

GESTÃO, CONHECIMENTO E AÇÃO PÚBLICA NO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Roberta Freire BASTOS¹
Eliza Bartolozzi FERREIRA²
Erineusa Maria da SILVA³

Resumo

O objetivo do texto é analisar o conhecimento na gestão das políticas educativas, a partir da observação do processo de elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) de um município da Região Metropolitana da Grande Vitória, assim como no Conselho Municipal de Educação e na Secretaria de Educação. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, realizada em 2015, com instrumentos de observação, entrevista e análise documental. O foco é analisar as formas de articulação entre conhecimento e ação pública e ação pública e conhecimento. Consideramos que alguns instrumentos de ação pública (FME e PME) puderam favorecer o fortalecimento da criticidade e a militância política e pedagógica em favor da educação pública de qualidade pelos atores sociais envolvidos na gestão das políticas educacionais do município. Contudo, chamamos atenção para a fragilidade dessa potência quando há um jogo de disputas pelo sentido das políticas educacionais dominado pela Nova Gestão Pública (NGP).

Palavras-chave: Instrumento de ação pública. PME. Governança. NGP.

¹ Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGE/UFES). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (NEPE/UFES).

Email: bastosrobertafreire@gmail.com.

² Doutora em educação pela Universidade Federal de Minas Gerais e professora da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (NEPE/UFES).

Email: elizappge@gmail.com.

³ Doutora em educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGE/UFES). Professora da Universidade Federal do Espírito Santo. Integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (NEPE/UFES).

Email: erineusams@yahoo.com.br.

MANAGEMENT, KNOWLEDGE AND PUBLIC ACTION IN THE MUNICIPAL EDUCATION SYSTEM

*Roberta Freire BASTOS
Eliza Bartolozzi FERREIRA
Erineusa Maria da SILVA*

Abstract

ABSTRACT: The objective of the text is to analyze the knowledge in the management of educational policies, based on the observation of the Municipal Education Plan (PME) elaboration process of a municipality in the Grande Vitória Metropolitan Region, as well as in the Municipal Education Council and at the Education Secretariat. This is a qualitative research, carried out in 2015, with instruments for observation, interview and document analysis. The focus is to analyze the forms of articulation between knowledge and public action and public action and knowledge. We consider that some instruments of public action (FME and PME) could favor the criticality and the political and pedagogical militancy in favor of quality public education by the social actors involved in the management of the municipality's educational policies. However, we call attention to the fragility of this possibility when there is a game of disputes over the meaning of educational policies dominated by the New Public Management (NGP).

Keywords: Public action instrument. PME. Governance. NGP.

Introdução

O objetivo deste texto é analisar o conhecimento na gestão das políticas educativas, a partir da observação das práticas de gestão desenvolvidas nos sistemas municipais de ensino, especificamente durante a formulação do Plano Municipal de Educação (PME) e nos espaços institucionais do Conselho Municipal de Educação (CME) e na Secretaria Municipal de Educação (Sedu) em um município da Região Metropolitana da Grande Vitória.

Para este estudo utilizamos como referência a noção de conhecimento apresentada por Barroso (2013), especialmente quanto a dois argumentos desenvolvidos pelo autor: o primeiro, refere-se ao conhecimento que se transforma em política e a política em conhecimento, com a problematização desempenhando um papel fundamental nesse processo; o segundo, remete à influência dos novos modos de regulação no reforço do papel do conhecimento na ação pública e o incremento das políticas de conhecimento intensivo. O objeto de análise deste texto são as ações desenvolvidas no âmbito da gestão de um sistema de ensino, com foco na observação das formas de articulação entre conhecimento e ação pública e vice-versa.

Nesse percurso, discutimos a respeito do protagonismo do conhecimento e o desenvolvimento de competências técnicas e políticas nesse processo. A partir da concepção de política pública como constructo social e de pesquisa e, pressupondo a sociologia da ação pública como matriz de análise (MAROY, 2011; BARROSO, 2013; LASCOUMES & LE GALLÉS, 2012; MULLER; SUREL, 2002), compreendemos que competências técnicas e políticas são categorias intrínsecas da gestão educacional e estão relacionadas ao conhecimento aplicado à educação, porém não de forma mecânica mas de valorização da aprendizagem construída na práxis educacional.

Analisar o desenvolvimento de competências técnicas e políticas na gestão das políticas educacionais, nos limites deste texto, significa investigar os conhecimentos e as formas de atuação dos atores envolvidos nos processos de gestão das políticas educacionais do município selecionado para o estudo de caso. Nesse sentido, analisar as competências técnicas e políticas aplicadas à gestão das políticas educacionais significa investigar de que forma os conhecimentos, que são preconizados nos momentos da problematização e da preconização da ação pública (DELVAUX, 2009), podem ou não ser decisivos na definição e na regulação das políticas educacionais de um município (BARROSO, 2013).

Nossa análise pretende perceber se os conhecimentos mobilizados pelos atores alteram ou não a dinâmica da gestão das políticas educativas locais, de modo que nossa hipótese aponta para um protagonismo dos atores que fazem parte das instituições que compõem o Sistema Municipal de Ensino em foco. O conhecimento é aqui compreendido como processo social, que pode ser utilizado para legitimar políticas de dominação como também para indicar a ruptura com essas políticas e caminhos para libertação (OLIVEIRA, 2011).

O artigo está estruturado da seguinte forma: na primeira seção é feita uma contextualização sobre a configuração das políticas educacionais contemporâneas a partir da contribuição dos conceitos de ação pública e governança, aplicados à educação; em seguida, a problematização se desenvolve a partir da conceituação de conhecimento e de sua influência na formulação e na implantação das políticas educacionais; a terceira parte apresenta dados de uma pesquisa qualitativa desenvolvida no âmbito do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (Nepe), realizada em 2015, que voltou-se para a análise da gestão das políticas educacionais de um município da Região Metropolitana da Grande Vitória. As fontes de pesquisa são múltiplas porque o interesse foi acompanhar algumas instâncias democráticas do sistema municipal de educação que adotaram instrumentos de ação pública para a gestão de algumas políticas educacionais, especificamente, a elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) e os grupos de estudo do CME e a Sedu como espaços e tempos de produção do conhecimento.

A configuração das políticas educacionais recentes sob a governança

Em uma sociedade globalizada, as políticas são mais complexas e não são prerrogativa apenas do Estado. Essa noção encontra base na reordenação promovida pela crise do mundo capitalista instalada no último quartel do século XX. Essa crise provocou uma revisão sobre as concepções clássicas de Estado, pois a globalização do capitalismo instaurou uma dinâmica transnacional, implicando novos processos de regulação em nível local, reforçando assim o protagonismo de atores públicos e privados em um contexto onde as políticas educacionais são também construções realizadas por um conjunto de organismos internacionais que trabalha para fundir aspectos fortes do mercado na vida escolar de cada indivíduo. O Estado, mesmo buscando manter uma hegemonia, não pode operar como um objeto instrumental do poder dominante fora das lutas e correlações dessas forças sociais.

A história política mostra que uma sociedade que tem a democracia como regime político, o Estado é o centro de exercício do poder por onde as hegemonias se organizam, mas é um lugar que não possui um poder autônomo, pois é um poder em disputa pelos atores sociais, individuais ou coletivos. Nesse sentido, os atores sociais não assumem o papel de apenas reprodutores das concepções da classe dominante, o que enseja pensar que o Estado e suas políticas públicas são também reflexos das demandas e das reivindicações sociais, que acabam por moldar o Estado e suas políticas (CARNOY, 1987). Assim o Estado brasileiro, conhecido pelas suas contradições nas suas funções ideológica, econômica e de controle, foi crescentemente (mesmo que com ritmo lento) incorporando parte das reivindicações dos diferentes segmentos sociais. Esse movimento pode ser melhor observado no período dos governos democrático-populares (2013-2015).

Atualmente, muito se discute sobre o processo político na figura da *governance*,⁴ tendo em vista que os governos passaram, a partir dos anos 1990, a ser avaliados considerando sua capacidade de administrar a crise econômica e de implementar políticas públicas de modo eficiente. A rigor, o projeto neoliberal em curso desde a década de 1970 nos países ocidentais, fez crescer a defesa por "menos governo" sustentada na proposta de uma Nova Gestão Pública (NGP). Desde esse paradigma de eficácia da ação estatal nos moldes de uma empresa, as questões relativas aos procedimentos e às práticas governamentais no atendimento das suas metas ganham relevância, colocando-se como pauta de debate o formato institucional referente aos processos decisórios com base na eficiência e na eficácia, à articulação público-privado e a uma maior delimitação da participação social na elaboração das políticas.

Com isso, a visão e a interpretação das políticas, segundo Barroso (2013), acompanham as tendências da gestão que se destacam em determinado tempo histórico. que, no contexto da NGP, as políticas são baseadas em evidências numa perspectiva mecanicista de aplicação do conhecimento na gestão. Para Reis (2013), o surgimento de novos vocábulos na análise de políticas públicas decorrem das transformações socioeconômicas ocorridas após os anos de 1980. A autora destaca como fatores preponderantes, a influência da transição do regime de acumulação fordista para o pós-fordista, a emergência das dinâmicas global-local, a crise do Estado-Providência e as mudanças acerca do modo como as sociedades são pensadas (REIS, 2013). Destarte, essa autora afirma que as políticas só poderão ser compreensíveis e ter significado se tiverem em conta a evolução dos processos e dos modos como são definidas e controladas as orientações, normas e ações que asseguram o funcionamento dos sistemas educativos (REIS, 2013). Ou seja, a partir de uma noção de conhecimento que, nessa lógica, segue a perspectiva positivista e funcionalista.

Nesse processo, acentua a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder, ou seja, diversos atores sociais são envolvidos nas discussões e decisões coletivas, sobretudo as agências supraestatais, designadamente a OCDE e o Banco Mundial que, no quadro de seus programas de ajustamento fiscal, definem os critérios de uma boa administração pública. Para Diniz (2000), a governança significa a capacidade de o governo resolver aspectos problemáticos da agenda de um país por meio não somente da tomada de decisão, da formulação e da implementação das políticas pertinentes, mas, sobretudo, da habilidade de criar as coalizões de apoio necessárias à sua sustentabilidade pelo efetivo acatamento dos segmentos afetados pelas políticas implementadas.

Para Oliveira (2011), o termo *governance* surge como resultado das transformações mais amplas das últimas décadas do século XX, que passam a demandar estruturas de poder e governo supraestatais e infraestatais, na dialética entre o global e o local. Por outro lado, é

⁴ A expressão "*governance*" surge no cenário internacional a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial na busca por aprofundar o conhecimento das condições que garantam um Estado eficiente em suas ações (DINIZ, 1995).

percebido que o termo *governance*, vocábulo da língua inglesa, não é uma ideia tão recente, pois “deriva do latim medieval: *gubernantia*, que remete a um processo de coordenação de atores, de grupos sociais e instituições para atingir as metas discutidas e definidas coletivamente” (LASCOUMES & LE GALLÉS, 2012, p. 59).

Ao contrário do que se possa imaginar, o significado de governança não é sinônimo de governabilidade. A governança, que se afirma nos anos 1990, de acordo com Reis (2013), tem um significado mais aberto e se refere à análise dos padrões de articulação e cooperação entre os atores e os arranjos institucionais que coordenam os sistemas sociais. Esse tema ganha força a partir de pesquisas sobre “falhas do governo”, fracasso das políticas clássicas e proliferação de novas formas de troca e de organização” e chama atenção para as formas horizontais de interação entre atores, sua interdependência, a autonomização dos setores e de redes em relação ao Estado (LASCOUMES & LE GALLÉS, 2012, p. 59). A partir da identificação dessas falhas e da forte tendência de descentralização da gestão, abre-se espaço para novas práticas e a participação de uma pluralidade de atores que trazem seus interesses e acirram as disputas em torno da definição e da execução das políticas públicas.

Em suma, governança pode traduzir-se pelo modo de coordenação dos diferentes tipos de arranjos institucionais presentes num dado sistema social de produção: mercados, hierarquias, Estado, redes, associações e comunidades, cujas ordens relacionais, diversas e parciais, configuram uma dada forma institucional dominante ou prevalecente (REIS, 2013). A governança, enquanto forma de coordenação, põe em questão o tradicional monopólio estatal sobre a política ao dar legitimidade a diferentes formas de conhecimento e ao delegar poder de decisão e de controle a uma diversidade de atores que compõem a ação pública. Diante dessa nova lógica da governança e de um contexto competitivo cada vez mais acirrado, as políticas públicas se realizam de modo profundamente complexo e conflituoso e constantemente são colocadas no campo das incertezas.

Com a ascensão do neoliberalismo no final do século XX, ao Estado é destinado um papel menos enfático no que diz respeito à orientação do processo, porém não menos importante. O fato é que, nesse contexto, o Estado passa a dividir a responsabilidade do processo educacional, promovendo maior aproximação dos movimentos sociais e do terceiro setor num movimento de descentralização das políticas educacionais (FERREIRA, 2014). O Estado passa a dividir com outros atores sociais a tarefa de promover ações públicas, o que pressupõe um ambiente de maior contradição, tendo em vista a multiplicidade de políticas vindas dos mais diversos setores (mulheres, negros, *gays*, pessoas com deficiência, idosos etc.), de caráter público ou privado, que precisam ser articuladas para produzir a regulação das atividades coletivas. Nessa lógica da governança, muitos interesses são conectados ao Estado que, geralmente, é quem financia ou permite a viabilização de vários projetos.

A gestão das políticas públicas educacionais e as políticas sociais em geral, segundo Reis (2013), atingem um novo formato com a mudança no papel do Estado que tende a um papel “regulador” abrindo espaço a mecanismos de governança. A autora chama atenção ainda para a utilização de novos instrumentos e técnicas de coordenação e controle na lida com situações em que as responsabilidades econômicas e sociais do Estado são menos claras, em termos de atribuições, e mais interdependentes, abrindo campo à intervenção de redes de atores autônomos.

O caso brasileiro, a partir da CF/1988, adquire uma especificidade da gestão das políticas educacionais com a ascensão do município à posição de ente federativo com autonomia política, administrativa e de gestão. Esse fenômeno político multiplica a quantidade e a pluralidade de atores inseridos na cena pública e ativos na definição das políticas sociais, o que tornam mais complexas as investigações científicas desse campo repleto de significações coletivas e de práticas sociais em condições de produzir ações diversas e contraditórias que merecem ser estudadas em suas especificidades.

Os agentes responsáveis pela gestão pública, ainda que numa sociedade capitalista e, mais recentemente, sob novo paradigma da governança, não assumem o papel de apenas reprodutores das concepções da classe dominante. Isso possibilita pensar que o Estado e suas políticas públicas, além de serem fruto das demandas sociais e das reivindicações sociais, são, também, fruto dos conhecimentos que são apropriados pelos agentes responsáveis pela gestão pública que acabam por moldar o Estado e a educação. Nesse sentido, tomando a política pública e social como uma forma de tensão entre o institucional e os atores sociais, torna-se também importante pensar que o conhecimento que é apropriado pelos agentes institucionais provocam as políticas públicas da educação tanto na direção do conservadorismo quanto para a transformação.

Ademais, com base na regulação pós-burocrática atualmente dominante (BARROSO, 2013), os instrumentos de ação pública adotados na gestão de uma política desempenham um papel essencial e são, sobretudo, “baseados no conhecimento” e “orientados para o conhecimento” e visam “operacionalizar objetivos e planos governamentais e condicionar a ação dos diferentes atores”. São exemplos de instrumentos de ação pública os dispositivos de auditoria, de avaliação e de autoavaliação, “os *rankings*, os observatórios, as ‘boas práticas’, as análises comparativas, os *benchmarks* etc.” (BARROSO, 2013, p. 19). Neste texto, vamos analisar os instrumentos de ação pública configurados nas políticas deflagradas durante o período democrático-popular dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2015): o Fórum Nacional de Educação e o Plano Municipal de Educação, mas também os espaços institucionais anteriormente existentes da Sedu e CME.

O conhecimento e a construção da ação pública

Para Barroso (2013), o conhecimento é decisivo na definição e na regulação das políticas. Na definição, pela identificação de problemas ajustados às ideias preexistentes e na regulação, pelo condicionamento exercido sobre as práticas dos atores por meio de dispositivos que impõem modos de fazer específicos. Esses modos de fazer específicos podem significar formas de controle mais persuasivas, assentes mais em resultados do que em normas (BARROSO, 2013), que é o que de fato interessa nesse contexto de regulação pós-burocrática.

Muller e Surel (2002) consideram que uma política é, simultaneamente, um constructo social e um constructo de pesquisa e possui problemas de difíceis identificação e interpretação, e requer um quadro de análise da ação pública, que ultrapasse os limites de uma abordagem seqüencial. Nesse lógica, a obtenção de determinados resultados pelas políticas públicas decorre, simultaneamente, “do modo como são formulados os problemas, dos processos adotados para encontrar as soluções e dos modos como estas são postas em prática” (BARROSO, 2013, p. 18).

Compreendemos o estudo das políticas educacionais como um ramo de conhecimento da ciência política cujas matrizes de análise partem da contribuição teórica de estudos derivados do campo da economia, política, história, filosofia, sociologia e administração, entre outros. Nesse sentido, os conceitos e métodos de análise da ação pública não necessitam de uma epistemologia específica: eles retornam aos grandes paradigmas das ciências sociais. A sociologia, a sociologia política, a economia e o direito contribuem para a análise das políticas públicas (LASCOUMES & LE GALLÉS, 2012).

Segundo Oliveira (2010), a análise das políticas públicas surgiu em um contexto de forte atuação do Estado em que o planejamento central permitia uma regulação social fundamentada em estreita relação entre a produção em série, o mercado de consumo de massa e o Estado de Bem-Estar Social, garantido e arbitrando sobre as relações de trabalho, de crédito etc. Assim, em uma concepção mais tradicional de ciência política, as políticas são uma resposta dada pelas autoridades estatais a um problema que tem um impacto público (BARROSO, 2013). Nessa concepção, o Estado assume o protagonismo na definição das políticas públicas, pois responde a uma demanda.

Em decorrência da reestruturação do Estado contemporâneo, a perspectiva estado-centrista perde espaço para o que Lascoumes & Le Gallés (2012) denominam sociologia política da ação pública, disciplina que, segundo esses autores, dá a necessária importância à dimensão política e, da mesma forma, interroga-se sobre a recomposição do Estado:

A sociologia da ação pública é ainda uma sociologia política que se interessa pela articulação das regulações sociais e políticas, pelos conflitos, recursos financeiros, atividades políticas e pelas questões de legitimidade dos atores, sobretudo dos servidores públicos, dos governos e dos governantes. Por fim, essa disciplina busca, na sociologia das ciências e das técnicas, o aporte teórico sobre as tecnologias (estatísticas, índices, mapas) e outras ferramentas de

gestão (instrumentos orçamentários, sistemas de informação) (LASCOUMES & LE GALLÉS, 2012, p. 39).

É necessariamente essa abordagem que adotamos para analisar a política pública, reconhecida em termos de ação pública, que permite questionar as relações de interdependência estabelecidas por vários modelos teóricos, entre, por um lado, os conhecimentos mobilizados no campo político, e, por outro, as crenças ou os interesses dos atores envolvidos (DELVAUX, 2009). Ademais, uma abordagem em termos de ação pública significa:

(...) (4) conceber estes processos como sendo não lineares (as interdependências complexas favorecem os processos de coconstrução e os processos interativos; o esquema deixa de ser o de um actor central que estrutura a agenda e toma decisões que, em seguida, são executadas e aplicadas por outros actores) (DELVAUX, 2009, p. 965).

Assim, no processo de investigação com base na sociologia da ação pública, percebe-se que tanto a visão mecanicista da aplicação do conhecimento na política educativa como, por exemplo, a visão que superdimensiona o papel do sujeito na formulação das políticas dá lugar a uma abordagem que busca ultrapassar o dilema que opõe binariamente o determinismo e o voluntarismo. Busca, então, avançar no sentido de valorizar uma grade de análise que articula o determinismo estrutural (afinal, os atores não são totalmente livres em suas escolhas e aprendizagens) e uma certa forma de voluntarismo na aprendizagem (pois, também as escolhas e aprendizagens não são determinadas totalmente pelas estruturas).

O que se observa atualmente é que o conhecimento e a investigação estão sendo apropriados por agências e estudos de modo a fornecer aos políticos, evidências (*evidence based policy*) que possam habilitá-los a ponderar as melhores decisões, a baseá-las mais em ideias do que em interesses, promovendo uma racionalização da ação pública (BARROSO, 2013). O problema está no predomínio observado na perspectiva determinista e linear do conhecimento eleito para orientar a ação pública. Lessard (2009), com o olhar sobre Estados Unidos da América, faz a crítica ao fenômeno das políticas educacionais "baseadas na evidência" quando identifica a presença de fundações e institutos privados que fabricam pesquisas e as utilizam como referência para a tomada de decisão política. Esse fenômeno que passa a ser bem recebido na educação americana, o autor alerta que há uma armadilha que se deve evitar, pois essa ação social "consiste em reduzir a aprendizagem ao que pode ser mensurado, a especialização em ensino à sua eficácia, concebida como valor agregado e o valor da educação à sua instrumentalidade (LESSARD, 2009, p.89).

Por outro lado, o conhecimento pode ser útil para legitimar decisões e pode favorecer a adoção de uma linguagem comum e melhorar a comunicação política nos estados ditos democráticos. Oliveira (2011) destaca a estreita relação entre pesquisa em políticas públicas dirigidas à produção de um conhecimento aplicado e as ações governamentais na atualidade e sua presença cada vez mais incisiva nas agendas de governos de diferentes orientações políticas. No entanto, argumenta que a utilização de

conhecimentos como fundamento das políticas educativas se torna ainda problemática pela existência de um universo da avaliação por uma via distinta e concorrente à pesquisa, no seio da administração da educação.

Portanto, as disputas pelo poder e pelo conhecimento estão cada vez mais presentes na gestão das políticas educacionais no contexto da governança, sobretudo pelo uso do instrumento de ação pública conhecido como avaliação em larga escala que busca imprimir a concorrência entre instituições e indivíduos dentro de um projeto de formação humana assentada no modelo da empresa e que, por sua vez, enaltece o empreendedorismo. Mas, o conhecimento que circula no espaço da ação pública é diverso e não é determinado unicamente por uma lógica de aplicação, mas sobretudo de tradução,⁵ transformação e reformulação (BARROSO, 2011). Por isso Carvalho defende que "o olhar sobre os actores e instâncias deve privilegiar os processos através dos quais se estabelece a cooperação entre os mundos sociais e cognitivos da investigação e da política" (CARVALHO, 2011, s/p) . Mas a investigação deve estar atenta aos processos de multirregulação que foram intensificados no contexto das reformas administrativas implantadas desde a década de 1990 em grande parte do mundo ocidental.

Nesse cenário, Carvalho (2015) afirma ser importante considerar na investigação sobre as diversas "realidades" que compõem as "realidades" dos países europeus e sul-americanos, as tensões existentes entre os modos distintos de interpretar o papel do Estado e a tensão existente entre pressões das organizações supranacionais e internacionais. Ademais, as especificidades decorrentes das condições e das dinâmicas nacionais (ou mesmo regionais) marcam a história local.

Em seguida faremos esse movimento de analisar as realidades locais e os conhecimentos mobilizados pelos sujeitos envolvidos nos espaços de ação pública municipal.

O conhecimento mobilizado a partir de IAPs

Nessa seção do texto apresentaremos dados produzidos no interior de uma pesquisa empírica, direcionada para a investigação sobre a gestão das políticas educativas dos sistemas municipais de ensino. Nosso argumento considera que o movimento de discussão política e algumas políticas educacionais como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Ações Articuladas (PAR), a Conferência Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), implantadas nestes últimos anos pelo Ministério da Educação (MEC), são importantes instrumentos de ação pública que conduziram ao fortalecimento das competências técnicas e políticas dos trabalhadores docentes do município em foco.

⁵ A tradução é compreendida como uma "tática de efetivação da política, a partir de sua interpretação" (BALL, MAGUIRE, BRAUN, 2016). A tradução da política se realiza pela interpretação ativa que os/as profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos de determinada política à prática seja, por meio de diálogos e reuniões com grupos de interesse na política, por meio de consulta e empréstimo de ideias já realizadas por outros setores etc.

Os instrumentos de ação pública (IAPs) são instituições e, como tal, eles permitem estabilizar formas de ação coletiva, tornam mais previsível e sem dúvida mais visível o comportamento dos atores. Portanto, os IAPs não são ferramentas axiologicamente neutras e indiferentemente disponíveis. Ao contrário, eles são portadores de valor, nutridos de uma interpretação do social e de concepções precisas do modo de regulação considerado (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). A noção de IAP é fundamental para conhecer o modo como são operadas as mudanças nas políticas educacionais e os modos de regulação disponíveis que definem a ação do Estado e dos atores sociais.

Neste texto, analisamos os instrumentos da ação pública (grupos de estudos do FNE, Sedu e do CME e a elaboração do PME). No processo de execução desses IAPs, o conhecimento e a política são vistos como um processo; desenvolvem-se através das práticas e são constituídos e reconstituídos através das atividades de vários indivíduos e organizações, actuando de maneira diferente, mas em simultâneo (BARROSO, 2009). Desse modo, pudemos observar na pesquisa a presença de atores que fortaleceram suas competências, desde que foram convocados a protagonizar, de forma democrática, a tomada de decisões que interferem diretamente em seu sistema de ensino. Nesse processo, uma variedade de conhecimentos foram utilizados, construídos e traduzidos em acordo com cada realidade específica. Consideramos que analisar as competências técnicas e políticas aplicadas à gestão das políticas educacionais significa investigar de que forma os conhecimentos, que são preconizados nos momentos da problematização e da preconização da ação pública (DELVAUX, 2009), podem ou não ser decisivos na definição e na regulação das políticas públicas (BARROSO, 2013).

Nossa análise pretende perceber se os conhecimentos mobilizados pelos atores alteram ou não a dinâmica da gestão das políticas educativas locais, de modo que nossa hipótese aponta para um protagonismo desses agentes que fazem parte das instituições que compõem o Sistema Municipal de Ensino. Todavia, entendemos que os conhecimentos mobilizados são variados e, muitas vezes, estão relacionados mais a prática educativa vigente no município, sendo o conhecimento científico pouco mobilizado.

Ao considerar o Sistema Municipal de Ensino como uma unidade composta por várias instituições, corresponsáveis pela gestão das políticas educacionais do município, elegemos, como campo da pesquisa, três importantes instâncias que compõem o sistema de ensino de um município pertencente à Região Metropolitana da Grande Vitória: o CME, o Fórum Municipal de Educação (FME) e a Sedu. Para este texto, elegemos como recorte a análise dos conhecimentos produzidos nesses espaços e pelos atores que protagonizaram a elaboração e a implementação das políticas educacionais do município, especificamente, o Plano Municipal de Educação, além dos estudos desenvolvidos no CME e Sedu.

A investigação ocorreu por meio de análise documental, observação participante e entrevistas com a assessoria pedagógica vinculada à Sedu e os conselheiros do CME. Além da Secretaria e do Conselho, realizamos observação participante durante as atividades do

FME para a construção do Plano Municipal de Educação (2015-2025), em consonância com as metas e estratégias no PNE 2014-2024, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014).

A rigor, a gestão das políticas educacionais exige competências técnicas e políticas, o saber-fazer, planejar, admitir a existência de incongruências, participar e decidir. Para Lima (2003), a participação praticada ou efetivamente atualizada é classificada de acordo com a seleção de quatro critérios: democraticidade, regulamentação, envolvimento e orientação:

Enquanto instrumento privilegiado de realização da democracia, a participação representa uma forma de limitar certos tipos de poder e de superar certas formas de governo, garantindo a expressão de diferentes interesses e projetos com circulação na organização e sua concorrência democrática em termos de influência no processo de tomada de decisões. Dentre outros aspectos que podem ser associados ao caráter democrático da participação, destaca-se aqui o tipo de intervenção previsto para os atores participantes, consoante o seu acesso e sua capacidade de influenciar a decisão, e de decidir, assumir formas de intervenção (LIMA, 2003, p. 73).

Partimos do pressuposto de que competências técnicas e políticas são mobilizadas pelos atores na produção de conhecimentos sobre a gestão pública e se relacionam diretamente com a construção da ação pública exercida em um tempo e espaço determinados. Diante dessa premissa, apresentaremos algumas questões observadas no acompanhamento do processo de elaboração do PME, mas também em reuniões de estudos ocorridas no CME e na Sedu.

A pesquisa teve início no Conselho Municipal de Educação. O CME possui um papel estratégico na gestão do Sistema Municipal de Ensino, de modo a promover a participação da sociedade civil organizada no planejamento e na implantação das políticas públicas, interferindo desde a aplicação de recursos financeiros na educação até o estabelecimento de normas para o funcionamento das unidades de ensino. Essa multiplicidade de tarefas requer dos conselheiros o desenvolvimento de competências técnicas e políticas, fundamentais para a organização de um planejamento que viabilize o cumprimento de todas as suas atribuições, bem como para a articulação com as outras instituições responsáveis pela gestão do sistema.

O CME organizou grupos de estudos direcionados para progressão funcional dos profissionais do magistério da educação básica da Rede Pública de Ensino do Município. De acordo com informações coletadas em entrevista com conselheiros, anualmente, todos os profissionais do magistério, que estejam ou não em exercício docente, são convidados a realizar estudos com uma temática definida pelos integrantes de cada unidade e, ao fim do ano, fazem uma avaliação escrita sobre as referências estudadas. Nas unidades escolares, normalmente é reservada uma hora semanal do tempo de planejamento dos professores e faz-se um horário de “planejamento coletivo” para a realização dos estudos. Na Secretaria de Educação, os estudos acontecem quinzenalmente. Mas, é no espaço do CME, que os estudos conseguem ser desenvolvidos de forma mais efetiva e duradoura.

Esse grupo que fazia parte do estudo ocorrido no espaço do CME era composto por profissionais que estavam afastados das respectivas unidades de ensino onde possuem postos de trabalho. Talvez essa situação seja um exemplo do que aponta a pesquisa de Ferreira (2006) sobre os CMEs se constituírem em espaços de formação de uma “elite” técnica em nível local, porque são espaços privilegiados de formação.

As análises empreendidas a partir das observações desenvolvidas no CME demonstram a natureza complexa e fragmentada da ação pública, uma vez que essa “elite” técnica presente no Conselho muitas vezes apresenta dificuldades com sua representatividade e também de devolução dos debates e decisões travadas naquela instituição para a sua categoria. Outra característica observada foi o poder de regulação do Executivo, visto que muitas deliberações eram intercorridas pelas (im)possibilidades apresentadas pelos representantes do Poder Público Municipal. Ainda assim, o CME foi o espaço em que a pluralidade de participação se tornou mais presente entre os campos de ação pública investigados e onde mais se tornou possível a contestação ao tradicional monopólio estatal sobre a política, o que leva a crer que, além das influências da lógica da governança que podem ser observadas na prática dos conselheiros, há também uma condição privilegiada de produção de conhecimento sobre políticas educacionais. A observação da experiência do CME leva a constatar aquilo que o estudo de Barroso (2009) aponta como conclusão:

A relação entre conhecimento e política é variável ao longo do processo de ação pública e depende, entre outros factores, do conhecimento académico disponível, dos modos de regulação predominantes, das características dos actores envolvidos, do objecto das políticas empreendidas (BARROSO, 2009, p. 997).

Já no contexto da Sedu, as entrevistas revelaram a necessidade dos assessores pedagógicos de ampliação dos momentos de formação dos trabalhadores da secretaria, bem como de encontros mais integrados entre os setores da Secretaria que contemplassem as dificuldades encontradas no dia a dia. Os assessores pedagógicos apontavam a necessidade de as formações fossem para além das questões educacionais, pois quase todos os trabalhadores da Sedu eram professores que se sentiam inseguros no trabalho da gestão porque consideravam que não tinham a formação apropriada para atuar na administração. Aliás, esses profissionais eram professores da rede municipal, pois não havia concurso específico para o trabalho na Secretaria. Assim, esses trabalhadores se sentiam com tempo reduzido e pouco preparo para gerir as tarefas que lhes eram destinadas como: a gestão dos sistemas centralizados via MEC, a elaboração de contratos, orçamentos, resoluções, entre outras demandas de forma dialogada.

Destaca-se, então, tanto a ausência quanto a necessidade de mobilização de conhecimentos nos momentos da problematização e da preconização da ação pública desses profissionais (DELVAUX, 2009). Isto é, a construção de soluções para os problemas emergidos no campo da educação do município prescinde de estudos e de mobilização de conhecimentos teóricos e práticos, que passam pela imersão no aparato legal vigente, no

aprofundamento das questões sociais postas pela comunidade escolar e na discussão sobre a empiria que disserta sobre determinada temática. Sem isso, os profissionais da Sedu faziam suas traduções das políticas com base no conhecimento prático e nas normatizações gerais do sistema nacional, estadual e municipal, o que leva a concluir que, na prática, a tradução é uma necessidade intrínseca à realização da ação pública.

O acompanhamento das atividades para elaboração do PME se deu por um período de três meses no ano de 2015, sendo que essa elaboração aconteceu por etapas. A primeira etapa do processo de construção do PME foi o “Dia D”. A Sedu enviou formulários para todas as unidades de ensino que compunham a rede municipal para que a comunidade escolar propusesse estratégias para cada uma das metas do PME, tendo como base o texto do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Após a elaboração das propostas, os formulários preenchidos foram enviados para a Sedu.

A segunda etapa consistiu em audiências públicas temáticas. Esse foi um momento de profícuo debate e, principalmente, de conhecimento e de problematização das fragilidades da educação municipal no que concerne à oferta educacional, à construção do currículo e à própria elaboração do PME, que deveria acontecer com subsídios necessários e consistentes para embasar as análises e as proposições.

A apresentação que subsidiou as discussões sobre o financiamento da educação municipal, por exemplo, foi muita rica em dados e em análises e promoveu a interlocução com dispositivos legais nacionais e municipais. A coordenação do Fórum Municipal de Educação demonstrou conhecimento sobre o financiamento e os gastos (federal, estaduais e municipais) em educação. O diálogo só foi prejudicado por questões técnicas, isto é, pela falta de dados disponíveis que pudessem dar um diagnóstico da realidade da educação municipal.

A etapa seguinte foi a consulta pública *on-line* para apresentação de propostas da sociedade civil para a elaboração do PME. Essa foi uma oportunidade para que as pessoas interessadas em contribuir para a construção do PME, que não puderam estar presentes nas unidades de ensino ou nas audiências públicas, apresentassem suas propostas ao novo PME. E também para aquelas que estiveram presentes no “Dia D” ou nas audiências, mas não tiveram suas proposições contempladas.

A última etapa foi uma reunião técnica do FME com o objetivo de validar as propostas apresentadas para o texto do plano. A reunião, que estava prevista para acontecer em dois dias, estendeu-se por seis dias e caracterizou-se como um momento singular na construção participativa do planejamento da educação municipal para os próximos anos. A discussão que foi realizada por seis manhãs, tardes e noites desenvolveu-se de maneira cuidadosa e atenta. Cada proposta sistematizada advinda da sociedade civil e da comunidade escolar foi lida e minuciosamente analisada pela plenária.

A pesquisa demonstrou que a participação foi uma forma de fortalecer a produção de conhecimento pelos atores sociais implicados na tarefa de formular e implantar o PME.

Em muitos momentos, as discussões ocasionaram divergências em relação aos dispositivos nacionais (Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, PNE) ou até mesmo municipais, como Lei Orgânica e Estatuto do Magistério. Tais contradições culminaram na necessidade do exercício do debate, da argumentação, da retórica e do enfrentamento, mas explicitam a necessidade de maiores discussões sobre a regulação e regulamentação das políticas educacionais.

Consideramos que esses momentos puderam favorecer o fortalecimento do conhecimento crítico e a militância política e pedagógica em favor da educação pública de qualidade pelos atores sociais envolvidos na gestão das políticas educacionais do município. Importante também destacar que a lei final do PME é o resultado quase integral das discussões ocorridas no âmbito do FME. Contudo, chamamos atenção para a fragilidade dessa potência quando há um jogo de disputas pelo sentido das políticas educacionais dominado pela Nova Gestão Pública (NGP) que, na educação, enfatiza a política de avaliação sob parâmetros de eficiência e eficácia que banaliza o trabalho pedagógico e regula o comportamento dos trabalhadores docentes. Assim, a diversidade de fontes e formas de conhecimento está fortemente condicionada por interesses e lógicas de poder que, geralmente, substituem as competências técnicas e políticas dos trabalhadores docentes.

Considerações finais

Em síntese, o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação no município investigado é um exemplo de produção e mobilização de conhecimentos na gestão do sistema de ensino diante da necessidade de estudar para elaborar metas e estratégias viáveis para compor o PME. Ademais, esse processo se apresentou como um momento de formação continuada para os docentes, a partir do assessoramento pedagógico nas unidades de ensino, da elaboração de documentos, da gestão de contratos e da realização de vistorias técnicas em atendimento aos padrões de qualidade dos serviços oferecidos pela Sedu.

A pesquisa ressalta a confluência de práticas de gestão do sistema municipal de ensino analisado que ora tem perfil democrático, ora autoritário, porém, acima de tudo, a burocracia e a intensificação de atividades levam ao exercício contraditório da gestão. Por mais que conhecimentos tivessem possibilidades de serem vivenciados no período de planejamento observado nesta pesquisa, as diferentes formas de regulação e as condições estruturais e políticas do sistema municipal dificultaram a construção de laços mais duradouros e eficazes para a consolidação de uma prática de articulação entre conhecimento e ação pública.

Apesar disso, todas essas ações realizadas reafirmam a política como um constructo social, bem como a importância dos instrumentos de ação pública (grupos de estudos do CME, Sedu e FME e a formulação do PME) como fundamentais para a construção e reafirmação de conhecimentos no município, indicando que conhecimentos

diversos são mobilizados por diferentes atores e interferem na regulação da ação pública, o que pode levar a produzir novas práticas de gestão da política pública quando em condições mais favoráveis à participação democrática. Portanto, o conhecimento é compreendido como processo social, que pode ser utilizado para legitimar políticas de dominação como também para indicar a ruptura com essas políticas e caminhos para libertação (OLIVEIRA, 2011).

Referências

BALL, Stephen J.; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. *Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias*. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016. 220 p.

BARROSO, João. Conhecimentos, políticas e práticas em educação. In: MARTIS, Ângela Maria et al (Org.). *Política e gestão da educação: desafios em tempos de mudanças*. Campinas: Autores Associados, 2013.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 26 jun. 2014b. Seção 1, p. 1, Ed. Extra.

_____. A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 987-1007, set./dez. 2009

_____. Da política baseada no conhecimento às práticas baseadas em evidências. Consequências para o trabalho docente. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

CARVALHO, Luís Miguel. As políticas públicas de educação sob o prisma da ação pública: esboço de uma perspectiva de análise e inventário de estudos. *Currículo sem Fronteiras*, v. 15, n. 2, p. 314-333, maio/ago. 2015. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol15iss2articles/carvalho.pdf> Acesso em: 29 ago. 2020.

CARVALHO, Luís Miguel. Acerca do papel do conhecimento nas políticas públicas de educação: inquirindo instâncias e atores de mediação. In: *Revista Contemporânea de Educação*, Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.

DELVAUX, Bernard. Qual o papel do conhecimento na ação pública? *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 959-985, set./dez. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 30 de novembro de 2018.

FERREIRA, Andreza Alves. *Participação, sociedade civil e a capacidade de influenciar políticas sociais: o caso do Conselho Municipal de Educação da Serra*. 2006. 197 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo. – Vitória/ES. 2006.

LASCOURMES, Pierre; LE GALLÉS, Patrick. *Sociologia da ação pública*. Tradução e estudo introdutório de George Sarmento – Maceió: EDUFAL, 2012.

LESSARD, Claude. O debate americano sobre a certificação dos professores e a armadilha de uma política educativa “baseada na evidência”. *Linhas Críticas*. Universidade de Brasília, v. 15, n. 28, p. 63-94, jan./jun/2009.

LIMA, Licínio. C. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MAROY, Christian. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A Análise das Políticas Públicas*. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. - Pelotas: Educat, 2002.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

REIS, Isaura. Governança e regulação da educação: perspectiva e conceitos. *Educação, Sociedade e Culturas*, n. 39, 2013. Disponível em: <<https://www.fpce.up.pt/ciie/sites/default/files/07.IsauraReis.pdf> > Acesso em: 30 de novembro de 2018.

Recebido em: 13/04/2020

Aprovado em: 26/08/2020