

---

# PEDAGOGIA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: INTERSECÇÃO DOS CAMPOS

Luciana Vitor Cury\*

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo tem como objetivo apresentar reflexões sobre a relação entre os campos da Pedagogia e das políticas públicas e as incidências desta relação nas políticas educacionais. Parte das reflexões de uma das autoras é proveniente da sua experiência prática como profissional da educação e sua vivência de pesquisa e estudo no Mestrado Acadêmico em Educação. O trabalho traz, brevemente, considerações sobre como o pacto federativo e o modelo de cooperação entre os entes federados refletem nos desenhos de implementação da política. Discute, ainda, como a capacidade institucional influencia a implementação de políticas dos territórios municipais brasileiros. A reflexão abrange a natureza das políticas educacionais e sua aproximação das práticas educativas e aponta para a necessidade de aproximação entre a pedagogia e as políticas públicas educacionais.

**Palavras-Chave:** Educação; Implementação de políticas públicas; Pedagogia.

## PEDAGOGY AND PUBLIC EDUCATION POLICIES: AN INTERSECTION OF THE FIELDS

**Abstract:** The article aims to present reflections on the relationship between the fields of Pedagogy and public policies and the impact of this relationship on educational policies. Part of the reflections of one of the authors comes from her practical experience as a professional in education and her experience of research and study in the Academic Masters in Education. The work briefly brings considerations about how the federative pact and the cooperation model between federated entities reflect in the policy implementation designs. It also discusses how institutional capacity influences the implementation of policies in Brazilian municipal territories. The reflection covers the nature of educational policies and their approach to educational practices and points to the need for bringing pedagogy and educational public policies closer together.

**Keywords:** Education; Public policy implementation; Pedagogy.

---

### \* Autora correspondente

Mestranda em Educação no Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) da Universidade da Cidade de São Paulo (UNICID), São Paulo, Brasil; bolsista do Programa de Suporte à Pós-graduação de Instituições de Ensino Superior da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Prosup/Capes). E-mail: lucianavcury@gmail.com

1. Professora doutora e pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) e do Mestrado Profissional em Formação de Gestores (PPGP-GE) da Universidade da Cidade de São Paulo (UNICID), São Paulo, Brasil, e da Pós-graduação em Gestão Pública da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP), São Paulo, Brasil; Secretária Executiva do Instituto para o Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais, Gestão de Políticas Públicas e Justiça Social. E-mail: carminhameirelles@gmail.com

**Submissão:** 30/10/2021

**Aceite:** 01/12/2021

### Como citar:

CURY, L. V.; CRUZ, M. do C. M. T. Pedagogia e políticas públicas de educação: intersecção dos campos. **Docent Discunt**, v. 2, n. 2, p. 163-174 2021. <https://doi.org/10.19141/2763-5163.docentdiscunt.v2.n2.p163-174>

Apesquisa de mestrado surge nos caminhos da trajetória profissional de uma das autoras, como pedagoga, que tem atuado, prioritariamente, em cargos de gestão de escola pública e gestão municipal da educação, assim, se viu envolvida, e responsável cotidianamente, pela implementação de diferentes políticas públicas de educação. Essa atuação como agente de implementação é, portanto, carregada de impressões e memórias; de conhecimentos tácitos, que pretende agora alçar à racionalidade e sistematização dos conhecimentos explícitos<sup>1</sup>.

Desafio nada pequeno, esse esforço de “virar a chave” do conhecimento profissional, que se nutre dos contextos imediatos da ação, e que, por ser subjetivo impede sua transmissão, ou tradução, em modelos e conhecimentos técnicos. Com isso, não é diminuída a importância e centralidade desse lugar profissional para a escolha do tema da presente pesquisa.

Apenas por ter acumulado vivência e experiência na escola e educação públicas é que a pesquisadora se posiciona sobre o tema das políticas curriculares. Ou mesmo, exatamente por carregar bagagem repleta de experiências é que se debruça sobre a pesquisa de políticas curriculares e seu processo de implementação.

Como afirma Freire,

A questão central que se coloca a nós, educadoras e educadores, no capítulo de nossa formação permanente, é como, do contexto teórico, tomando distância de nossa prática, desembu-  
tamos dela o saber dela. A ciência que a funda. Em outras palavras, é como do contexto teórico  
“tornamos distância” de nossa prática e nos tornamos epistemologicamente curiosos para en-  
tão apreendê-la na sua razão ele ser (FREIRE, 1997, p. 70, grifos no original).

Assim, uma afirmação prévia sobre essa relação dialógica entre prática e conhecimento, vai no sentido de tomar uma posição sobre a identidade desse profissional (que faz e estuda o que faz). Sem pretender aprofundar ou estender-se nesta discussão, basta, para este artigo, posicionar o(a) pedagogo(a) como o profissional que é especialista em Educação.

Afastar-se do que Libâneo (2001) denomina senso comum sobre a identidade do(a) pedagogo(a), como aquele profissional que “aprende como ensinar crianças” (LIBÂNEO, 2001, p. 5) e posicionar essa identidade profissional naquele que compreende, de modo sistêmico, a educação, a política de educação e a práticas derivadas desses dois campos.

Ela (a Pedagogia) tem um caráter ao mesmo tempo explicativo, praxiológico e normativo da realidade educativa, pois investiga teoricamente o fenômeno educativo, formula orientações para a prática a partir da própria ação prática e propõe princípios e normas relacionados aos fins e meios da educação (LIBÂNEO, 2001, p. 6).

<sup>1</sup> O presente artigo foi publicado originalmente como resumo expandido, intitulado “Estudos sobre o Ciclo de Políticas Públicas Aplicadas na Educação - Três Aprendizagens Obtidas”, no II Congresso Internacional de Investigação e Experiência Educativa II/UNASP (2021). Esta versão foi reformulada e ampliada para a publicação.

Essa tomada de posição acerca da identidade profissional norteia as discussões que se pretende a seguir na medida em que: (a) reivindica para a Pedagogia o status de comunidade epistêmica a ser considerada quando dos estudos e das pesquisas sobre políticas públicas de educação; (b) exige que a formação de pedagogos(as) contemple o campo disciplinar das políticas.

Em resumo, no exercício de alinhar prática profissional e as aprendizagens sobre o campo da política um pressuposto fundante é a importância do conhecimento específico da Pedagogia, e portanto dos(as) pedagogos(as). Menos do que afastar as correlações e interações com outros campos de conhecimento, que, somados, potencializam o campo disciplinar das políticas educacionais, a intenção é demarcar o território de atuação e formação específicas do(a) pedagogo(a).

Parte das resistências e críticas a textos e normativas recentes para a educação nacional advém da percepção e do entendimento de um “equivoco de origem” destas legislações.

No âmbito das políticas oficiais, a pesquisa tem mostrado que as políticas educacionais aplicadas à escola nas últimas décadas têm sido influenciadas por orientações dos organismos internacionais, as quais produzem um impacto considerável nas concepções de escola e conhecimento escolar e na formulação de currículos (LIBÂNEO, 2016, p. 40).

Sem a pretensão de questionar ou fazer frente a essa influência, as autoras pretendem apresentar, do ponto de vista de uma pedagoga e autora, algumas reflexões sobre o estudo de políticas públicas de educação.

Para analisar a implementação de políticas públicas de educação, no Brasil, há que se centrar esforços em três questões: (a) o desenho de implementação deve considerar os determinantes advindos da lógica do pacto federativo nacional instituído pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), com especial atenção para os aspectos legais de autonomia, cooperação e complementação; (b) a capacidade técnica dos municípios que serão, por princípio, o território da implementação e portanto, das decisões e escolhas que impactam no desempenho da política; e (c) a natureza do objeto da política de educação considerando a sua proximidade (alcance) destas com as práticas pedagógicas.

Assim, este texto está organizado em três partes além desta introdução. A primeira aponta, brevemente, o pacto federativo. Em seguida, tem-se o conceito de capacidade institucional. *A posteriori* é apresentada a natureza das políticas e a proximidade com as práticas educativas. Por fim, as considerações finais.

## O pacto federativo

O modelo federalista brasileiro, desenhado a partir do texto da CF/1988 (BRASIL, 1988), garante aos municípios espaços de autonomia para legislar, de formas complementar e suplementar à legislação federal e estadual. Essa autonomia, expressa nas Leis Orgânicas Municipais (LOMs), dá corpo ao regime de repartição de competências entre as dimensões federativas (União, estados e municípios), descentra-

lizando o poder bem como garantindo a promoção do ordenamento do território. As peculiaridades e características da municipalidade ficam, assim, respeitadas e garantidas (FOGAÇA, 2015).

A investigação dos marcos legais descritos no texto da CF/1988 (BRASIL, 1988) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) 1996 (BRASIL, 1996), permite afirmar que a regulação normativa da educação oferece direcionamentos e ordenamentos para a implementação da política já que é necessário adequar as diretrizes dos textos ao modelo federalista do Estado brasileiro. Cabe, pois, a reflexão sobre os impactos que essa legislação sobrepõe ao desenho das ações de implementação pois se faz necessário considerar não apenas as instâncias federativas, mas também o grau de autonomia que cabe a cada uma, respectivamente, no que tange à legislação educacional.

Do modelo federalista nacional, vale destacar os pressupostos regulatórios descritos nos artigos 23, 24 e 30 da CF/1988, que estabelecem diferentes competências legislativas para os níveis de governo federal, estaduais e municipais que estabelecem ações de cunho complementar, concorrente ou exclusivo.

Libâneo (2016) apresenta a constatação de que o cenário brasileiro das políticas educacionais envolve interesses e visões nem sempre convergentes e, de modo parecido, reconhecem haver interesses de grupos e relações de poder nacionais e internacionais.

Estudos recentes indicam, por exemplo, que uma das orientações mais presentes nos documentos do Banco Mundial é a institucionalização de políticas de alívio da pobreza expressas numa concepção de escola como lugar de acolhimento e proteção social, em que um de seus ingredientes é a implementação de um currículo instrumental ou de resultados (LIBÂNEO, 2016, p. 40).

Esse cenário permeado de tensões e disputas e que parece congrega interesses contraditórios e, até mesmo, antagônicos, caracteriza a elaboração de agendas e formulação de política. Capella (2018) compreende o processo de formulação de políticas como o processo que engloba dois elementos: definição da agenda e definição de alternativas, sendo que “definição” é aspecto importante.

A noção de definição é importante por se tratar de um processo, ou seja, um conjunto de elementos interligados e relacionados entre si – e não um evento único ou aleatório – que é construído ao longo da formulação. Tanto a agenda quanto as alternativas são definidas, isto é, determinadas em termos de suas características distintivas, *em uma complexa combinação de instituições e atores, envolvendo elementos técnicos e políticos*. (CAPELLA, 2018, p. 9, grifo nosso).

Ao mesmo tempo, a autora indica que a pesquisa sobre formulação de agenda pode evidenciar tensões na matriz de atores e concepções sobre o teor conceitual da política:

O exercício do poder envolvido no processo de definição da agenda tem sido estudado há algumas décadas [...], e tem implicações para o processo democrático porque envolve o estabelecimento de entendimentos sobre os problemas públicos, estruturando o debate em torno

dessas questões, definindo seu tratamento e encaminhamento para a tomada de decisão pelo sistema político (CAPELLA, 2018, p. 10).

Importante reconhecer, portanto, que alianças e disputas fazem parte do processo expresso no ciclo das políticas. Elaboração da agenda, formulação da política e a implementação, são impactados e direcionados pelas tensões presentes no cenário geral da sociedade.

Pode-se, então, admitir, que teorias de política prevejam disputa e também relações assimétricas de poder dentro da sociedade aspectos que fatalmente ocasionarão reflexo em todo o ciclo de políticas. A alternância de grupos no poder é outro fator que aparece no jogo democrático influenciando a continuidade ou a interrupção de políticas e programas. Mas há um fator, razoavelmente, equilibrante, dessa perspectiva que seria o ordenamento jurídico da educação e do estado federalista no caso das políticas educacionais brasileiras. O aspecto normativo, que abriga a promulgação de políticas fruto de disputas e antagonismos pode garantir clareza quanto às diretrizes e aos objetivos da política e informando o papel dos diferentes atores (HAM; HILL, 1993).

Ham e Hill (1993) e Matland (1995), debruçam-se em estudos sobre os conflitos gerados pela ambiguidade dos objetivos da política e, ambos, afirmam que a clareza dos postulados e a comunicação desses assumem papel central para impactar a diminuição das resistências, distorções e embates, na prática da implementação.

## Capacidade institucional dos municípios

Um impacto significativo no cenário político nacional, após a promulgação da CF/1988, segundo Abrucio (2015), é o fortalecimento da autonomia de Estados e governos municipais.

De fato pode-se observar uma maior autonomia política, administrativa e financeira dos municípios em relação ao período anterior, acompanhada de uma descentralização de recursos e atribuições (ABRUCIO, 2015, p. 67).

Ao lado dessa descentralização de atribuições, a resolução de problemas exige maior articulação entre os entes federados, pois é impossível para qualquer uma das três esferas de governo, enfrentar a complexidade de alguns dos quadros sociais. É bem verdade que o federalismo enfrenta o desafio de “resguardar a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial num país marcado por heterogeneidades” (ABRUCIO, 2015, p. 58), afirmação que pode ser aplicada à análise das políticas educacionais.

Assim, no caso específico da Educação, como objeto de políticas públicas, toda e qualquer alteração no tecido social e nas diretrizes legais tem impacto direto e perceptível no cotidiano das redes de ensino e das escolas. Por consequência, é válido afirmar que estabelece novas exigências para o perfil técnico e político dos quadros das secretarias e das escolas (gestão educacional e gestão pedagógica). O

território municipal, via de regra, carece de parcerias e articulação com os entes federativos na busca do equilíbrio entre as diretrizes gerais das políticas e programas e as características regionais.

Assim, aqui será discutido o conceito de capacidade técnica dos municípios, notadamente, quando se considera a municipalidade como território da implementação de políticas. Conceito polissêmico e que vem sendo analisado diferentemente por autores, via de regra, refere-se à capacidade de produzir políticas públicas e entregar bens e serviços à sociedade (HUERTA, 2008; VELOSO *et al.*, 2011; CRUZ *et al.*, 2011; MARTINS *et al.*, 2013; PIRES; GOMIDE, 2016).

A capacidade institucional envolve duas dimensões:

- I-técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada;
- II- político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 127).

A primeira dimensão implica as noções de eficiência e eficácia, a segunda, as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos. Outro estudo realizado por Fernandes (2016) aponta para a preocupação de se medir as capacidades institucionais com intuito de aprimorá-las, ou reforçá-las, e, para tanto há a necessidade de se compreender a dimensão sobre qual competência se refere, o que indica a premência em se responder sobre a capacidade de municípios para a implementação de política educacional.

Em outro estudo sobre capacidade institucional, Huerta (2008) aponta para a necessidade de se distinguir os níveis e componentes que a compõe. A autora apresenta os níveis micro – o indivíduo como recurso humano básico para o sucesso de qualquer ação ou política; nível médio – a organização, o fortalecimento organizacional da capacidade de gestão; e o nível macro – contexto organizacional.

Por fim, a discussão de Huerta (2008) aponta para a necessidade de analisar, após a identificação dos componentes e níveis que constituem a capacidade institucional, as formas pelas quais esta capacidade se expressa.

A autora explica que, no nível micro, a capacidade administrativa se expressa:

- com base no número de recursos humanos disponíveis para o organização, as características desses recursos (ou seja, o tipo de pessoal), o tipo de contratação, o tempo de dedicação, a adequação do perfil; bem como através da forma de recrutamento, promoção, promoção, salários, cargos, treinamento e sistemas de recompensas e punições (HUERTA, 2008, p. 133).

No nível médio, ou seja, a organização manifesta-se:

nos recursos econômicos alocados para o desempenho de tarefas planejadas; em responsabilidades, propósitos e funções da organização; na cooperação e coordenação de organizações localizadas no mesmo e em diferentes níveis; na autoridade legal para fazer com que outras instituições cumpram suas programas; nas características das políticas e programas que elaboram e executam; no marco regulatório e nas “regras do jogo” que eles emergem das relações entre os atores envolvidos. (HUERTA, 2008, p. 133).

E, por último, no nível macro – contexto institucional:

na participação política, ou seja, os atores participantes e as formas pelas quais participam; bem como nas formas de negociação e na luta pelo poder, ou seja, na aceitação pelos atores da distribuição potência existente (HUERTA, 2008, p. 133).

Para as análises da capacidade institucional, há que se selecionar os níveis que melhor representam as questões-chave para a política pública, garantindo, assim, que se empreenda análise detalhada e profunda. Considerando as questões de tempo e recurso para análises, a autora recomenda que o foco se localize em aspectos das capacidades técnica e política, que são mais importantes para o desenvolvimento da capacidade do que o governo, e determinada política requerem mais fortemente (HUERTA, 2008).

## A natureza das políticas e a proximidade com as práticas educativas

Se, por um lado, é preciso que a racionalidade atribuída ao papel do Estado na condução das políticas públicas seja analisada de modo crítico, podemos assumir, de modo geral, que “analisar a ação do Estado implica descrever e explicar a ação estatal e como ela se desenvolve e, ao mesmo tempo, oferecer subsídios para essa ação” (FARAH, 2018, p. 57). Ora, é justamente essa explicação da ação do Estado que implica considerar a não racionalidade do processo, a não linearidade do ciclo de política e a interlocução com diversos atores, que definem o quadro de complexidade do campo das políticas.

Para o presente texto, importa destacar que essa matriz temática (não racionalidade, não linearidade e múltiplos atores) perpassa as análises de políticas educacionais ao mesmo tempo em que é transverso pelo pacto federalista.

Para esta matriz de referência é preciso, ainda, aplicar uma reflexão que parece ser fundamental: a natureza do objeto da política. Embora pareça se tratar de um jogo com preposições, serão discutidas rapidamente uma diferença importante entre política *para* educação e política *de* educação.

Tomemos como exemplo a própria LDBEN/1996 que estabelece parâmetros *para* a organização da educação nacional descrevendo princípios, etapas, modalidades; detalhando as competências dos

entes federados. O mesmo ocorre com a legislação específica para a composição e transferência de recursos do Fundeb<sup>2</sup>, que descreve as condições para as composições orçamentárias municipais.

Os programas federais que regulam o transporte escolar (Programa Nacional de Transporte Escolar, PNATE), a alimentação (Programa Nacional de Alimentação Escolar, PNAE), e mesmo a distribuição de livros e materiais didáticos impressos (Programa Nacional do Livro e do Material Didático, PNLD), tratam de descrever e orientar ações municipais que estruturam as políticas de funcionamento da educação.

Ao mesmo tempo, somam-se um grupo significativo de políticas e programas federais (e estaduais) de educação que procura incidir diretamente na prática pedagógica das escolas. Mais do que orientar decisões da macro política municipal, alguns textos intentam prescrever, recomendar, orientar, transformar e, até mesmo, definir as práticas pedagógicas que acontecem dentro da sala de aula.

O desenho de implementação da política de educação (e outras) permite que se preveja, e até mesmo intente, o impacto das práticas profissionais dos chamados “burocratas de nível de rua”(BNR) resultando, assim, em uma melhor qualificação da sua ação discricionária. Lotta (2019, p.24) aponta que discricionariade é “a margem de liberdade para tomada de decisão que os burocratas de nível de rua possuem.

O que é importante para a análise pretendida é a ideia de que a discricionariade do professor abarca notadamente o que se denomina “prática educativa ou pedagógica”, o que se constitui, segundo a literatura especializada, como espaço para ação e ação em si, desse profissional.

1. discricionariade enquanto espaço para ação – liberdade do indivíduo limitada pelos contextos da atuação burocrática. (estrutura das regras, parâmetros organizacionais e atuação dos superiores).
2. discricionariade enquanto ação – como os indivíduos exercem a discricionariade a eles delegada – que comportamentos desempenham e o que os influencia (sistema/modelo de estado; organizações/regras; fatores individuais) (LOTTA, 2019, p. 27).

Lipsky (2010), ao discutir o papel do BNR embora adote o termo “conflito” indica que esse burocrata oferece resistência ao desenho de determinadas políticas, menos por não compreensão e mais por exercício da discricionariade que lhes cabe. Assim, o conflito em Lipsky pode ser compreendido como uma ação positiva do BNR que precisa tomar decisões para a entrega das políticas.

Matland (1995) analisa o papel do BNR levando em conta seu poder de decisão e os impactos possíveis (ou não) na implementação das políticas.

Os burocratas de rua têm poder de reivindicações legítimas com base em sua experiência, mas esse poder de reivindicação não tem a mesma qualidade moral que reivindicações baseadas

<sup>2</sup> O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública, por meio da Emenda Constitucional 108, de 27 de agosto de 2020, encontra-se regulamentado pela Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

em poderes concedidos por cidadãos soberanos. Portanto, é legítimo medir o sucesso da implementação em termos de sua capacidade de executar fielmente os objetivos e os meios presentes no mandato estatutário (MATLAND, 1995, p. 155, tradução livre).<sup>3</sup>

A Matriz de ambiguidade-conflito para análise de processos de implementação de políticas, proposta por Matland (1955), sugere que níveis menores de ambiguidade nas diretrizes e prescrições das políticas tende a gerar níveis também menores de conflito potencializando o desempenho de implementação da política. É importante, entretanto, destacar uma observação do mesmo autor sobre a controvérsia inevitável de determinadas políticas.

Algumas políticas são inevitavelmente controversas e não é possível ajustá-las para evitar conflitos. Muitas vezes, um conflito é baseado em uma incompatibilidade de valores e não é possível apaziguar as partes envolvidas fornecendo recursos ou outros pagamentos colaterais. O nível de conflito de políticas tem vários efeitos importantes. O conflito de políticas afeta diretamente a facilidade de acesso ao processo de implementação (MATLAND, 1995, p. 157, tradução livre).<sup>4</sup>

À guisa de conclusão deste texto, mas não do debate em discussão, deve-se procurar compreender que políticas educacionais que tangenciam as práticas educativas levadas a termo por professores(as) estarão em risco de controvérsia exatamente por incidirem na discricionariedade desses profissionais.

Segundo Zabala (1998, p. 16):

Em primeiro lugar é preciso se referir àquilo que configura a prática. Os processos educativos são suficientemente complexos para que não seja fácil reconhecer todos os fatores que os definem. A estrutura da prática obedece a múltiplos determinantes, tem sua justificação em parâmetros institucionais, organizativos, tradições metodológicas, possibilidades reais dos professores, dos meios e condições físicas existentes, etc. Mas a prática é algo fluido, fugidio, difícil de limitar com coordenadas simples e, além do mais, complexa, já que nela se expressam múltiplos fatores, idéias, valores, hábitos pedagógicos, etc.

Nas palavras de Gomes (2019, p. 60.):

Se acreditarmos que a escola pode fazer a diferença – a despeito dos fortes elementos externos à escola que determinam o desempenho escolar –, então, conhecer quais políticas, programas ou ações geram os resultados esperados e em quais contextos de implementação poderia se transformar em instrumentos de equidade social.

<sup>3</sup> "Street-level bureaucrats do have legitimate claims to power based on their expertise, but this power claim does not have the same moral quality as claims based on powers bestowed by a sovereign citizenry. It is therefore legitimate to measure implementation success in terms of its ability to execute faithfully the goals and means present in the statutory mandate" (MATLAND, 1995, p. 155).

<sup>4</sup> "Some policies are inevitably controversial and it is not possible to adjust them to avoid conflict. Often a conflict is based on an incompatibility of values and it is not possible to placate the involved parties by providing resources or other side payments. The level of policy conflict has a number of important effects. Policy conflict directly affects the ease of access to the implementation process" (MATLAND, 1995, p. 157)

A complexidade e fluidez inerentes às práticas pedagógicas não se restringem a uma melhor apreensão de diretrizes de política o que pode sugerir um alerta para processos de formulação e implementação de políticas de educação quando tratarem da ação docente.

## Comentários finais

Faria (2012, p. 7), no texto de apresentação de seu livro, afirma que implementar significa “executar algo, um plano um programa ou projeto por exemplo; por em prática por intermédio de providências concretas”. As políticas educacionais são objetos de pesquisa importantes, pois carregam em si o potencial de combate à desigualdade e superação de muitas defasagens que a escola e o ensino públicos carregam.

Novamente, sem descartar as interlocuções necessariamente obrigatórias com outras áreas de conhecimento, a Pedagogia deve constituir e fortalecer o campo de investigação das políticas públicas, pois oferece aporte de conhecimento especializado sobre as dinâmicas dos territórios escolares ao mesmo tempo que permite tematizar o campo específico sobre os quais incidem essas políticas. Este aspecto interdisciplinar das pesquisas sobre políticas educacionais possibilita, não apenas, ampliar as limitações epistêmicas dos campos bem como indicar a necessidade de novas pesquisas que investiguem a formação dos(as) pedagogos(as).

Pedagogos(as) são especialistas em Educação, mas não necessariamente contam em sua formação com a ótica do campo das políticas. Este é um aspecto para aprofundamento em pesquisas posteriores.

## Referências bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, out.1988.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF, dez, 1996.

ABRUCIO, F. Federalismo, município e democracia. In: OFICINA MUNICIPAL. **Princípios da democracia**. São Paulo: Oficina Municipal, 2015. v. 1.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

CRUZ, M. do C. M. T.; MONTORO, F. A. F.; BIO, S. R.; VIANA, M. T.; CRAVEIRO, S. da S.; CASTRO, T. P de. Gestão pública municipal no estado de São Paulo: Elementos para um olhar analítico. In: VELOSO, J. F. A.; MONASTERIO, L. M.; VIEIRA, R. da S.; MIRANDA, R. B. **Gestão Municipal no Brasil: Um retrato das prefeituras**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: [https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestaomunicipal.pdf](https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaomunicipal.pdf). Acesso em: 31 out. 2020.

FARAH, M. F. S. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Rev. Serv. Público**, Brasília, 69, ed. especial: Repensando o Estado Brasileiro, p. 53-84, dez. 2018. <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0.3583>

FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: Teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

FERNANDES, F. S. Capacidade institucional: Uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, jul./set. 2016. <https://doi.org/10.1590/1679-395128311>

FOGAÇA, J.O **município da constituição federal**. Oficina Municipal: Série Cidadania e Política, v. 5, p. 9-25, 2015.

FREIRE, P. **Professora sim, tia não**: cartas a quem ousa ensinar. São Paulo: Editora Olho d'Água, 1997.

GOMES, S. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, G. (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

HAM, C.; HILL, M. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

HUERTA, A. R. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. **Política y Cultura**, Ciudad de Mexico, n. 30, p. 119-134, 2008. Disponível em: <https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/1065/1042>. Acesso em: 3 jul. 2020.

LIBÂNEO, J. C. Pedagogia e pedagogos: Inquietações e buscas. **Educ. rev.**, Curitiba, n. 17, p. 153-176, jun. 2001. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.226>

LIBÂNEO, J. C. Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 46, n. 159, p. 38-62, jan./mar. 2016. <https://doi.org/10.1590/198053143572>

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: Dilemmas of the individual in public services. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. A política pública como ela é: Contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (org.) **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

MARTINS, A. M.; PIMENTA, C. O.; FERNANDES, F. S.; NOVAES, G. T. F.; LOPES, V. V. A capacidade institucional de municípios paulistas na gestão da educação básica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 150, p. 812-8350, 1 dez. 2013. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742013000300005>

MATLAND, R. E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.5, n. 2, p. 145-174, abr. 1995. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1181674> Acesso em: 27 dez., 2021.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. (Eds.). **Capacidades estatais e democracia**: Arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

PIRES, R.R.C.; GOMIDE, A. de Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>

VELOSO, J. *et al.* **Gestão Municipal no Brasil**: Um retrato das prefeituras. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: [https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestaomunicipal.pdf](https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaomunicipal.pdf). Acesso em: 31 out. 2020.