

FÓRUM

Submetido 21-03-2023. Aprovado 02-10-2023

Avaliado pelo sistema *double-anonymized peer review*. Editores convidados: Felix Lopez, Mariana Batista, André Marenco e Alexandre Gomide

Pareceristas: Sandro Trescastro Bergue , Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Escola Superior de Gestão e Controle, Porto Alegre, RS, Brasil. O/a segundo/a revisor/a não autorizou a divulgação de sua identidade.

Os/as revisores/as não autorizaram a divulgação do relatório de avaliação.

Versão original | DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v29.89154>

CAPACIDADES ESTATAIS E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO NÍVEL LOCAL: A TRAJETÓRIA DA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR EM UM MUNICÍPIO MINEIRO

State capacities and the implementation of educational policies at the local level: The trajectory of the National Common Curricular Base in a municipality of Minas Gerais

Capacidades estatales e implementación de políticas educativas a nivel local: La trayectoria de la Base Curricular Común Nacional en un municipio de Minas Gerais

Breyner Ricardo de Oliveira^{*1,2} | oliveira.breyner@gmail.com | ORCID: 0000-0003-0956-4753

Maria Michelle Fernandes Alves² | michelle190877@gmail.com | ORCID: 0000-0002-7264-2817

*Autor correspondente

¹Universidade Federal de Ouro Preto, Departamento de Gestão Pública, Ouro Preto, MG, Brasil

²Universidade Federal de Ouro Preto, Programa de Pós-Graduação em Educação, Ouro Preto, MG, Brasil

RESUMO

Este artigo analisa as conexões entre as Capacidades Estatais (CE) da Secretaria Municipal de Educação (SME) de Contagem (Minas Gerais) e a trajetória de implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), no Ensino Fundamental (EF). A pesquisa, documental e qualitativa, analisou duas dimensões, no ciclo de governo 2017-2020: técnico-administrativa e político-relacional. Sobre a primeira, a SME coordenou, por meio da Diretoria de Formação (DF), um programa de formação que formulou e implementou um novo currículo alinhado às diretrizes da BNCC. Destacamos a trajetória e a expertise institucional da SME e o perfil dos implementadores no órgão. A segunda dimensão evidencia as dificuldades da SME em estabelecer parcerias com outros atores e a ausência de cooperação institucional com o estado. O fato de Contagem gerir um sistema de ensino próprio contribuiu para que a SME constituísse seu ethos e suas capacidades institucionais, o que contribuiu para a implementação da base.

Palavras-chave: implementação de políticas educacionais, Base Nacional Comum Curricular, políticas educacionais, trajetórias, capacidades estatais locais.

ABSTRACT

This article analyzes the connections between the State Capacities of the Municipal Department of Education (SME) of Contagem (Minas Gerais) and the trajectory of implementation of the National Common Curricular Base (BNCC) in Elementary School. The documentary and qualitative research analyzed two dimensions in the 2017-2020 government cycle: technical-administrative and political-relational. Regarding the first, the SME coordinated, through the Training Board (DF), a training program that formulated and implemented a new curriculum aligned with the BNCC guidelines. We highlight the trajectory and institutional expertise of the SME and the profile of the implementers in the body. The second dimension highlights the SME's difficulties in establishing partnerships with other actors and the lack of institutional cooperation with the state. The fact that Contagem manage their own education system contributed to the SME constituting its ethos and institutional capabilities, which contributed to the implementation of the base.

Keywords: implementation of educational policies, National Common Curriculum Base, educational policies, trajectories, local state capacities.

RESUMEN

Este artículo analiza las conexiones entre las Capacidades Estatales de la Secretaría Municipal de Educación (SME) de Contagem (Minas Gerais) y la trayectoria de implementación de la Base Curricular Común Nacional (BNCC) en la Enseñanza Fundamental. La investigación documental y cualitativa analizó dos dimensiones en el ciclo de gobierno 2017-2020: técnico-administrativa y político-relacional. Respecto a la primera, la Secretaría Municipal de Educación (SME) coordinó, a través de la Dirección de Formación (DF), un programa de capacitación que formuló e implementó un nuevo currículo alineado con las directrices de la BNCC. Destacamos la trayectoria y experiencia institucional de la SME y el perfil de los ejecutores en el organismo. La segunda dimensión destaca las dificultades de la SME para establecer alianzas con otros actores y la falta de cooperación institucional con el Estado. El hecho de que Contagem gestiona su propio sistema educativo contribuyó a que la SME constituyera su ethos y capacidades institucionales, lo que contribuyó a la implementación de la base.

Palabras Clave: implementación de políticas educativas, Base Curricular Común Nacional, políticas educativas, trayectorias, capacidades estatales locales.

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa as conexões entre as Capacidades Estatais (CE) da Secretaria Municipal de Educação (SME) de Contagem (Minas Gerais/MG) e a trajetória de implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) nesse município, no Ensino Fundamental (EF). A BNCC é um documento normativo que norteia todo o currículo da Educação Básica ao definir um conjunto progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas da Educação Infantil (EI), do EF e do Ensino Médio (EM).

Grin et al. (2021) afirmam que, a partir da Constituição Federal (CF/1988), o federalismo passou a se organizar de modo cada vez mais descentralizado, de maneira que os governos subnacionais assumiram mais responsabilidades, exercendo um estratégico protagonismo na implementação das políticas. Abrucio e Segatto (2021) assinalam que a grande novidade foi o lugar dado aos municípios, pois, com o *status* de entes federados, assumiram as funções de implementar, operacionalizar e prover políticas públicas.

Em virtude do federalismo e da descentralização, Oliveira et al. (2022) afirmam que há um complexo conjunto de camadas e níveis institucionais que incidem nas trajetórias das políticas públicas. No caso da política educacional em nível nacional, a divisão de competências entre os entes federados produz distintos níveis e camadas de execução, cabendo ao Governo Federal formular e coordenar políticas que serão implementadas pelos governos subnacionais.

A BNCC é um exemplo típico de política educacional nacional que induziu a ação e a adesão dos entes subnacionais, mas que, dado o desenho federativo, produziu diferentes arranjos e resultados derivados da implementação. Essa política, cujas diretrizes foram formuladas ao longo de dois ciclos de governo distintos (Dilma Rousseff [PT] [2011-2016] e Michel Temer [PMDB] [2016-2019]), deve ser implementada por todos os estados e municípios para as etapas da EI e EF, em 2020.

Ao analisarem a trajetória de formulação da BNCC, Alves e Oliveira (2022) verificaram que esse processo foi marcado por intensos debates, tensões e disputas, mobilizando distintos atores. Quanto à implementação, os governos subnacionais devem desenvolver uma série de ações que envolvem a estruturação do regime de colaboração e de governança entre estados e municípios, o estudo dos referenciais curriculares, a (re)elaboração curricular, a formação continuada dos professores para os novos currículos, a revisão dos Projetos Políticos Pedagógicos (PPPs) e materiais didáticos.

Souza e Grin (2021) afirmam que, apesar de os governos subnacionais serem os principais responsáveis pela implementação de políticas, isso não significa, necessariamente, que esse processo e seus resultados serão similares. Diferentes contextos, a heterogeneidade institucional e as desigualdades regionais, econômicas e administrativas entre os municípios produzem dificuldades nas dinâmicas de implementação de políticas descentralizadas, como as educacionais. Nesse cenário, a construção de CE locais para implementar políticas públicas é uma das variáveis estratégicas para explicar como essa complexidade opera e como os resultados podem ou não ser alcançados. Batista (2015) afirma que, em uma Federação como a brasileira, em que os municípios são os principais implementadores, investigar sua capacidade de

implementação torna-se fundamental para o melhor entendimento sobre a execução de políticas desenhadas no plano federal.

A partir das contribuições de Pires e Gomide (2016), Cardoso e Marengo (2019), Souza e Fontanelli (2020) e Gomide, Machado et al. (2021), definimos CE como um conjunto de habilidades, recursos e competências administrativas, políticas, técnicas e relacionais que os governos subnacionais possuem para implementar políticas. Abrucio e Viegas (2022) assinalam que é possível analisar a capacidade dos municípios e, de uma maneira mais específica, em se tratando do campo educacional no nível local, analisar as SMEs na implementação de políticas.

Pires e Gomide (2016) afirmam que as CE podem ser analisadas a partir de duas dimensões: técnico-administrativa e político-relacional. A primeira está relacionada ao funcionamento de burocracias qualificadas e profissionalizadas. A segunda, à capacidade da burocracia de interlocução, mobilização e negociação com múltiplos atores.

Segatto et al. (2021), ao analisarem essas dimensões em pesquisa sobre as SMEs, afirmam que o fortalecimento delas é uma variável central para melhorar a qualidade educacional, pois pressupõe o aumento da continuidade das políticas, do estabelecimento de objetivos estratégicos, da articulação dos diversos programas educacionais e da mobilização das escolas em torno de metas a serem alcançadas.

Quanto ao caminho metodológico, a pesquisa é de natureza qualitativa, documental e de campo. O *locus* da pesquisa é o município de Contagem, que pertence à Região Metropolitana de Belo Horizonte, em MG. Esse município tem uma secretaria exclusiva cuja função é coordenar a formulação e a execução das políticas educacionais municipais, englobando a EI, o EF e a Educação de Jovens e Adultos (EJA), além de controlar os recursos financeiros para a Educação. Foram analisados documentos nacionais e locais que tratam da implementação da BNCC. Também foram feitas 10 entrevistas com os técnicos da SME responsáveis pela coordenação das ações de implementação dessa política.

Além da introdução e das considerações finais, o artigo está organizado em cinco seções. Na primeira, é discutida a implementação de políticas educacionais no contexto federativo brasileiro, destacando o papel dos municípios após a CF/1988. Na segunda, apresentam-se o conceito de CE e as suas dimensões. Na terceira, é abordada a metodologia. Na quarta e quinta, analisamos as dimensões técnico-administrativa e político-relacional, respectivamente.

OS MUNICÍPIOS E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO

Lester e Goggin (1998) afirmam que a implementação é marcada por uma cadeia de decisões e ações executadas por agentes e atores subnacionais no sentido de operacionalizar decisões federais. Hill e Hupe (2003) reforçam a importância de se compreenderem os contextos federativos e como diferentes camadas e níveis de governos (nacionais e subnacionais) têm autoridade e legitimidade para tomar decisões em função da separação de responsabilidades entre os entes federados. Essas dinâmicas afetarão os processos de implementação de políticas e seus resultados.

Abrucio e Segatto (2021) afirmam que a CF/1988 produziu uma nova ordem institucional e federativa, principalmente em relação ao papel dos municípios. Esse novo arranjo institucional, ancorado no regime de colaboração, conferiu aos estados e aos municípios a operacionalização de políticas de Saúde, Educação e Assistência Social.

Oliveira et al. (2022) afirmam que há um complexo conjunto de camadas e níveis institucionais que contingenciam as políticas públicas ao longo de suas trajetórias. Na política educacional em nível nacional, a divisão de competências entre os entes federados produz distintos níveis e camadas de execução, cabendo ao Governo Federal formular e coordenar políticas que serão implementadas por estados e municípios.

Para Arretche (2012), a CF/1988 também garantiu ao Governo Federal a possibilidade de iniciar legislação em quase todas as áreas de políticas públicas, de modo a manter um grau de autoridade regulatória para influir na agenda política dos governos subnacionais. Dessa forma, conforme Segatto (2015), a partir do final dos anos 1990, observa-se um processo de coordenação do Governo Federal no papel de regulador, de coordenador e de indutor de políticas e diretrizes nacionais a serem implementadas pelos estados e municípios numa lógica de padrões mínimos de atuação, vinculados a repasse de recursos com incentivos e induções.

Ao analisarem essas dinâmicas para o caso da educação básica, Lotta et al. (2021) afirmam que essa é uma das áreas mais descentralizadas da Federação brasileira, passando por múltiplas camadas e níveis ao longo da cadeia de implementação até serem disponibilizadas para os cidadãos, nos territórios. Oliveira e Daroit (2020) e Oliveira et al. (2021) afirmam que as políticas educacionais percorrem distintas cadeias de implementação decorrentes dos diversos níveis e das múltiplas camadas, conformando uma complexa rede transversal que mobiliza diferentes atores e que modifica o processo decisório e as próprias políticas. Entre os diversos atores institucionais que integram essa rede, destacamos a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed), o Todos pela Educação, as associações de pesquisadores, as organizações não governamentais e as fundações privadas.

O Governo Federal também aumentou seu papel de coordenação federativa ao adotar incentivos que reforçaram o papel dos governos locais na oferta de serviços. A medida mais estratégica foi a indução da municipalização das matrículas por meio da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1997 a 2007. Pode-se citar também a criação, em 2007, do Plano de Ações Articuladas (PAR); a aprovação, em 2009, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que substituiu o Fundef; e o Plano Nacional de Educação (PNE), em 2014.

Entretanto, tais instrumentos de coordenação federativa não avançaram como nos campos da Saúde e da Assistência Social. Abrucio e Segatto (2021) pontuam que, diferentemente dessas áreas, o País ainda não tem um Sistema Nacional de Educação (SNE) completamente institucionalizado. Sem um SNE, não é possível, portanto, garantir que o Ministério da Educação (MEC) atue como coordenador nacional das políticas educacionais.

Os autores também assinalam que, exatamente porque os governos subnacionais são os principais responsáveis pela implementação das políticas educacionais, as dinâmicas e os resultados alcançados serão muito distintos nos municípios, uma vez que há um contexto de heterogeneidade que se expressa pelas desigualdades regionais e que afeta a capacidade que os governos locais têm em implementar políticas.

Souza e Grin (2021) afirmam que as desigualdades econômicas e administrativas entre os municípios geram dificuldades na implementação de políticas públicas descentralizadas, como é o caso da Educação. Os municípios enfrentam muitas dificuldades – dependência financeira e/ou a escassez de recursos; insuficiência de capacidades técnicas e baixa capacidade administrativa – que comprometem a formulação, implementação e avaliação de políticas/programas governamentais. O clientelismo, a “prefeiturização” (isto é, o excesso de poder nas mãos do prefeito) e o pouco interesse dos cidadãos em participar politicamente e/ou de controlar os governantes aumentam os custos da democratização.

Dada a centralidade dos municípios no federalismo brasileiro, associada a um contexto de múltiplas camadas e níveis complexos, heterogêneos e desiguais, a construção de CE locais é relevante na implementação de políticas, incluindo as educacionais. Abrucio e Viegas (2022) afirmam que quanto maior for o nível de CE disponíveis no nível local, maiores são as possibilidades de os municípios definirem suas agendas com maior autonomia administrativa e política. Por meio das CE, pode-se compreender mais detalhadamente a situação das SMEs e de suas burocracias, além da análise da forma com que aperfeiçoam suas estruturas e funcionamento para melhorar o desempenho educacional local.

CE E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS NO NÍVEL MUNICIPAL: AS DIMENSÕES TÉCNICO-ADMINISTRATIVA E POLÍTICO-RELACIONAL

Souza e Fontanelli (2020) afirmam que as CE são um termo abrangente e multidimensional. Os autores ressaltam que as capacidades podem ser extrativas, coercitivas, administrativas, de direção e de legitimação do estado. Neste artigo, para o entendimento desse conceito, articulamos as formulações de Pires e Gomide (2016), Cardoso e Marengo (2019), Souza e Fontanelli (2020), Gomide et al. (2021), Abrucio e Segatto (2021), Segatto et al. (2021) e Abrucio e Viegas (2022).

Entendemos que as CE são as características e as condições que os estados têm para produzir políticas públicas, ou seja, formular, implementar, monitorar e avaliar. Dizem respeito a um conjunto de competências e de recursos necessários para que os estados possam desempenhar suas funções políticas.

Pires e Gomide (2016) decompuseram esse conceito em duas dimensões: técnico-administrativa e político-relacional. Segundo os autores, essa “calibração” foi necessária uma vez que pesquisas contemporâneas sobre CE começaram a associar esse conceito à noção de governança. Essa literatura leva em consideração o crescente distanciamento de arranjos centrados exclusivamente nas estruturas hierárquicas do estado para arranjos mais descentralizados, envol-

vido a participação de múltiplos atores. Logo, conforme [Pires e Gomide \(2016\)](#), para analisar as CE é importante considerar não apenas aspectos ligados a uma burocracia estatal competente mas, também, dimensões derivadas da inclusão e interação entre múltiplos atores nos processos de políticas públicas.

A dimensão técnico-administrativa deriva da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de maneira coordenada, estando associada às noções de eficiência e eficácia. Inclui a profissionalização da burocracia considerando-se sua autonomia, capacitação e recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis, instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais e estratégias de monitoramento e avaliação. [Grin et al. \(2021\)](#) afirmam que tanto uma burocracia profissional e qualificada quanto a organização efetiva do governo são essenciais para a implementação das políticas.

Há pesquisas que analisam as CE e dialogam com essa dimensão. [Marengo e Strohschoen \(2018\)](#) constataram que cerca de 3/5 dos servidores públicos das administrações municipais são estatutários. Os municípios menores tendem a ter mais estatutários com baixa escolaridade. O contrário foi percebido nos municípios com elevada população. Os estatutários com formação superior estão mais próximos a um perfil de burocracia ligada à autonomia e ao desempenho técnico. A profissionalização das burocracias está pautada em alguns traços tais como o ingresso no serviço público e a estabilidade no cargo.

[Cardoso e Marengo \(2019\)](#) revelaram que a capacitação e o tipo de vínculo dos servidores públicos municipais são importantes para o bom desempenho e resultado da administração pública, sobretudo se o vínculo for estatutário. A maneira como o servidor é selecionado para ingressar na gestão pública é um diferencial dos resultados a serem por ele alcançados, o que traz a construção de uma burocracia eficaz e efetiva.

Ao analisarem as CE por meio da dimensão técnico-administrativa das SMEs, os estudos de [Abrucio e Segatto \(2021\)](#), [Segatto et al. \(2021\)](#) e [Abrucio e Viegas \(2022\)](#) ganham centralidade. [Abrucio e Segatto \(2021\)](#) indicaram que a maioria dos gestores das secretarias possui formação acadêmica correspondente ao nível superior completo e de especialização. Observaram também uma maior variação entre os municípios em relação aos instrumentos de planejamento e de gestão, e revelaram que há uma ausência de carreiras específicas nas secretarias, sendo a maioria delas ocupada por diretores e professores oriundos das escolas, que nem sempre apresentam o conhecimento gerencial necessário e geralmente mudam de posição a cada troca de governo. [Abrucio e Viegas \(2022\)](#), por sua vez, informaram que ainda há uma falta de autonomia administrativa das SMEs, uma descontinuidade dos secretários de Educação, além de fragilidades nas carreiras da burocracia.

A dimensão político-relacional está associada à capacidade de interlocução, mobilização e negociação da burocracia e seus agentes com outros atores. Para [Pires e Gomide \(2016\)](#), essa dimensão está associada às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores de maneira articulada nos processos de políticas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Conforme [Segatto et al. \(2021\)](#), nessa dimensão estão incluídos os mecanismos de interação das burocracias com atores

do sistema político, os canais institucionalizados nos processos decisórios e a articulação com os órgãos de controle interno e externo.

Abrucio e Segatto (2021) enfatizaram, sobre essa dimensão, que os instrumentos de participação social precisam ainda avançar, principalmente, na relação entre secretaria-escolas-comunidade/famílias, por meio de ações que fortaleçam, por exemplo, os conselhos escolares. Segatto et al. (2021) revelaram que a mobilização de atores externos à SME é quase incipiente e enfatizaram a importância da relação da secretaria com as escolas. Por fim, Abrucio e Viegas (2022) destacaram a fragilidade de articulação entre as SMEs em apoiar e coordenar suas redes de ensino.

Concluimos que as CE dizem respeito às habilidades do estado para implementar políticas e seus objetivos, requerendo o reforço de atributos e de competências gerenciais, técnicas, administrativas, políticas e relacionais da burocracia. Apesar de essas competências serem distintas, assumimos que são interdependentes. A carência ou ausência delas impacta, portanto, o desenvolvimento e a implementação das políticas, reduzindo o alcance das ações governamentais nos diversos níveis, especialmente nos territórios e nas vidas das pessoas, onde incidem direta ou indiretamente.

METODOLOGIA E LÓCUS DA PESQUISA

Procedimentos metodológicos

Em nível nacional, os dados coletados tiveram como fonte as quatro versões oficiais da BNCC (2015, 2016, 2017 e 2018), além da Portaria n. 1.570/2017 e da Resolução CNP/CP n. 2/2017, que regulam e apresentam orientações quanto à implementação da base. Localmente, foram consultados 441 documentos e legislações que abordam: (i) a SME no que tange a sua estrutura organizacional (10); (ii) a Rede Municipal de Ensino (RME) (24); e (iii) (407) documentos produzidos durante o processo de elaboração curricular, alinhados com a BNCC, para a etapa do EF.

Foram também realizadas 10 entrevistas semiestruturadas com os técnicos da SME responsáveis pela coordenação das ações de implementação da base (2017/2020). Esses profissionais faziam parte da equipe pertencente à DF, setor de médio escalão da SME.

Para a análise dos dados, utilizamos duas dimensões: técnico-administrativa e político-relacional. Essas dimensões estão ancoradas nos estudos de Marengo e Strohschoen (2018), Cardoso e Marengo (2019), Abrucio e Segatto (2021), Segatto et al. (2021) e Abrucio e Viegas (2022). A primeira foi analisada a partir dos processos e mecanismos institucionalizados pela SME e pelo perfil, trajetória, conhecimentos e funções dos técnicos responsáveis pelas ações de implementação. A segunda foi analisada a partir da relação da secretaria com a rede e com atores externos, além dos mecanismos de comunicação usados pela SME. Apesar de a pesquisa não ter analisado o orçamento da área porque a BNCC não tem essa natureza, assumimos, com base na literatura, que essas duas dimensões são indicadores estratégicos da qualidade da burocracia e têm conexões importantes com a implementação de políticas.

Contagem e a Rede Municipal de Ensino

Contagem é o terceiro município mais populoso, o terceiro com maior Produto Interno Bruto do estado e o segundo na geração de empregos. É de grande porte, com população estimada (2021) de 673.849 pessoas. A renda *per capita* (2020) é de R\$ 44.185,87 e o IDHM (2010) é de 0,756.

O município, juntamente com mais 32 em MG, conta com um sistema de ensino próprio (os 820 restantes não têm sistema próprio e são vinculados ao Sistema Estadual de Educação). Contagem tem autonomia (capacidade discricionária) para definir estratégias relacionadas à política educacional, mesmo sendo regulado pelas diretrizes da Secretaria de Educação do Estado (SEE). Possui um Plano Diretor, criado em 2018, um Plano Municipal de Educação, um Fórum Permanente e Conselhos criados por lei municipal. Os trabalhadores da educação têm plano de carreira específico, e o município também realiza levantamento de demanda da população em idade escolar.

A Rede Municipal está dividida em oito regionais. Até o final de 2022, contava com 4.171 professores de educação básica (PEB), 374 pedagogos e 314 diretores. Os diretores são eleitos pela comunidade escolar. Em relação às matrículas, são 11.899 alunos na EI, 43.388 no EF e 2.750 na EJA, totalizando 58.037 discentes distribuídos em 2.617 turmas, em 147 escolas. Em 2021, a nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para os anos iniciais do EF foi 5,8 (meta 6,7). Para os anos finais, a nota foi 5,1 (meta 5,7).

A trajetória de implementação da BNCC perpassa três ciclos de governo, de partidos e coalizões distintas. As discussões iniciais sobre esse processo deram-se ao final do governo Carlin de Moura (PCdoB) (2013-2016), que teve, nessa época, como secretário de Educação José Ramoniele. No governo Alexis de Freitas (PSDB) (2017-2020), as discussões e ações da SME foram mais intensas, sendo a implementação da base uma prioridade. Os secretários de Educação foram Joaquim Gonçalves (2017-2018), Fabiano Diniz (2018) e Sueli Dias (2018-2020). Na gestão atual (Marília Campos-PT) (2021-2024), que tem como secretária de Educação Telma Ribeiro, as discussões sobre essa política estão sendo menos intensas pelo fato de o município ter reformulado o currículo no governo anterior. Neste artigo, os dados e as análises dizem respeito ao governo Alexis de Freitas, período em que houve maior discussão, mobilização e mecanismos de ação da secretaria.

IMPLEMENTAÇÃO DA BNCC EM CONTAGEM/MG NO EF: DIMENSÃO TÉCNICO-ADMINISTRATIVA

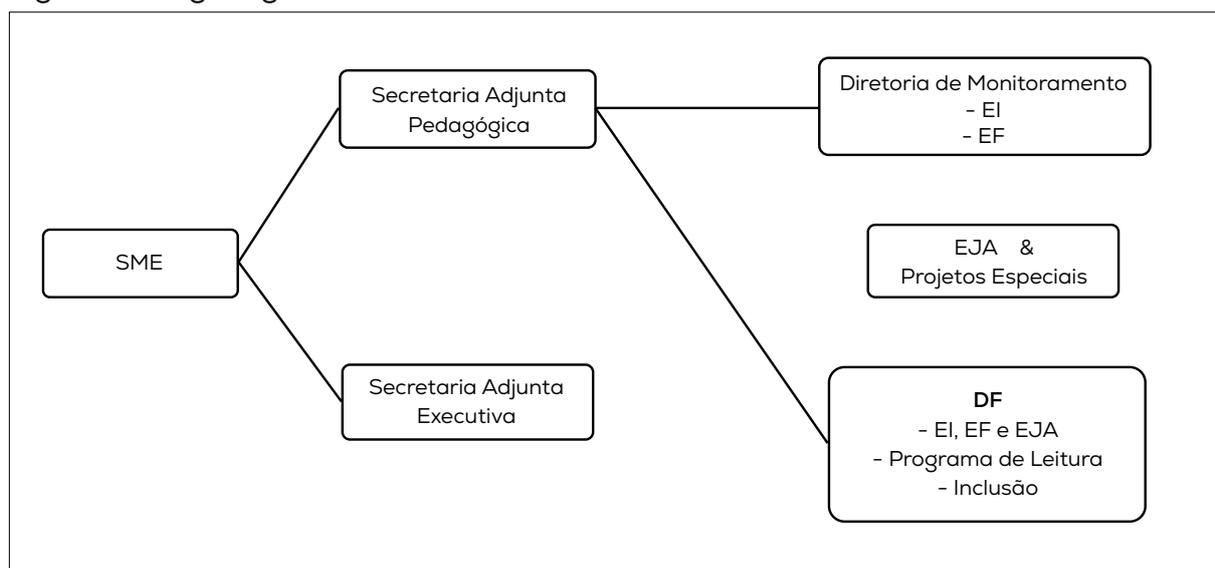
Processos e mecanismos institucionalizados da SME na implementação da BNCC

Os dados informam que, desde a gestão Carlin, Contagem contava com uma matriz curricular própria, referência para os professores e pedagogos do EF, antes da implementação da BNCC. Essas matrizes foram construídas a partir dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), formulados no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) (1995-1998). Consideramos

que o fato de a SME gerir uma rede própria e ter acumulado conhecimentos e experiências ao longo da implementação de outras políticas nacionais conformou o *ethos* do órgão e, portanto, contribuiu para a implementação da BNCC.

As entrevistas destacam a atuação da Diretoria de Formação (DF), setor de médio escalão na SME (Figura 1). Pires (2018) afirma que a Burocracia de Médio Escalão (BME) ocupa uma posição intermediária no nível hierárquico e está entre a que executa as funções do alto escalão e aquela que atua diretamente junto ao público beneficiário das políticas – a Burocracia de Nível de Rua (BNR), conforme Lipsky (1980). Esse setor mobilizou a rede na construção de um novo currículo e na utilização das matrizes curriculares para embasar essa construção. De acordo com os entrevistados, a DF capitaneou todas as diretrizes que aconteceram na parte pedagógica. Cabe esclarecer que a DF foi mantida na gestão 2021/2024, com outra composição.

Figura 1 – Organograma SME (2017-2020)



Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme a SME (2023), eram atribuições dessa diretoria: (i) planejar as ações de formação; (ii) diagnosticar as necessidades educativas, formativas e demandas da rede; (iii) desenvolver instrumentos de monitoramento da aprendizagem; (iv) coordenar a elaboração de documentos que dessem suporte às escolas na organização e desenvolvimento do processo pedagógico; e (v) implementar políticas públicas.

Essa diretoria formulou um programa de formação em serviço estruturado em quatro eixos: (1) construção coletiva de uma nova proposta curricular para a rede, embasada na Matriz de Referência Curricular do Município (EF), na coleção Currículo da EI e na BNCC; (2) intensificar a cultura de planejamento que amplie o monitoramento e avaliação das aprendizagens; (3) produzir cadernos com planejamentos de cada ano/ciclo do EF; e (4) possibilitar rede de trocas para o aprimoramento da prática docente.

Para o EF, as capacitações foram realizadas com os pedagogos que, posteriormente, realizaram formações nas escolas com os PEB 1, que lecionam do 1º ao 5º ano. Os PEB 2, que lecionam do 6º ao 9º ano, vivenciavam as formações, por área, uma vez ao mês, fora do ambiente escolar. A organização das turmas e das estratégias de formação foram definidas pela DF. As formações realizadas, além de terem como foco principal a construção coletiva de um novo currículo alinhado à BNCC, eram também um momento de troca de experiências, de escuta dos professores e de alinhamento de diretrizes educacionais para a rede.

Bergue (2021) afirma que a discussão sobre CE das burocracias municipais requer analisar, transversalmente, o contexto e as tensões político-partidárias. Nessa direção, o processo formativo, inicialmente, teve algumas resistências, sendo considerado um trabalho árduo. Uma das resistências era com a conjuntura político-partidária, uma vez que, segundo os entrevistados, Contagem é um município com uma perspectiva mais progressista, com alinhamento das gestões anteriores a partidos de esquerda, e as discussões de implementação da base estavam sendo feitas por um partido de centro-direita (PSDB). Por isso, os debates nas formações eram muitas vezes mais ideológicos do que pedagógicos.

Assim, a DF emergiu como órgão de articulação e mediação tanto com o alto escalão (por meio de reuniões frequentes com o secretário de Educação e com a secretária adjunta) quanto com os burocratas de nível de rua, por meio das formações programadas com todos os professores e pedagogos. Esse setor traduzia as determinações estratégicas da SME em ações, elaborando procedimentos que se concretizavam nas formações. A DF atuava em uma rede multinível, operando como um *hub*, pois fazia conexões e coordenava ações da secretaria com as escolas.

Os técnicos da DF: Perfil, trajetória, saberes e atuação

Segundo a SME (2023), em 2017, a diretora do setor constituiu uma equipe de 10 servidores (professores e pedagogos), com as seguintes funções: (i) formular e executar as políticas de formação propostas pela SME; (ii) formar os professores e pedagogos; (iii) avaliar, juntamente com a SME, o processo de formação; e (iv) coordenar a elaboração de documentos que deem suporte pedagógico às escolas.

Para Marengo (2017), uma burocracia qualificada requer a ingressão mediante concurso público, somada à estabilidade no cargo, além da formação universitária, como atributo necessário para o desempenho de suas atividades. Na DF, nove dos 10 integrantes eram estatutários, e a grande maioria deles tinha mais de 10 anos de atuação na rede. Quanto à formação, todos tinham cursos de especialização, além de dois já terem concluído o mestrado. No momento em que esses servidores entraram para a equipe de formação e iniciaram o desenvolvimento de estratégias de reestruturação curricular, começaram a estudar internamente os documentos da BNCC, além de participar de cursos e seminários.

Segundo Grin et al. (2021), a qualidade da burocracia local é um fator relevante tanto para a produção quanto para a implementação de políticas/programas federais. Nesse cenário, consideramos que a implementação da BNCC impulsionou a formação desses profissionais, tornando-os mais qualificados para exercerem as suas funções. Isso também se deu em função

do perfil da própria rede e do *ethos* da secretaria, que não aceitou passivamente a adoção de uma nova diretriz curricular produzida em nível nacional, sem que houvesse uma discussão e participação efetiva com os professores e pedagogos da própria rede sobre essa diretriz. Nesse caso, essas características e atributos poderiam ser uma vantagem comparativa para municípios com esse perfil, considerando o regime de colaboração e o pacto federativo no campo da Educação? Nessa pesquisa, os dados revelam que tais atributos podem ser um diferencial positivo importante.

Sobre a trajetória dos servidores da equipe de formação, os dados apontam que, antes de ingressarem na secretaria para atuarem na implementação da base, na DF, a grande maioria já atuava na rede como professores e/ou pedagogos, alguns já haviam ocupado o cargo de gestão nas escolas e outros já tinham experiência na SME em outros ciclos de governo. Após esse processo, alguns voltaram para a escola e outros continuaram atuando na secretaria.

Consideramos que a trajetória desses servidores, ao transitarem na rede e, consequentemente, adquirirem capacidades de coordenação oriundas das experiências e dos saberes acumulados, foram aspectos preponderantes que influenciaram o processo de reformulação e de implementação do novo currículo alinhado à BNCC.

IMPLEMENTAÇÃO DA BNCC EM CONTAGEM/MG NO EF: DIMENSÃO POLÍTICO-RELACIONAL

Articulação e interação da SME/DF com a rede e com atores externos

Os dados indicam que a DF realizava ações articuladas e alinhadas com um outro setor dentro da SME – a Diretoria de Monitoramento, conforme disposto anteriormente na Figura 1. Essa diretoria tinha como foco a obtenção de informações objetivas sobre o desempenho das escolas por meio da consulta e análise dos processos de ensino e aprendizagem.

Em relação às ações de articulação e coordenação entre a SME e as escolas, destacamos as formações que foram realizadas na rede com o envolvimento dos professores e pedagogos para a construção coletiva e colaborativa de um novo currículo alinhado às diretrizes da BNCC. Descritas na seção anterior, as formações foram planejadas pela DF, por uma equipe de formação recrutada, majoritariamente, na própria rede, como uma das diretrizes institucionais estratégicas adotadas pela secretaria.

Segatto et al. (2021) afirmam que os servidores responsáveis pela formação e supervisão são peças centrais nas secretarias, pois conectam o comando da rede às escolas, a partir do contato direto com os diretores, coordenadores pedagógicos e professores. São servidores que fazem o elo entre as organizações, assumindo a função de intermediadores ao facilitarem o fluxo de informações e de ideias. Em Contagem, as entrevistas realizadas reforçaram que boa parte das CE da DF deriva de profissionais recrutados das escolas, e não de uma carreira específica na secretaria.

Abrucio e Viegas (2022) alertam que o fato de os servidores serem recrutados nas escolas para assumirem funções de gestão na SME e de, fatalmente, mudarem de posição a cada troca de governo pode resultar em descontinuidade administrativa. Tais aspectos prejudicam o aprendizado organizacional das secretarias, além de demonstrar fragilidades nas carreiras da burocracia educacional local.

No entanto, se, por um lado, a escolha por profissionais da própria rede de Contagem para coordenar as ações de implementação da base poderia ser considerada um elemento dificultador para a formação de capacidade técnica própria da secretaria e indicador da carência de um conhecimento gerencial específico e necessário, por outro, os dados revelam que a escolha desses servidores, com seus saberes, experiências e trajetórias profissionais por meio do deslocamento de funções na própria rede – o movimento escola-secretaria-escola –, foi uma variável positiva importante na condução de ações no processo de implementação da BNCC.

Ao transitarem nesses níveis, adquiriram conhecimentos importantes sobre o funcionamento e as especificidades da rede e contribuíram com experiências acumuladas nas escolas, nos territórios. Segundo os entrevistados, esse capital técnico, construído a partir de uma complexa rede de trocas e interações, possibilitou uma maior adesão dos professores e dos pedagogos durante as formações, legitimando e fortalecendo a atuação da DF.

Mesmo que essa questão e suas conexões com as CE tenham sido analisadas na dimensão técnico-administrativa, cabe destacar os entrelaçamentos com aspectos político-relacionais adotados pela SME na implementação da base. Ao adotar estratégias de coordenação e indução ancoradas na relação entre a secretaria e as escolas, por meio da atuação dos profissionais que compuseram a DF, esse dado reforça os argumentos apresentados por Souza e Fontanelli (2020) quando afirmam que é importante levar em consideração a multidimensionalidade que o conceito de CE envolve. As múltiplas dimensões, embora distintas, são interdependentes.

Sobre a relação entre as Secretarias de Educação e a comunidade/família, entendida como um instrumento de participação social, Abrucio e Segatto (2021) afirmam que é preciso avançar nessa relação nos municípios. Em Contagem, não foi constatada a participação da comunidade/família durante as discussões relacionadas à implementação da BNCC. Os entrevistados questionaram se não haveria a participação da comunidade e dos alunos nesse processo. Tal aspecto reforça a importância de se encontrarem formas de garantir uma participação mais efetiva da comunidade/família, uma vez que essa participação, segundo os autores, pode melhorar o acompanhamento e o desempenho dos alunos.

No que tange à tentativa de parceria entre SME e outros atores institucionais que atuam na arena pública, Lotta e Vaz (2015) afirmam que o envolvimento de novos atores, para além de entes governamentais, como as organizações sem fins lucrativos que colaboram com iniciativas e com financiamento para a educação pública, têm influenciado os processos de formulação, implementação e avaliação de políticas, nos últimos anos. Em Contagem, os entrevistados citaram o caso da Fundação Lemann, que, apesar das tratativas, não foi efetivada.

Sobre a relação da SME com outros municípios, os entrevistados destacam a importância da visita que a equipe da DF fez à cidade de Sobral, com o objetivo de conhecer um modelo

de gestão e experiências de outra secretaria. Guardadas as devidas proporções, esse intercâmbio de saberes e práticas entre os municípios contribuiu para a capacidade da SME em implementar a BNCC.

Em relação ao regime de colaboração entre as Secretarias Estadual e Municipal de Educação, [Abrucio e Segatto \(2021\)](#) afirmam que é um fator relevante para bons resultados educacionais. A própria BNCC enfatiza a importância do regime para a implementação dessa política ao destacar a colaboração entre os entes federados. Em Contagem, os dados revelam que houve maior protagonismo nas ações da SME na implementação da base do que, necessariamente, na relação com a Secretaria Estadual. Segundo os entrevistados, “não tinha. Era um movimento mesmo do município”.

Sobre essa questão, importa contextualizar que a versão final da BNCC para as etapas da EI e do EF foi homologada pela Portaria n. 1.570/2017, no governo Michel Temer (2016-2019), que assumiu a Presidência da República após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (2011-2016). Conforme [Alves e Oliveira \(2022\)](#), a Resolução CNE/CP n. 2/2017 trouxe orientações relacionadas à implementação da BNCC, ficando estipulado o prazo máximo para estados e municípios implementarem essa política até o início do ano letivo de 2020. Antecipando-se, Contagem, no início de 2017, começava as discussões sobre o processo de reformulação e implementação de um novo currículo a partir das diretrizes da base antes mesmo da homologação dessa política em nível nacional, o que somente aconteceu ao final de 2017.

Em 2019, por meio da Resolução n. 470, o Conselho Estadual de Educação de MG institui e orienta a implementação do Currículo Referência de MG (Currículo Mineiro) para a EI e o EF. Foi resultado do regime de colaboração da SEE com a Undime (seccional/MG), além de ter contado com a participação das escolas da rede de educação privada.

Como as discussões estavam avançadas, Contagem aderiu ao Currículo Mineiro apesar de a DF e a Rede Municipal não terem participado dessa decisão. Ao antecipar a discussão e a construção de um novo currículo alinhado às diretrizes nacionais, a SME revela a sua capacidade de planejamento e de coordenação de ações no âmbito de sua rede. Os dados analisados não permitem afirmar que houve um regime formal de colaboração do município com o estado para a elaboração curricular a partir das diretrizes da BNCC. As diferenças partidárias podem explicar tais afastamentos, já que o governo do estado era comandado por Fernando Pimentel (PT) (2015-2018), e Contagem era governada por uma coalizão do PSDB.

Reforçamos que Contagem, por ser uma rede própria, demonstrou capacidade administrativa e relacional ao definir ações de implementação da base, sobretudo ao planejar um programa de formação para a rede, mesmo sendo, posteriormente, regulada pelo Currículo Mineiro. Por outro lado, a capacidade de o município estabelecer articulações com outros atores, seja com organizações não governamentais, seja com a comunidade/família, foi incipiente, conforme os dados apresentados. Tais aspectos reforçam a complexidade da dimensão político-relacional apontada nos estudos de [Abrucio e Segatto \(2021\)](#), [Segatto et al. \(2021\)](#) e [Abrucio e Viegas \(2022\)](#).

Mecanismos e estratégias de comunicação usados pela SME na implementação da base

Abrucio e Viegas (2022) afirmam que o estabelecimento de mecanismos e estratégias de comunicação das secretarias com as escolas é um elemento importante da política educacional. Aprimorar esses procedimentos aumenta as capacidades locais e, conseqüentemente, contribui positivamente para a implementação de políticas.

Em Contagem, os dados analisados apontam que os ofícios foram o recurso oficial de comunicação adotado pela DF/SME com as escolas. Os ofícios tinham uma estrutura-padrão: eram direcionados para os dirigentes escolares e para o público-alvo das formações (pedagogos e professores), apresentavam o assunto e eram assinados pela DF.

Notamos que os ofícios, ao serem direcionados para todos os profissionais da escola, constituíam uma forma de garantir que as informações da secretaria chegassem a todos. Coube aos diretores fazer o elo entre a escola e a secretaria, sobretudo em relação a questões burocráticas e informativas. O diretor também era responsável pela mobilização da equipe da escola e sua participação nas ações programadas pela DF, garantindo que as diretrizes fossem conhecidas e implementadas, localmente.

Como mecanismo informal, os dados revelam que foram criados pelos técnicos da DF grupos de WhatsApp com os pedagogos e professores por área. Os grupos serviam para transmitir informações gerais sobre as formações (lembrete sobre o dia do encontro formativo, temática e atividades que foram vivenciadas). Alguns dos entrevistados mencionaram que esses grupos continuaram ativos no governo seguinte, o que reforça a tese de que a equipe da DF, apesar de alguns de seus membros não mais estarem na secretaria em função da mudança de governo, foi uma referência para a rede.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, foram analisadas as conexões entre as CE da SME e a trajetória de implementação da BNCC no município de Contagem para a etapa do EF ao longo do ciclo 2017/2020. Em relação à dimensão técnico-administrativa, destacamos a centralidade da DF, setor de médio escalão da SME, ao criar e articular um programa de formação que formulou e implementou um novo currículo alinhado às diretrizes da BNCC. A posição ocupada e a dinâmica de trabalho adotada pela DF, entre o alto escalão e o nível de rua, reforçaram sua atuação como mobilizadora de uma rede multinível, operando como um *hub* que fazia conexões e coordenava ações da secretaria com as escolas, além de mobilizar diferentes níveis hierárquicos e sujeitos no processo de implementação da BNCC. Destacamos também a própria trajetória e o *ethos* institucional da SME em discutir de maneira coletiva com a rede as diretrizes definidas pela base e suas implicações no nível municipal.

Sobre a dimensão político-relacional, enfatizamos o envolvimento, na secretaria, dos professores e dos pedagogos responsáveis pela construção de um novo currículo alinhado à base.

O fato de esses técnicos serem majoritariamente da própria rede, conhecerem suas especificidades e, sobretudo, terem experiências de gestão/coordenação no próprio ambiente escolar e secretaria, em outros ciclos de governo, contribuiu para o fortalecimento das capacidades de gestão associadas à implementação da BNCC.

Apesar de verificarmos uma articulação entre a SME e as escolas, percebemos dificuldades na criação de parcerias com outros atores. Também não identificamos, de uma maneira orgânica, sistêmica e institucional, um regime de colaboração com o estado para articular as ações de implementação da base.

Segundo [Bergue \(2021\)](#), é importante considerar transversalmente os fatores contextuais locais que influenciam as características e o desenvolvimento das capacidades estatais. Em Contagem, as características da burocracia e o *ethos* da SME e da rede revelam aspectos importantes: o perfil, a trajetória dos burocratas implementadores da DF, sua capacidade de coordenação, de articulação e de incidência na rede durante esse processo foram fundamentais.

[Oliveira \(2019\)](#) afirma que há saberes que são construídos no exercício da prática cotidiana, fruto das experiências e das trajetórias pessoais e profissionais dos atores que fazem parte dos processos de implementação, nos diversos níveis em que atuam. Esses servidores, ao se deslocarem das escolas e assumirem cargos de gestão na secretaria, trazem consigo suas experiências de gestão, bem como os saberes acumulados sobre a própria rede. Quando retornam para as escolas, deixam na secretaria o produto do seu trabalho e acumulam experiências que impactarão seu cotidiano. Em Contagem, entendemos, portanto, que esses elementos são constitutivos do *ethos* da própria secretaria, conformando sua trajetória institucional e sua capacidade técnica e administrativa de implementar políticas. É nesse sentido que as duas dimensões constitutivas das CE se articulam e se entrelaçam: há uma imbricada relação entre a técnico-administrativa e a político-relacional, especialmente a partir da atuação da DF.

Em Contagem, a *expertise* e a trajetória de atuação dos técnicos da DF, associadas ao fato de ser um sistema de ensino próprio, deram a esse setor capacidade discricionária para definir suas estratégias de atuação. Entre essas, pode-se citar as formações organizadas pela DF, que mobilizaram a rede na construção de um novo currículo, fruto da experiência acumulada ao longo do tempo e das vivências adquiridas com a elaboração de matrizes curriculares definidas pelo MEC em ciclos anteriores de governo.

Algumas questões centrais emergem dessa discussão: Como seria essa dinâmica em SMEs com baixas capacidades, em municípios pequenos, sem rede própria, dependentes da cooperação com a SEE e com *ethos* institucional frágil? A alternância entre secretários de Educação pode influenciar a trajetória de implementação de políticas no nível local?

Ao analisar esse caso, estabelecemos conexões entre as capacidades estatais e a trajetória de implementação da BNCC no nível municipal. Apesar dos limites da pesquisa, as evidências informam que a trajetória institucional dos municípios na implementação de políticas, bem como as especificidades, o perfil, os saberes, as experiências e as relações dos atores/burocratas implementadores inseridos na SME, é variável importante que ajuda a analisar as capacidades estatais locais. Ainda, revelam como essas questões se articulam com a implementação de

políticas e, conseqüentemente, com os (bons ou ruins) resultados alcançados.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L., & Segatto, C. I. (2021). Capacidades estatais locais na educação brasileira: Avanços, limites e desafios. In E. J. Grin, D. J. Demarco, & F. L. Abrucio, *Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro* (pp. 401-427). Editora da UFRGS/CEGOV.
- Abrucio, F. L., & Viegas, R. R. (2022). *Capacidades estatais das secretarias municipais de Educação: Diagnóstico e reforma*. https://www.researchgate.net/publication/360833221_Capacidades_estatais_das_secretarias_municipais_de_Educacao_diagnostico_e_reformas
- Alves, M. M. F., & Oliveira, B. R. (2022). A trajetória da Base Nacional Comum Curricular (BNCC): Análise dos textos oficiais. *Olhar de Professor*, 25, 1-21. <https://doi.org/10.5212/OlharProfr.v.25.20537.063>
- Arretche. M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Fundação Getulio Vargas/Fiocruz.
- Batista, M. (2015). Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: Uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, 66(3), 345-370. <https://doi.org/10.21874/rsp.v66i3.571>
- Bergue, S. T. (2021). Gestão de pessoas em nível municipal. In E. J. Grin, D. J. Demarco, & F. L. Abrucio, *Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro* (pp. 199-247). Editora da UFRGS/CEGOV.
- Cardoso, L. R., & Marengo, A. (2019). Qualidade burocrática e performance estatal: Desvendando a caixa preta do município. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(4), 1-21. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351560525001>
- Gomide, A., Lins, R., & Machado, R. (2021). Burocracia e desempenho da administração pública: Em busca de teorias e evidências para reformas administrativas em países em desenvolvimento. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84), 1-21. DOI:10.12660/cgpc.v26n84.83067
- Gomide, A., Machado, R., & Albuquerque, P. M. (2021). Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: Desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. *Cadernos EBAPE.BR*, 19, 689-704. DOI:10.1590/1679-395120200159
- Grin, E. J., Demarco, D. J., & Abrucio, F. L. (2021). Capacidades estatais em governos subnacionais: Dimensões teóricas e abordagens analíticas. In E. J. Grin, D. J. Demarco, & F. L. Abrucio, *Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro* (pp. 42-85). Editora da UFRGS/CEGOV.
- Hill, M., & Hupe, P. (2003). The multi-layer problem in implementation research.

- Public Management Review*, 5(4), 471-490. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1471903032000178545>
- Lester, J., & Goggin, M. (1998). Back to the future: The rediscovery of implementation studies. *Newsletter of the Public Policy Section, American Political Science Association*, 8(3), 1-13. https://www.researchgate.net/publication/237116150_Back_to_the_Future_The_Rediscovery_of_Implementation_Studies
- Lipsky, M. (1980). *Burocracia de nível de rua: Dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Enap.
- Lotta, G. S. et al. (2021). Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: Análise do caso da Reforma do Ensino Médio no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 55(2), 395-413. <https://www.scielo.br/j/rap/a/kg3BXvSKdznWmVQcFBQqNGg/>
- Lotta, G. S., & Vaz, J. C. (2015). Arranjos institucionais de políticas públicas: Aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 66(2), 171-194. <https://doi.org/10.21874/rsp.v66i2.409>
- Marenco, A. (2017). Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. *Revista de Ciências Sociais*, 60(4), 1025-1058. <http://dx.doi.org/10.1590/001152582017141>
- Marenco, A., & Strohschoen, M. T. B. (2018). Abrindo a caixa-preta da gestão municipal: Variações no perfil de burocracias governamentais locais. In A. Marenco, & M. I. Noll (Eds.), *A política, as políticas e os controles: Como são governadas as cidades brasileiras* (pp. 49-64). Tomo Editorial.
- Oliveira, B. R. (2019). A implementação de políticas educacionais no nível micro: Uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática. *Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, 4, 1-17, 2019. <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/relepe>
- Oliveira, B. R., Alves, M. M. F., & Fichter, G. A., Filho. (2022). Contextos e trajetórias para a análise de políticas públicas: Aportes teóricos para o campo da educação. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, 17(3), 2095-2117. <https://doi.org/10.21723/riaee.v17iesp.3.16722>
- Oliveira, B. R., Coelho, J. I. F., & Laudares, E. M. A. (2021). Educação a distância e políticas nacionais de formação de professores: Evidências de implementação em uma perspectiva multinível. *Education Policy Analysis Archives*, 29(51), 1-22. <https://doi.org/10.14507/epaa.29.563>
- Oliveira, B. R., & Daroit, D. (2020). Public policy networks and the implementation of the Bolsa-Família Program: An analysis based on the monitoring of school attendance. *Education Policy Analysis Archives*, 28(20), 1-27. <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4499>
- Pires, R. R. C. (2018). O trabalho na Burocracia de Médio Escalão e sua influência nas políticas públicas. In R. Pires, G. Lotta, & V. E. Oliveira, *Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas* (pp. 185-206). Ipea; Enap.
- Pires, R. R. C., & Gomide, A. A. (2016). Governança e capacidades estatais: Uma análise

- comparativa de programas federais. *Rev. Sociol. Polit.*, 24(58), 121-143. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>
- Secretaria Municipal de Educação. (2023). *Prefeitura de Contagem*. <http://portalpmc.contagem.mg.gov.br/estudacontagem/>
- Segatto, C. I. (2015). *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: Uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental* (Tese de doutorado). <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13542>
- Segatto, C. I., Euclides, F. M., & Abrucio, F. (2021). Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84), 1-19. <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.81938>
- Souza, C., & Fontanelli, F. (2020). Capacidade estatal e burocrática: Sobre conceitos, dimensões e medidas. In J. Mello, V. M. Ribeiro, G. Lotta, A. Bonamino, & C. P. Carvalho, *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: Experiências recentes das políticas de redução das desigualdades* (pp. 45-69). Ipea.
- Souza, C., & Grin, E. J. (2021). Desafios da federação brasileira: Descentralização e gestão municipal. In E. J. Grin, D. J. Demarco, & F. L. Abrucio, *Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro* (pp. 87-123). Editora da UFRGS/CEGOV.

AGRADECIMENTOS

A pesquisa foi realizada com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

CONFLITOS DE INTERESSE

O/a autor/a não têm conflitos de interesse a declarar.

CONTRIBUIÇÃO DO/A AUTOR/A

Breyner Ricardo de Oliveira: Conceituação; análise formal; Investigação; Metodologia; Supervisão; Validação; Visualização; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição

Maria Michelle Fernandes Alves: Conceituação; curadoria de dados; análise formal; Investigação; Metodologia; Validação; Visualização; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.