorias)
Funcionamento dos mecanismos de coordenação intergovernamental (COORD).	<p>Desmonte das políticas públicas. Inexistência de planos ou políticas públicas.</p> <p>A Secretaria Municipal de Educação não tinha autonomia para gerir recursos através de gestão plena à época.</p> <p>Dificuldade de coordenação intersetorial com a Secretaria de Finanças.</p> <p>Dificuldade de materializar políticas públicas definidas no Planejamento Estratégico e no Orçamento Público Municipal.</p>	<p>Estabeleceu parceria com a Rede de Apoio à Educação (RAE Bahia), através do Instituto Natura, Instituto Arapyauá, o Programa de Apoio aos Municípios do Estado da Bahia - PROAM, para implementação dos Programas de Alfabetização Trilhas e o Projeto Comunidade de Aprendizagem e a construção do Plano Municipal de Educação, em atendimento ao Plano Nacional de Educação - PNE, de forma colaborativa, definindo as estratégias educacionais locais para os próximos 10 anos.</p> <p>Houve ações prioritizadas a partir das metas de educação integral, educação inclusiva, alfabetização e a melhoria do IDEB, que está relacionada com a Meta 07 PME.</p> <p>PACTO/PNAIC com foco na alfabetização e investiu em Formação Continuada.</p> <p>Realização de avaliações periódicas da aprendizagem inicial, de percurso e final.</p> <p>Preparação dos estudantes do Ensino Fundamental dos Anos Iniciais e dos Anos Finais para realizar as avaliações externas promovidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.</p> <p>Criação e implantação de Projetos Estruturantes de Educação e Relações Étnico-raciais.</p> <p>Implementação de temática socioambiental nas práticas pedagógicas.</p> <p>Projeto de Literatura e Leitura; Educação em Tempo Integral não houve avanço.</p> <p>EJA não avançou na implementação de política específica.</p>	<p>Reelaboração e aprovação do Plano Municipal de Educação - PME.</p> <p>Implementação do Trilhas e do Projeto Comunidade de Aprendizagem.</p> <p>PACTO/PNAIC alfabetização.</p> <p>Houve melhoria no desempenho de aprendizagem e melhoria nos índices educacionais do IDEB.</p>	<p>Garantiu organicidade e institucionalização no direcionamento da política educacional municipal.</p> <p>Estes projetos focaram na alfabetização como o Trilhas e o PACTO/PNAIC.</p> <p>Estabelecimento de parceria em regime de colaboração através da Educação (RAE Bahia), por meio da AMURC, do Instituto Natura e do Instituto Arapyauá para a implementação de Projetos Educativos como o Trilhas, o Projeto Comunidade de Aprendizagem e a para a reelaboração do Plano Municipal de Educação - PME, e o Programa de Apoio aos Municípios do Estado da Bahia - PROAM, para assessoramento na reelaboração do PME.</p>	<p>O município teve dificuldade de financiamento para implementar ações de Educação em Tempo Integral.</p> <p>A SEMEC deve manter um departamento de inspetoria educacional para acompanhar a realização das ações educacionais nas escolas porque alguns Diretores não atendem às solicitações da mesma.</p> <p>Muitos profissionais que atuam na educação não desejam atualizar suas práticas profissionais e pedagógicas, resistindo à inovação;</p> <p>Integração do Fórum de Secretários Municipais de Educação da Região Cacaueira (FORSEC) e da Câmara Técnica de Educação do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Sul da Bahia CDS-LS, no contexto da Associação dos Municípios da Região Cacaueira do Sul da Bahia (AMURC).</p> <p>O município estabeleceu parceria intergovernamental em regime de colaboração com o Instituto Anísio Teixeira - IAT e a Secretaria Estadual da Educação da Bahia para a implementação do Programa de Formação Territorial Continuada para o Ensino Fundamental dos Anos Finais em 2019.</p>	<p>A parceria intergovernamental representa uma grande oportunidade para melhorar os índices educacionais através da formação continuada de professores em um segmento que apresenta grandes entraves no bom desempenho da aprendizagem dos estudantes no Brasil, com elevados índices de evasão, distorção idade/ano e reprovações.</p> <p>Realizada a Construção do Referencial Curricular Municipal de Marauá.</p> <p>Reunião da Comissão Coordenadora do FME- Fórum Municipal de Educação para implementação, o monitoramento e a avaliação do PME - Plano Municipal de Educação do município de Marauá.</p>	<p>Estabelecimento parceria com o Fórum de Secretários Municipais de Educação da Região Cacaueira (FORSEC) e da Câmara Técnica de Educação do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Sul da Bahia CDS-LS.</p> <p>Institucionalização de parceria intergovernamental em regime de colaboração com o Instituto Anísio Teixeira - IAT e a Secretaria Estadual da Educação da Bahia para a implementação do Programa de Formação Territorial Continuada para o Ensino Fundamental dos Anos Finais em 2019.</p> <p>Institucionalização de parceria em regime de colaboração com a União dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME/Bahia e o Programa Pró-BNC, para a implementação do Programa de Construção do Referencial Curricular Municipal de Marauá-Bahia.</p>

Critérios para analisar as capacidades Técnico-administrativas	Gestão Pública Municipal 2013-2016				Gestão Pública Municipal 2017-2020		
	Entrevistada 01	Entrevistado 02	Desempenho		Entrevistado Único	Desempenho	
			Produtos (Outputs)	Inovações (Melhorias)		Produtos (Outputs)	Inovações (Melhorias)
Existência de procedimentos monitoramento implementação (MONI).	<p>A gestora da educação municipal encontrou a Secretaria sem as informações das ações que foram realizadas pela gestão em encerramento de mandato.</p> <p>Isso demonstra ausência de gestão do conhecimento e de monitoramento e avaliação das políticas e serviços prestados pelo setor público.</p> <p>Demonstra ainda, ausência de governança pública para garantir que a transição administrativa ocorra preservando a memória das políticas elaboradas e implementadas.</p>	<p>Houve monitoramento do processo de implementação do Plano Municipal de Educação a partir de 2016.</p> <p>Constatou-se através dos dados do IDEB que houve melhora no desempenho da aprendizagem dos estudantes a partir desse período de gestão.</p>	<p>Plano Municipal de Educação reelaborado em processo de implementação.</p>	<p>Realização do Monitoramento da implementação das metas do PME.</p> <p>A reelaboração e implementação do PME promoveu mudanças positivas nos indicadores educacionais.</p>	<p>Houve continuidade da execução das metas do Plano Municipal de Educação, inclusive de metas que estavam em atraso.</p> <p>Verificou-se que houve melhora do desempenho da aprendizagem dos estudantes através dos dados do IDEB.</p> <p>Foi realizado monitoramento e avaliação das ações a partir da execução do Planejamento Estratégico alinhado com o PME.</p> <p>Implementou Política Municipal de Formação Continuada de gestores escolares, coordenadores pedagógicos e professores de todos os segmentos, modalidades e etapas escolares.</p> <p>Fez-se escolha dos Livros Didáticos dos Planos Nacionais do Livro Didático - PNLDs 2020 e 2021, já alinhados à Base Nacional Comum Curricular – BNCC para o Ensino Fundamental dos Anos Iniciais e dos Anos Finais.</p>	<p>Melhoria no desempenho de aprendizagem e melhoria nos índices educacionais do IDEB no Ensino Fundamental dos Anos Iniciais e Anos Finais.</p> <p>Implementação do Plano Municipal de Educação.</p>	<p>Realizou Avaliação Diagnóstica através do Sistema Municipal de Avaliação Externa – SAM Maráú 2019. Os resultados da avaliação serviram para reorientar a Política Municipal de Formação Continuada de Professores, reorientar a concepção pedagógica de ensino que norteia as práticas educativas através da construção e implementação do Documento Curricular Referencial Municipal de Maráú/Bahia.</p> <p>Estabeleceu-se parceria em regime de colaboração com o Instituto Anísio Teixeira – IAT e a Secretaria de Educação do Estado da Bahia para implantar o Programa de Formação Continuada Territorial para o Ensino Fundamental dos Anos Finais.</p> <p>O município implementou Política de Formação Continuada de Professores, Coordenadores e Gestores Escolares própria para contribuir com a melhoria da aprendizagem dos estudantes.</p>

Critérios para analisar as capacidades Politico-relacionais	Gestão Pública Municipal 2013-2016				Gestão Pública Municipal 2017-2020		
	Entrevistada 01	Entrevistado 02	Desempenho		Entrevistado Único	Desempenho	
			Produtos (Outputs)	Inovações (Melhorias)		Produtos (Outputs)	Inovações (Melhorias)
Existência de interações institucionalizadas entre atores burocráticos, agentes políticos e parlamentares de diversos partidos políticos APOLI).	<p>Crise com os vereadores e professores;</p> <p>Houve impedimento para a realização de eleição direta para diretor escolar devido a interesses políticos antagônicos;</p> <p>Dificuldade de negociações com os vereadores, professores (APLB-Sindicato) e a Secretaria de Finanças, a falta de acesso ao montante do orçamento público destinado para cada política implicou em gasto excessivo na tentativa de fazer acontecer e isso acentuou a crise institucional.</p> <p>-Dificuldade para promover mudanças e transformações nas práticas pedagógicas dos professores.</p> <p>Cortes nos salários dos professores com a reforma do plano de cargos, carreira e remuneração.</p> <p>Crise provocou a troca de Secretário.</p>	<p>O grupo político ao qual é vinculado legitimou sua atuação como agente político convidando para assumir a gestão da Secretaria de Educação.</p> <p>Dispõe de um capital político porque conseguiu negociar e dialogar com a categoria de professores e agregou interesses de atores diversos na gestão da pasta da educação.</p> <p>O gestor público apresenta maior preocupação com o aspecto político do que com a educação.</p> <p>Teve dificuldade de integrar equipe pedagógica para atuação colaborativa não só na SEMEC, mas também com todos os gestores, coordenadores, professores, acompanhar as escolas, os ACs, engajar o coordenador, estabelecer uma comunicação assertiva, clara e objetiva.</p> <p>Considera que patronato incide negativamente na gestão da educação porque nomeia-se profissionais para ocupar cargos sem a competência necessária, mais por critérios políticos, pela politicagem do que por critérios técnicos.</p> <p>Considera que a localização geográfica dos profissionais que atuam no município que moram em outros municípios mais distantes, a dedicação de 20h para cargos que exigem atuação de 40 horas, afeta o desempenho das políticas públicas educacionais pela dificuldade de integrar as equipes, ter disponibilidade para estudos, acompanhamentos, etc.</p>	<p>Apresentou capacidade de negociação, comunicação e gestão de conflitos dos diversos atores envolvidos nas políticas públicas educacionais.</p>	<p>Apresentou competências e habilidades para estabelecer coalizões, negociações com agentes políticos, professores, APLB-Sindicato.</p> <p>Competência técnica, disponibilidade dos profissionais para engajar na implementação do PME, a carga horária de 20 horas é insuficiente para promover transformações no cargo de gestão.</p>	<p>Integração do Fórum de Secretários Municipais de Educação da Região Cacaueira (FORSEC) e da Câmara Técnica de Educação do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Sul da Bahia CDS-LS, no contexto da Associação dos Municípios da Região Cacaueira do Sul da Bahia (AMURC).</p>	<p>Garantiu governabilidade durante os quatro anos de gestão na Secretaria de Educação porque não houve alternância de gestor.</p> <p>Participação no II Fórum Regional de Educação do Litoral Sul da Bahia com ênfase na implementação da Base Nacional Comum Curricular e (Re)elaboração do Referencial Curricular Municipal.</p> <p>Escolha do Livro Didático PNLD 2020 alinhado à BNCC para o Ensino Fundamental dos Anos Finais.</p>	<p>A gestão da educação pública municipal apresentou coalizões, governabilidade e imagem positiva durante os quatro anos de atuação, mantendo bons relacionamentos com os profissionais da educação, com os parlamentares municipais, os agentes políticos e parceiros institucionais governamentais e não-governamentais.</p> <p>Participação de gestores escolares e coordenadores pedagógicos, e atores sociais e agentes políticos governamentais e não-governamentais no processo de formulação e implementação de políticas públicas educacionais alinhadas à Meta 07 PME.</p> <p>Estabeleceu articulação com a Secretaria de Educação do Estado da Bahia e com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Fundação Itaú Social e Fundação Getúlio Vargas (FGV), para implementação do Programa de Formação Territorial em Regime de Colaboração para o Ensino Fundamental dos Anos Finais.</p>

Critérios para analisar as capacidades Político-relacionais	Gestão Pública Municipal 2013-2016				Gestão Pública Municipal 2017-2020		
	Entrevistada 01	Entrevistado 02	Desempenho		Entrevistado Único	Desempenho	
			Produtos (Outputs)	Inovações (Melhorias)		Produtos (Outputs)	Inovações (Melhorias)
Existência e funcionamento de mecanismos de participação social no ciclo de políticas públicas (PART).	<p>Fortalecimento do Conselho Municipal de Educação;</p> <p>Dificuldade no processo de participação social em razão da política partidária com interesses organizacionais e individuais antagônicos.</p>	<p>Diagnóstico do PME foi feito coletivamente.</p> <p>O PME também foi construído de forma colaborativa, com participação de todos os profissionais da educação, envolvimento da sociedade civil organizada, atores governamentais e não-governamentais.</p> <p>Apresentado, debatido e aprovado pelos Vereadores.</p> <p>Resistência muito grande dos professores para atualizar sua prática educativa.</p> <p>Falta de equipe disposta, comprometida, que acredita na formação e na possibilidade de oferecer uma educação de qualidade.</p> <p>A produção de dados e informações para a realização de diagnóstico para a reelaboração do PME foi realizada por iniciativa do governo com fomento da participação da sociedade civil.</p>	<p>Diagnóstico educacional elaborado com a participação social.</p>	<p>Novo Plano Municipal de Educação reelaborado aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores.</p>	<p>Apesar da gestão da educação fomentar a participação social, a comunidade pouco participa do processo de formulação e implementação de políticas públicas.</p> <p>A participação social no processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação ocorre através do Fórum Municipal de Educação.</p>	<p>Reunião da Comissão Coordenadora do FME- Fórum Municipal de Educação para implementação, o serviços públicos monitoramento e a avaliação do PME – Plano Municipal de Educação do município de Marauí;</p> <p>Realização de audiência pública para apresentação do monitoramento e avaliação do PME e discussão de eixos com vistas ao CONAE 2018, no ano de 2018.</p> <p>Realização de 05 Miniconferências Locais como preparação para a realização da Conferência Municipal de Educação.</p> <p>Construção do Documento Curricular Referencial Municipal – DCRM colaborativamente com mediação tecnológica.</p>	<p>Colaboração e cocriação com mediação tecnológica na construção de políticas e educacionais alinhados à identidade e especificidades locais.</p> <p>Realização de audiência Pública, Miniconferências e Conferência Municipal de Educação.</p> <p>Institucionalização da Comissão de Governança e Grupos de Estudos e Aprendizagens para a Construção do Documento Curricular Referencial Municipal, em 219-2020.</p> <p>Constituição da Comissão de Governança e Grupos de Estudos e Aprendizagens para a Construção do Documento Curricular Referencial Municipal, em 219-2020.</p>

Critérios para analisar as capacidades Político-relacionais	Gestão Pública Municipal 2013-2016				Gestão Pública Municipal 2017-2020		
	Entrevistada 01	Entrevistado 02	Desempenho		Entrevistado Único	Desempenho	
			Produtos (Outputs)	Inovações (Melhorias)		Produtos (Outputs)	Inovações (Melhorias)
A presença de órgãos de <i>accountability</i> (CONT.)			Atuação do Conselho Municipal de Educação, Câmara Municipal de Vereadores e Tribunal de Contas dos Municípios.	Atuação do Conselho Municipal de Educação, Câmara Municipal de Vereadores e Tribunal de Contas dos Municípios.		Atuação do Conselho Municipal de Educação, Câmara Municipal de Vereadores e Tribunal de Contas dos Municípios.	Atuação do Conselho Municipal de Educação, Câmara Municipal de Vereadores e Tribunal de Contas dos Municípios.

Critérios para analisar as capacidades analíticas.	Gestão Pública Municipal 2013-2016				Gestão Pública Municipal 2017-2020		
	Entrevistada 01	Entrevistado 02	Desempenho		Entrevistado Único	Desempenho	
			Produtos (Outputs)	Inovações (Melhorias)		Produtos (Outputs)	Inovações (Melhorias)
Capacidade de realizar diagnóstico e compreender os problemas sociais e educacionais.	Iniciou a gestão sem acesso a dados e informações mínimos sobre o quantitativo de escolas, por exemplo. Levantamento da situação das escolas para definir o planejamento com visitas in loco.	Diagnóstico levantado para a elaboração do Plano Municipal de Educação. Avaliações periódicas da aprendizagem com avaliação diagnóstica inicial, de percurso e final.	Diagnósticos dos desempenhos de aprendizagens dos estudantes.	Não foi identificada.	Foi realizado o levantamento de dados e informações para a construção do Documento Referencial Curricular Municipal. Avaliação Externa em Larga Escala do Sistema Municipal de Educação, com foco em Língua Portuguesa e Matemática de forma amostral.	Constatação de melhoria no desempenho de aprendizagem e melhoria nos índices educacionais do IDEB. Construção do Documento Curricular Referencial Municipal alinhado à BNCC com uso da tecnologia digital.	Uso da Tecnologia da Informação e Comunicação – TICs para cocriação de políticas educacionais inovadoras como o Documento Curricular Referencial Municipal – DCRM 2020-2024.
Capacidade de análise e julgamento das informações para propor soluções.	Elaboração do Plano de Governo baseado nas evidências do conhecimento da realidade. Dados insuficientes (conhecimento da realidade).	Definição das prioridades das estratégias educacionais a serem implementadas a partir do diagnóstico que subsidiou a elaboração do PME, no curto, médio e longo prazo. A produção de dados e informações para o diagnóstico foi feita mais do lado do governo do que do envolvimento da sociedade civil.	Reelaboração do Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2024 a partir dos dados e indicadores educacionais levantados no diagnóstico.	Novo Plano Municipal de Educação e Planejamento Estratégico com priorização das ações a serem implementadas de 2015 a 2016.	A realização do levantamento de dados e informações para a construção do Documento Referencial Curricular Municipal possibilitou a construção, aprovação, homologação para a institucionalização de uma política curricular municipal em atendimento à Meta 07 do PME. A realização da Avaliação Externa em Larga Escala do Sistema Municipal de Educação, com foco em Língua Portuguesa e Matemática de forma amostral, permitiu conhecer quais competências e habilidades que os estudantes conseguiram desenvolver que quais não. Identificou-se as estratégias da Meta 07 PME não cumpridas ou em atraso e dessa forma, propôs-se as soluções com a implementação das ações necessárias.	A realização da Avaliação Externa da rede municipal de ensino proporcionou o levantamento de dados e informações sobre o desempenho da aprendizagem dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática. Monitoramento da implementação das metas do PME e elaboração e implementação de políticas públicas para viabilizar a sua materialização.	A realização da Avaliação Externa da rede municipal de ensino permitiu a reorientação do planejamento estratégico educacional e formulação, implementação e gestão de políticas educacionais baseadas em evidências para contribuir com a melhoria dos indicadores educacionais. A partir disso, houve reorientação do planejamento pedagógico e das propostas de formação continuada de professores, com o foco na melhoria da aprendizagem dos estudantes. Houve avanço nos indicadores do IDEB em todas as etapas e modalidades. A realização das estratégias da Meta 07 PME permitiu avanços educacionais no município.
Capacidade de fazer uso de tecnologias da comunicação e informação para produzir dados e disseminar informações com tempestividade para subsidiar soluções no processo de formulação e implementação de políticas públicas inovadoras.	Não foi identificada.	Não foi identificada.	Não foi identificada.	Não foi identificada.	Foi criado um sistema de avaliação para tabulação dos resultados das avaliações de Língua Portuguesa e Matemática. O Documento Referencial Curricular Municipal foi todo elaborado com mediação tecnológica no momento do distanciamento social em razão da crise do coronavírus, a partir da criação de uma Comissão de Governança e dos Grupos de Estudos e Aprendizagens, para cada etapa e modalidade da educação, onde os coordenadores desses GEAs.	Criação do sistema de avaliação para tabulação dos resultados das Avaliações Externas do Sistema Municipal de Educação. Formação e operacionalização dos Grupos de Estudos e Aprendizagem – GEAs no modelo on-line. Foi realizada Consulta Pública on-line do processo de construção do Documento Curricular Referencial Municipal para garantir a participação da sociedade.	Gerou-se inovações com a criação do sistema de avaliação para tabulação dos resultados das avaliações de Língua Portuguesa e Matemática, gerando dados e informações em escala e com tempestividade. Os GEAs conduziram todo o trabalho de construção do Documento Curricular Referencial Municipal alinhado à BNCC de forma participativa, colaborativa e cocriativa através da mediação tecnológica das ferramentas digitais como: <i>WhatsApp, Google Meet, Google Docs, Google Forms, Youtube</i> e Consulta Pública on-line.

Fonte: Elaboração própria a partir da adaptação de Pires e Gomides (2016; 2014) e Wu (et. al., 2015)