

Considerations and inquiries about the dynamics of the Brazilian state facing the demands of schooling: instruments, dilemmas and complexity

Considerações e indagações sobre a dinâmica do estado brasileiro frente as demandas da escolarização: instrumentos, dilemas e complexidade

Consideraciones y consideraciones sobre la dinámica del estado brasileño frente a las demandas de la escuela: instrumentos, dilemas y complejidad

Sebastião de Souza Lemes¹ 

¹ Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, São Paulo, Brasil.

Autor correspondente:

Sebastião de Souza Lemes
Email: ss.lemes2@gmail.com

Como citar: Lemes, S. S. (2021). Considerações e indagações sobre a dinâmica do estado brasileiro frente as demandas da escolarização: instrumentos, dilemas e complexidade. *Revista Tempos e Espaços em Educação*, 14(33), e16234. <http://dx.doi.org/10.20952/revtee.v14i33.16234>

ABSTRACT

The aim of this study is to understand issues of public policy, government and governance in relation to Education in Brazil, making use, for this analysis, of an understanding of evaluative and managerial instruments, in addition to public policies aimed at school education, to understand the scenario built in national education. Under the guise of cognitive analysis of public policies and their foundations, the state of the art is mobilized to better understand and analyze the guiding concepts of this work, which also considers theories about a change in the bias of bureaucracy and its role in the state. In the end, it is noted that the actions of the Brazilian government, in line with international pressure and evaluation mechanisms, assume an interventionist and inefficient character, which places the equitable democratization of education, advocated in the 1988 Constitution, as a challenge yet to be reached and with many obstacles along the way.

Keywords: Assessment. Educational system. Public policy. Schooling. Territoriality.

RESUMO

O objetivo deste estudo é compreender questões de políticas públicas, governo e governança em relação à Educação no Brasil, fazendo uso, para essa análise, de um entendimento dos instrumentos avaliadores e gestores, além de políticas públicas voltadas para a educação escolar, para compreender o cenário construído na educação nacional. À luz da análise cognitiva das políticas

públicas e seus fundamentos, o estado da arte é mobilizado para melhor compreender e analisar os conceitos norteadores desse trabalho, que também considera as teorias sobre uma mudança no viés da burocracia e sua atuação no estado. Ao final, nota-se que as ações do governo brasileiro, em linha com mecanismos de pressão e avaliação internacionais, assumem um caráter interventivo e pouco eficiente, que coloca o a democratização equânime da educação, preconizada na Constituição de 1988, como um desafio ainda a ser alcançado e com muitos entraves pelo caminho. **Palavras-chave:** Avaliação. Escolarização. Política pública. Sistema educacional. Territorialidade.

RESUMEN

El objetivo de este estudio es comprender los temas de política pública, gobierno y gobernabilidad en relación con la Educación en Brasil, haciendo uso, para este análisis, de una comprensión de los instrumentos evaluativos y de gestión, además de las políticas públicas orientadas a la educación escolar, para comprender el escenario construido en la educación nacional. Bajo la apariencia del análisis cognitivo de las políticas públicas y sus fundamentos, se moviliza el estado del arte para comprender y analizar mejor los conceptos rectores de este trabajo, que también considera teorías sobre un cambio en el sesgo de la burocracia y su rol en el Estado. Al final, se observa que las acciones del gobierno brasileño, en línea con los mecanismos de presión y evaluación internacionales, asumen un carácter intervencionista e ineficiente, lo que coloca la democratización equitativa de la educación, preconizada en la Constitución de 1988, como un desafío a ser alcanzado y con muchos obstáculos en el camino.

Palabras clave: Enseñanza. Evaluación. Política pública. Sistema educacional. Territorialidad.

INTRODUÇÃO

Este texto é resultante dos primeiros momentos de um estudo contextualizado em duas perspectivas; uma é a que procura compreender questões de política pública na perspectiva da abordagem cognitiva que contém um esforço por apreender tais políticas como matrizes cognitivas normativas, constituintes de interpretação do real onde estão inscritos atores públicos e privados. Outra é a que busca discutir os modos ação do(s) governo(s) no sistema educacional por meio dos instrumentos construídos e instituídos para esse fim, pois uma vez se constituindo como matrizes cognitivas normativas “orientam” o sistema de interpretação do real.

Este estudo parte de uma hipótese consistentemente estabelecida sobre a realidade percebida no contexto educacional brasileiro que, sendo fortemente dependente do poder público, não recebe ações dos governos que resultem na sua melhoria, apesar dos instrumentos de regulação e controle estabelecidos imporem esta necessidade. Esta hipótese nos possibilita inferir que as proposições políticas de ações e de regulação do Estado Brasileiro estão, aparentemente, sem eficácia em seu propósito de atendimento às demandas da escolarização para a sociedade atual no Brasil. Desde a redemocratização do país, ao final dos anos da década de 1980, em função de mudanças na agenda de ações e no modo de estabelecer as formas de regulação, o Estado se estruturou a partir de questões referentes a um modelo brasileiro de desenvolvimento que, salvo melhor entendimento, permanece até os dias atuais¹. O contexto educacional atual se orienta e é regulado pela Lei 9394/96 – Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – e pelo PNE (Brasil, 2014) – Plano Nacional da Educação – que determinam e estabelecem as diretrizes, metas e estratégias para a política educacional dos próximos dez anos. Considera-se também para o contexto a BNCC – Base Nacional Comum Curricular – homologada em 2017” que, denominada como “documento normativo”, apresenta um conjunto de diretrizes e fundamentos com vistas às “aprendizagens essenciais” e “consustanciam, no âmbito pedagógico, os direitos de aprendizagem

¹ A atualidade aqui expressa não traz dados dos últimos dois anos considerando a mudança de governos e o momento em que se instala o afastamento social por conta da Pandemia do novo Corona Vírus.

e desenvolvimento dos alunos na educação básica”. Esse estudo busca discutir a genealogia desta “política”, enquanto matriz cognitiva e normativa, e as possíveis (ou necessárias) alterações nos modos de regulação, uma vez que esses instrumentos são produtos de decisões que tem nos referenciais determinantes os produtores dessas decisões. Nesses instrumentos, principalmente os conceitos de: diretrizes, metas, estratégias e regulação, serão interpretados como eixos de ação e utilizados como categorias de análise (Muller & Sured, 2002). Nos apropriamos desses conceitos para identificar, analisar, interpretar e compreender, por meio dos fundamentos empregados, os procedimentos e processos através dos quais a ação pública se estabelece, é promovida, orientada e coordenada, tendo como finalidade alcançar soluções desejáveis, em relação a situações problemas. Afonso (2008; in Fialho & Verdasca) concebe e nos orienta que “[...] a regulação das políticas públicas e da ação pública, em educação, é concebida como um processo composto por um complexo conjunto de ações e interações, realizadas por múltiplos atores, produzindo a coordenação da ação coletiva na oferta da educação como bem público” (p. 6). Assim, compreender todo o processo subjacente à tomada de decisão com vistas ao estabelecimento de instrumentos que darão materialidade as ações de governo, implica uma busca, na forma de análise desses instrumentos, das percepções dos governos e grupos de assessoramento por onde tais decisões passaram em sua trajetória até a sua implementação. Isso nos permite explorar os conhecimentos efetivamente mobilizados e reconhecidos oficialmente pelos pares, para essa ação (decisão) do Governo para o Estado.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

As políticas públicas no Brasil estão a ser analisadas e avaliadas, a partir da redemocratização do país, nos anos da década de 1980, pela mudança na agenda pública que, na década anterior, se estruturou a partir de questões derivadas de um modelo brasileiro de desenvolvimento. O debate se fez sobre e a partir dos “*impactos*” redistributivos das ações governamentais e sobre o tipo de racionalidade que orientou o projeto de modernização estabelecidos. Como um dos focos nessa nova agenda, as questões sobre organização institucional ficam em primeiro lugar, sendo as ações compreendidas em termos de descentralização, participação, transparência e redefinição da relação público-privado nas políticas. Em seguida, com os efeitos do fim do período autoritário, alguns obstáculos à consecução de políticas sociais efetivas se mantiveram e isso favoreceu inúmeros outros estudos sobre políticas públicas para a área educacional. Depois disso, em um terceiro momento, a difusão internacional de um ideário reformador estrutural, do Estado e do aparelho burocrático organizacional de Estado, passa a ser o princípio maior para a organização da agenda pública dos anos 1980-90, o que provoca uma proliferação significativa de estudos de, e sobre, políticas públicas. Os componentes do rearranjo institucional ganharam grande centralidade na agenda governamental, o modo e a qualidade da intervenção pública na economia e na sociedade como objeto de estudo, possibilita o surgimento de programa de pesquisa de caráter empírico sobre questões relativas à eficiência de políticas e programas de governos (Melo, in Miceli, 1999, p. 81). Não alheios às questões internacionais no que se refere a estudos sobre eficácia e qualidade do setor público, reconhecem que a avaliação assume protagonismo institucional e dá início a construção de inúmeros instrumentos com essa finalidade. No final dos anos da década de 1990, também por preceito constitucional, o Brasil adere aos princípios do liberalismo e, conseqüentemente, aos princípios de desempenho estabelecidos com dimensão internacional pela *accountability*². Parece que a transição entre o período ditatorial e a redemocratização levou o país

² Ver discussão aprofundada sobre o termo *accountability* sua polissemia e necessária compreensão no contexto, suas ambigüidades e reducionismos em tratamento teórico e conceitual além de seus usos acrílicos no texto de Almerindo Janela Afonso, Políticas de responsabilização: equívocos semânticos ou ambigüidades político-ideológicas? *Revista de Educação PUC-Campinas*, v.23, n.1, p.8-18, 2018. <https://doi.org/10.24220/2318-0870v23n1a4052>

e suas lideranças políticas a certas adesões ideológicas que reorientaram o estado brasileiro para o estado liberal, porém isso não foi suficiente para reorientar também os métodos e técnicas de investigação, estudos e pesquisas sobre como se comportaria esse “*novo*” estado, hoje denominado de pós-burocrático³, em relação à sociedade em geral e à educação em particular. Institucionalmente, se estabelece uma cultura fundamentada no desempenho com forte apelo econômico e à racionalização dos serviços. Desde então foram elaborados e empregados inúmeros instrumentos tanto de medidas quanto de regulação, por meio marcos jurídicos normativos com vistas aos resultados e à responsabilização sobre eles. Indagar e discutir sobre esses instrumentos de ação, os princípios de responsabilização, os fatores definidores e influenciadores de decisões políticas, a dinâmica de ação desse estado atual por meio dos agentes públicos é, também, proposta desse estudo. Considera-se que, pelos dados disponíveis, o estado brasileiro não está tendo êxito em sua política educacional para a educação básica (nem para a superior, apesar de esta não ser objeto deste estudo).

A investigação proposta, segundo Leite e Peres (2015) em trabalho de análise de política pública no qual as autoras se respaldam na análise qualitativa de dados secundários e primários, tendo como fundamento a literatura denominada pós-positivista de políticas públicas sobre transferência e disseminação de políticas, indicando autores de referências como grande denominador comum à valorização das ideias e processos cognitivos na tomada de decisão política. Em busca de certo distanciamento de determinados preceitos estabelecidos em princípios ortodoxos da economia do bem-estar positivista e certa aproximação de concepções que evidenciam outras dimensões com diferentes graus de importância como a da subjetividade, a normatividade interpretativa, a argumentação e os fatores sociopolíticos contextuais e idiossincráticos de cada caso na análise das políticas públicas. Há que se considerar ainda a persuasão, a retórica e a interpretação, como elementos de análises importantes nessa orientação pós-positivista.

Com esses procedimentos de investigação se busca compreender o modo como o poder público age, e por quais princípios se orienta ao propor determinadas ações públicas para a educação e escolarização. No Brasil se tem a percepção de que “políticas públicas” é o conjunto de ações (ou de não ações) de governo e, nesse sentido, as políticas públicas para a educação é o conjunto destas para a sociedade na área da educação escolarizada. A análise cognitiva das políticas públicas é, nesse contexto, um procedimento a mais na busca da compreensão ampliada dessa dinâmica no conjunto das ações do estado. Esse tipo de estudo revela que matriz(es) cognitiva(s) normativa(s) sustentam ou sustentaram aquelas ideias ou representações que definiram as decisões tomadas. Inúmeros autores de referência, como Miceli (1999) e Arretche (2003), não hesitam em afirmar destacadamente que, além da ausência de uma escola teórica com capacidade de acumulação de conhecimento de longo prazo, os métodos de investigação têm recebido pouca atenção no debate dessa área de pesquisa. Souza (2003, p. 17) afirma que “a área ainda apresenta um uso excessivo de narrativas pouco pautadas por modelos ou tipologias de políticas públicas, por teorias próximas do objeto de análise e que mantêm uma leveza metodológica exagerada”. Tais procedimentos dificilmente trariam respostas satisfatórias para se compreender a política pública para a educação como um conjunto de ações derivadas do poder instituído, regulando e orientando os sistemas de ensino, instituindo, regulando e orientando, também, a educação escolar. As políticas públicas educacionais dizem respeito à educação escolar e, nesse sentido, a educação só é escolar quando delimitada por um sistema que se apresente como resultado dessas políticas estabelecidas e devidamente reguladas. A escolarização, no entanto, se configura em ambiente próprio para o fazer pedagógico e educacional, a escola; um espaço de diálogo e de formação que

³ Ver sobre discussão sobre essa concepção de estado pós-burocrático em Christian Maroy, *Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe?* Sociologie et sociétés; Volume 40, número 1; 2008.

dinamiza uma comunidade, articulando partes distintas de um processo altamente complexo: alunos, professores, servidores, pais, vizinhança e o Governo (enquanto o Estado em Ação).

As ações do poder público produzem efeitos sobre o sistema educativo com intervenções profundas na escolarização, por vezes inadequadas à dinâmica do fazer pedagógico no cotidiano, porém os processos cognitivos envolvidos na construção e implementação dessas ações parecem não atentar para essas inadequações. Em geral, observa-se certa discrepância entre as diretrizes e seus regramentos e a realidade estrutural e conjuntural das unidades escolares na trama da rede de escolas que compõe o sistema de ensino. A compreensão de uma realidade impregnada e mascarada por "expectativas" e "desejos" que, embora não tão evidentes, podem ser percebidos e evidenciados nos discursos e instrumentos utilizados que, ao mesmo tempo, explicam e buscam justificar e interferir por meio de ações/intervenções nesse cotidiano.

Nesse contexto e sentido, a análise cognitiva de Políticas Públicas, como uma metodologia analítica de investigação, propõe hipóteses plausíveis para os estudos dos conhecimentos subjacentes às ações regulatórias dos governos para a área da educação. O olhar atento às ações em curso, por meio dos programas públicos disponíveis, possibilita indagar e argumentar sobre os modos de regulação estabelecidos por meio destes instrumentos e, ainda, sobre a opção pela performatividade⁴ no atual estado brasileiro. Desde as décadas de 1960/1970 o desenvolvimento dos sistemas educacionais "de massa" nos resultados de pesquisas internacionais, mostram que esse modelo regulatório passa a ser "trabalhado" por políticas educacionais que buscam substituí-lo ou sobrepor-lhe novos arranjos institucionais (pós-burocráticos), com base em diretrizes de um Estado avaliador (Maroy, 2008). Mesmo sem uma experiência ou estrutura que favoreça essa condição o Estado brasileiro, ao implementar a nova LDB nos anos da década de 1990, com os princípios estabelecidos pela nova Constituição, assume esse papel e passa a mostrar que se encontra num processo de transição. O modelo utilizado para a superação do patrimonialismo no setor público, o burocrático clássico, vai sendo gradualmente substituído pelo que aparenta delinear um modelo denominado de "pós-burocrático", com raízes profundas no burocrático, mas com traços nítidos do modelo gerencial. Os programas, os instrumentos e as ações vão fazendo emergir o estado regulador. Essa situação é evidenciada pela busca da eficácia por meio da valorização analítico-comparativa entre as metas propostas com os efeitos produzidos e os resultados esperados, concretos, observáveis e mensuráveis. Essas metas são buscadas e acompanhadas principalmente por orientações técnicas, por diretrizes administrativas e de gestão, por regramentos normativos para as ações institucionais de estado e outras ações. Por isso, fica evidente que aquelas propostas contempladas no PNE (transformado em Lei n. 13.005/20147) cumprem parte desse regramento com função reguladora na lógica da governança⁵ gerencial (no estado pós-burocrático). A materialidade e viabilidade dessas metas serão verificadas por meio da aplicação desses instrumentos de regulação mensuráveis e observáveis utilizados pelos governos, uma vez que se materializam operacionalmente, além de outras formas, por meio de coletas de dados censitários e avaliações em larga escala⁶. Por isso importa esclarecer que os instrumentos de ação pública entre as denominadas "tecnologias de governo", no Brasil recente, encontram-se em ascensão com o surgimento de novas questões em políticas públicas ou para a reorientação das

⁴ Esse termo é aqui empregado no sentido dado por S. Ball que concebe a performatividade como uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança.

⁵ No âmbito desse estudo, assumimos o termo Governança como o conjunto de medidas e regras que garantem o bom funcionamento e controle de um Estado, uma instituição ou uma organização, pública ou privada. É a gestão de múltiplas partes interessadas. Há uma profunda discussão sobre esse conceito em Ysa, Tamyko; Albareda, Adrià and Forberger, Sarah (2014). What is governance. In *Reframing addictions: policies, processes and pressures*. ALICE-RAP Editors, (pp.8-16).

⁶ Censo Escolar, ENEM, Provinha Brasil, SAEB, IDEB, ENCEJA e Prova Docente entre outros incluindo a adesão ao PISA. Esses instrumentos conforme descrevem Costa y Afonso (2009), são Knowledge-based Regulation Tools (KRT).

mais antigas. Esta situação traz necessidades de reformas na condução das políticas públicas ao mesmo tempo que revela certa aproximação aos modelos gerenciais com inspiração nas regulamentações de mercado. Cabe esclarecer que, teoricamente, os instrumentos são instituições criadas com base em cálculos de curto prazo, com finalidade de fortalecimento das posições de poder e dos respectivos tomadores de decisão. Têm função auxiliar ligada a crenças políticas secundárias e se mantém em relação direta com as dimensões técnicas ou procedimentais (orçamentos, programas e regras) estabelecidas a partir das decisões tomadas. Por essas e outras características das ações de governo é que a atenção aos instrumentos deve ser destacada, pois permite analisar e discutir os processos de mudança e aprendizagem próprios de uma política pública. As propostas de ação dos governos no Brasil, seja por conta da BNCC, seja por conta das propostas apresentadas pelos diferentes estados da Federação, em geral, são absolutamente intervencionistas. O que significa, de certa forma, empregar certos meios para ajustar os comportamentos dos atores envolvidos nos programas públicos, como a persuasão, na perspectiva técnica da comunicação e da linguagem, e a coerção, ao estabelecer regulamentos vinculantes para além da argumentação e o incentivo econômico e financeiro⁷ (Lascoumes & Simard, 2011).

Essa situação é claramente observada nos estudos sobre governança local e regimes de governança que, a partir dos critérios de facilidade de introdução e acomodação na estrutura do sistema e da sua eficácia nas ações públicas, estabelecem uma tipologia para os instrumentos em relação aos recursos empregados em diferentes governanças. São eles: a Lei e regulamentação; a Despesa pública e tributação; a Burocracia e gestão; as Instituições; a Informação, persuasão e deliberação e; as Redes e característica de governança. Deve-se atentar para a tipologia que se tem por aqui: leis e decretos, atos normativos, pareceres formais e diretrizes oficiais. Apesar das diferenças observadas de país para país e de setor para setor, se faz algumas recomendações quanto aos usos desses meios, como ter um olhar atento para abordagens de cima para baixo e para instrumentos tradicionais que nem sempre legitimam a ação pública ou motivam os atores (Katzenstein, 2001). Só para registro, a governança no Estado de São Paulo reorganiza toda a estrutura administrativa e de gestão da Secretaria da Educação por meio de um só Decreto (n. 64.187, de 2019) com 126 Artigos. Ao analisar o arsenal de instrumentos implícitos e explícitos nos meios utilizados pelo estado brasileiro para as ações públicas em geral, fica evidente porque o termo governança se evidencia, porém não surpreende, pois governança se conforma em um conceito conveniente. Uma ideia descritiva da realidade, mas também um ideal normativo associado à transparência, à ética e à eficácia da ação pública. Governança, portanto, torna-se uma palavra que ilumina a ação pública acomodando em si a objetividade técnica (Pitseys, 2010/2).

A governança, assim compreendida e associada aos meios instrumentais de ação pública, nos possibilita conhecer melhor a decisão política formulada por nichos de poder partidário e que atendam a arranjos de coalizão pela “governabilidade”, mas desconsideram a complexidade, a dinâmica e a cronologia da trajetória que perpassa a estrutura de organização do estado até sua efetividade capilarizada na sociedade e que, por isso, estará fadada ao fracasso ou a estagnação em padrões insuficientes frente as expectativas da sociedade e, em geral, do próprio governo. A escolarização pública recebe diretamente os efeitos dos embates políticos produzidos por divergências entre trajetórias, interpretação operacional ou hibridização de modelos com as realidades simbólicas, estruturais ou institucionais da escola nos mais diversos ambientes sociais considerados (Maroy, 2008). No entanto, ao estado regulador cabe a responsabilização, porém não a responsabilidade, pelas insuficiências dos programas e processos. Por isso, há que se compreender a trama estrutural existente na organização burocrática da administração no serviço público, por meio da qual esses instrumentos transitam até a instância de distribuição no “nível da rua” (Lipsky, 1980). A título de ilustração, o caso específico do instrumento utilizado no ENEM e seus resultados,

⁷ Estas são as categorias, ou tipologias, dos meios estabelecidas nos estudos de John Peter (2001) usados nesse estudo por estarem próximas das categorias que emergem nos programas públicos no Brasil.

a produção de indicadores, as análises técnicas comparativas entre os dados produzidos são instrumentos de regulação explícitos utilizados pelo poder público para o atendimento da educação básica no nível médio. Os dados dos últimos anos de aplicação desse instrumento revelam uma estabilidade linear nos desempenhos dos alunos em níveis abaixo do básico.

Assim posto, há que se observar a inegável expansão da escolarização no Brasil, pelo menos nos últimos 25 anos, tanto na educação básica como no ensino superior, entretanto, não se observa no desempenho um equivalente qualitativo na mesma proporção. A racionalidade é valorizada, mas cada vez mais se reduz a uma racionalidade instrumental. Com a preocupação em melhorar a qualidade, valorizando a eficiência, a "performatividade" (Ball, 2003) tende a se desconectar dos fins a que se destina e a não produzir resultados na dimensão esperada. Por isso, a expansão, como resultado do processo de democratização da escolarização básica, propiciou um significativo aumento da demanda para este nível de ensino, tanto quantitativa como qualitativamente, porém, ainda muito distante de uma universalização equânime. A escolarização vai se tornando significativamente mais complexa em seu fazer pedagógico, tanto pela diversidade que concentra como pela necessidade de permanente qualificação presentes no interior da unidade escolar, efeito direto das ações político-administrativas que trazem a obrigatoriedade de novos arranjos estruturais e operacionais a serem implementados. Esse contexto implica considerar outros fundamentos que não estão no escopo das ações até aqui desenvolvidas, porém necessários para compreender toda a dimensão pedagógica do ato educativo na escola. Sistematizar, organizar, propor atualizações e fazer "treinamento em serviço" no sistema educacional não tem sido suficiente. Além disso, por consequência, a mais importante função da escolarização – a inclusão – se fragiliza e se torna insuficiente para o atendimento dessa demanda. O que se verifica, efetivamente nesse cotidiano da escola "real", é um aparente processo de desmantelamento da estrutura educacional, tanto pelo excesso de demandas normativas e operacionais quanto pela própria ineficiência e inoperância que, com efeito, constrói gradualmente uma aparente "incapacitação" dos agentes públicos institucionalizados para o atendimento qualificado nesse processo. Isso acontece quando a valorização da eficiência instrumental, normatizada tecnicamente, prevalece sobre o respeito ao compromisso pedagógico e solidário, sobre os fins educativos e os valores que fundamentam certa uniformização de padrões próprios da autonomia profissional docente. Nesse contexto há que se indagar: que tipo de conhecimento sustenta essa situação ou mesmo a legítima? Assim sendo, não se evidencia necessidade de certa interlocução local como forma de regulação persuasiva? Enquanto permanece a falta de legitimidade resultante da persuasão, nos defrontamos com o renitente estado de crise na educação. Vivenciamos um estado de permanente insuficiência de propostas políticas que se consolidem para que tais ações de Estado produzam os resultados esperados, há uma aparente inércia frente a baixa mobilidade do sistema e a gradual degradação do processo educativo, o que nos impõe esforços para superar a situação de fragilidade do complexo ambiente da escolarização com suas razões pedagógicas e de educação em geral (Fert, 2017).

Hoje⁸ o Brasil passa por um momento de problemas políticos e econômicos, salvo análise com maior profundidade, por conta dos desacertos de governos e programáticos, originários, em tese, nas matrizes ideológicas existentes no âmbito da sociedade brasileira, na estrutura do estado e na distribuição e organização partidária que compõe o poder público vigente. Essa situação, notadamente, enfraquece o poder político nos diferentes níveis da estrutura federalizada do país e afeta de maneira significativa a interlocução local por meio dos instrumentos de regulação nesse segmento. Assim mostra o exemplar caso das "ocupações" das escolas que fizeram o governo do

⁸ Na discussão que apresento tenho desconsiderado os efeitos da situação de pandemia por não me ater a esse momento que desconfigurou a dinâmica do Sistema político e educacional.

Estado de São Paulo revogar⁹ uma lei estadual que reestruturava toda a organização da rede oficial de ensino paulista. De forma emblemática, essa situação caracteriza a incapacidade, com perda da eficácia das políticas públicas tradicionais que privilegiam os mecanismos de regulação burocráticos. Para tanto, nesse sentido e contexto, é necessário certo empoderamento do agente público “*street level*”, enquanto ente articulador e mediador na complexa dinâmica da ação pública que está muito além da influência e controle da autoridade política. A referida perda de eficácia evidencia que a ação pública, ao envolver diferentes agentes em uma multiplicidade de ações e interesses, legítimos ou não, produz resultados que ficam aquém (ou pelo menos diferente) do esperado pelo poder regulador tradicional hierárquico e normativo.

O aprofundamento dos estudos sobre esses tópicos à luz da análise cognitiva das políticas públicas, seus fundamentos e “*estado da arte*”, além de mobilizar o quadro teórico e os conceitos operacionais dessa metodologia, para melhor compreender os fundamentos norteadores (os referenciais) subjacentes às tomadas de decisão implícitas (por vezes explícitas) nos instrumentos de regulação das políticas no campo da educação, revela a dimensão da separação dessas decisões e as necessidades educacionais territoriais. Nesse sentido, e por esse caminho, se estará a discutir também, no contexto das matrizes cognitivas e normativas estabelecidas, os conceitos e fundamentos que orientam a percepção dos tomadores de decisão, de forma implícita ou explícita, por meio dos instrumentos de regulação produzidos para a educação no Brasil atual; a LDB, o PNE e a BNCC. A análise tópica da instrumentação, considerando a mudança de métodos tradicionais, que substitui a observação e a análise, em detrimento da tradição sociológica, pela ótica dos instrumentos como dispositivos não neutros e que produzem efeitos próprios com alguma independência dos objetivos perseguidos, revela conteúdos mais substantivos das políticas públicas permitindo melhor criticidade em relação a eles. Esta instrumentação traz à luz uma outra teorização subjacente às relações governante/governado (Lascomes & Le Gales, 2004). Segundo esses autores, o efetivo conteúdo das políticas públicas, nas denominadas entradas convencionais, se torna invisível para as abordagens e métodos clássicos consagrados. As abordagens funcionalistas ou puramente técnicas dos instrumentos podem se apresentar como sem interferência política, permitindo aos diferentes setores ou agentes (atores) uma ação coordenadora “*puramente*” técnica. Entretanto, ao contrário disso, os instrumentos de ação pública não são ferramentas desprovidas de neutralidade axiológica¹⁰, mas sim impregnadas dessas intencionalidades.

A ação pública (Lascomes & Le Galès, 2010) é um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por propósitos ou conteúdos. Assim posto, um instrumento de ação pública se configura em um dispositivo técnico e social com finalidade organizadora de relações sociais específicas entre o poder público, a dinâmica estrutural do estado no qual se encontra e seus destinatários, de acordo com as representações e os significados que carrega. Essa abordagem, amparada por estudos críticos sobre gestão, desnaturaliza a neutralidade dos objetos técnicos ao mostrar que sua dinâmica, na estrutura do estado, se conforma muito mais às determinantes do que às suas próprias características e às informações condensadas implicitamente que trazem (Hood, 1986; 2007). O instrumento de ação pública possibilita pensar a própria ação pública por meio das componentes que lhes são estruturantes. Contudo, como explicitamos no início deste artigo, o que se observa é que as proposições políticas de ações e de regulação do Estado Brasileiro estão, aparentemente, sem eficácia em seu propósito de atendimento às demandas da escolarização na sociedade atual. Algumas carências e mazelas são renitentes que permanecem

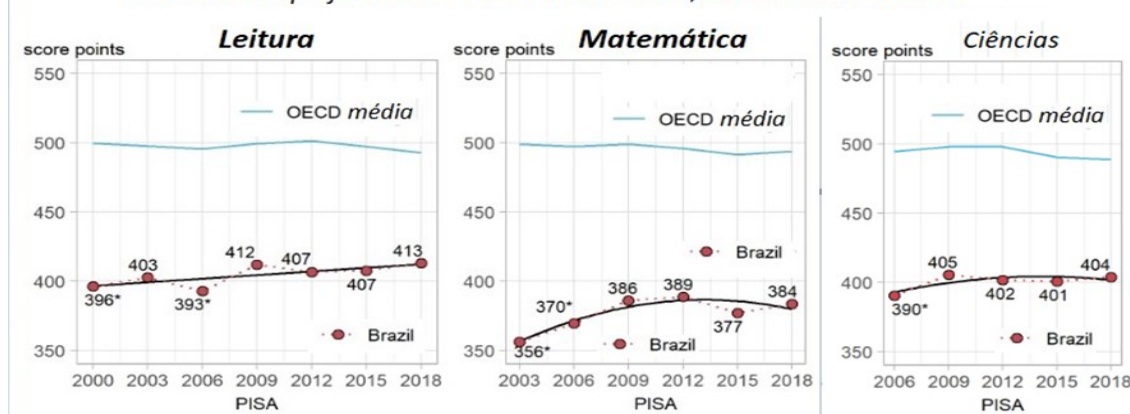
⁹ Em 05/12/2015; o governador do Estado de São Paulo, Geraldo Alckmin, em medida tomada após a série de protestos e ocupações de escolas públicas, oficializa revogação da reorganização escolar em São Paulo por meio do decreto 61.692.

¹⁰ Neutralidade axiológica - *Wertfreiheit* - é uma posição metodológica que o sociólogo Max Weber propôs em *Le Savant et Le Politique*, que visa conscientizar o pesquisador sobre seus próprios valores durante seu trabalho científico, a fim de reduzir ao máximo os vieses de seus próprios julgamentos de valor.

desde várias décadas. Em termos de desempenho, há uma aparente estabilidade do desenvolvimento da escolarização básica em níveis insuficientes, principalmente se comparados aos índices e padrões internacionais. Nesse sentido, o PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos), utilizado pela OCDE¹¹, é uma referência para análise de desempenho escolar em 79 países. Em 2018 essa pesquisa incluiu o Brasil e o resultado brasileiro em comparação com a média obtida pelos países da OCDE, visto na figura 1¹² (Brazil - Country Note - PISA 2018), mostra a dimensão da discrepância entre esses contextos.

Figura 1. Média obtida pelos países da PCDE vs. média obtida pelo Brasil.

Tendências na performance brasileira em leitura, matemática e ciências



Divulgados no final de 2019, os resultados colocam o Brasil: entre o 58º e o 60º lugar em leitura, entre o 66º e o 68º em ciências e entre o 72º e o 74º em matemática, num total de 79 países.

Nesse contexto e sentido não há como não indagar sobre esses resultados e associá-los às políticas e ações públicas para a educação escolar básica. Vive-se em um estado democrático de direito onde esse nível da educação formal é dever do estado, entretanto, ao que “parece”, o estado não tem conseguido proporcionar a almejada qualificação para os padrões mínimos da escolarização brasileira. Considerando que o estado tem os instrumentos institucionais, constitucionais, legais, orçamentários, planos, programas e projetos estabelecidos, por que a estagnação em níveis tão discrepantes e insatisfatoriamente baixos? Tem-se a percepção de que estamos caminhando em um círculo que se fecha entorno de uma crise permanente associada a uma insuficiente sistematização operacional que adquire roupagem diferente de tempos em tempos, de governo para governo, porém com a mesma essência qualitativamente baixa. Embora sejam as ações humanas a dinamizarem as estruturas, a dinâmica da/na complexidade estrutural, institucional e pedagógica se encontra muito além da percepção dos governos e governantes. As insuficiências das ações diante das necessidades e do próprio direito, mantêm uma desigualdade intransponível por um distanciamento social e escolar irreversível, assim “condena” excluídos à degradação (Lemes, 2019). Essas considerações e indagações sobre a dinâmica desenvolvida pelo estado brasileiro frente as demandas da escolarização colocam novamente os instrumentos empregados nesses processos em evidente centralidade. Aqui instrumentos de políticas públicas não são instituições no sentido de serem organizações ou órgãos do governo, mas no sentido de que dão estrutura às políticas públicas e as influenciam (Lascoumes & Le Galés, 2007, p. 8). Deste ponto de vista, a escolha (ou construção) do instrumento é uma questão com forte base política,

¹¹ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi fundada em 1948, com o nome de OEEC – Organização para a Cooperação Econômica Europeia, para organizar o esforço de reconstrução da parte da Europa alinhada aos interesses americanos, após a segunda Guerra Mundial. Funciona como um fórum para a discussão de questões relacionadas ao desenvolvimento e à melhoria de políticas sociais ou econômicas.

¹² Dados extraídos do Relatório produzido pela OCDE sobre o PISA 2018 - Brazil - Country Note - PISA 2018 Results - Volumes I-III © OECD 2019.

pois é constituinte importante na estrutura, no processo e nos resultados. Desse modo, os instrumentos não são escolhas puramente técnicas e produzem efeitos independentemente de seus objetivos declarados. Os instrumentos estruturam as políticas públicas conforme suas lógicas inerentes e podem ser descritos e classificados conforme diversas tipologias (Peters, 2000). Ocorre que essas ações do poder público aparentemente se atêm a uma estrutura organizacional compreendida pela ótica institucionalista; foi definida a institucionalização em termos dos processos pelos quais determinados padrões alcançam fixidez normativa e cognitiva e são tidos como certos (Meyer, Boli & Thomas, 1987). Análises e discussões mais pertinentes são também apresentadas por Di Maggio e Powell (1983; 1991) no que denominaram de *institutional isomorphism* e, depois em nova discussão no *The New Institutionalism*, onde destacaram os processos coercitivos, normativos e miméticos de reprodução intrínsecos ao conceito. Nesse contexto os fatores coercitivos envolvem as diferentes formas de pressões políticas por meio do próprio estado que, com sua estrutura burocrática, fornece supervisão e controle regulatório; atos de regulação normativos e as forças miméticas que orientam comportamentos e respostas habituais, tidas como certas às circunstâncias de incerteza. Porém e apesar da intensidade dessas pressões elas não são totalmente determinantes da dinâmica que se estabelece nos processos de implementação dos instrumentos pelo estado, uma vez que, em geral, as organizações têm certo enraizamento territorial¹³ em sentido amplo, onde as práticas, com certa frequência, apesar de serem reflexos ou respostas a regras e crenças, são também influenciadas por convenções construídas em ambiente mais amplo como o cultural. Aqui se torna necessária a compreensão dos debates que se estabelecem a partir da fundamentação apresentada sobre teoria institucional com base sociológica, feita por Berger e Luckmann (1985). Desses autores se percebe que, pela complexa intersubjetividade que manifesta na relação com os processos institucionais, a racionalidade pragmático-utilitarista não oferece densidade epistêmica suficiente para orientar a implementação de tais instrumentos e colher resultados satisfatórios. O que se percebe é que as ações públicas não avançam, nessa trama complexa da estrutura do estado, em busca de um certo entendimento da sua dinâmica, para se viabilizar a implementação eficiente do instrumento construído ou definido para determinada ação. O poder público parece acreditar que a estrutura de controle e capacidade coercitiva dos instrumentos de regulação e responsabilização dos agentes públicos são suficientes para garantir os resultados. Esse contexto apresenta indícios de que o estado brasileiro se encontra hoje em uma dinâmica avançada para um modelo “pós-burocrático”.

Essa discussão com foco em questões da escolarização básica, considera que as ações dos governos para esse fim têm mantido o desempenho dos alunos estagnado em níveis muito baixos por quase duas décadas (vide gráficos apresentados anteriormente) e não se verifica, pelos dados disponíveis, qualquer possibilidade de alterações nas projeções para um futuro próximo. A estrutura da escola é a mesma de décadas, talvez séculos atrás, isso exige uma obrigatória atualização, tanto pela diferença existente entre aquela sociedade e a atual, quanto por um atendimento mais adequado dos relacionamentos institucionais, de comunicação, de movimentos políticos, da própria democracia e sua orientação para estado moderno e, por fim, a questão da tecnologia e dos respectivos produtos tecnológicos que transformam nossos hábitos e nos impõe relação de dependência com uma leitura plural de seus objetos, sejam estes teóricos ou práticos instrumentais. Por essa complexa multidimensionalidade é que a discussão aqui proposta se faz a partir de uma abordagem com foco nas interações entre as causas e mecanismos de ações, uma vez que a temática das reformas está sempre em evidência no(s) discurso(s) político e na ação pública derivada. Essa abordagem permite questionar e superar certas dicotomias clássicas na análise da política pública, por conta das mudanças na dinâmica estrutural de produção e das relações influenciadas e alteradas pelas comunicações e interconexões nas redes sociais. Nesse âmbito, essa

¹³ Aqui estou empregando o termo no sentido discutido por Milton Santos no texto *O retorno do território*. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria A. A.; SILVEIRA, Maria L., Território: Globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1993

abordagem com foco nas interações entre causas e mecanismos (instrumentos) de ações, nos possibilita indagar se, nesse contexto, o Estado “negocia” democraticamente com as entidades e escolas locais os objetivos a atingir, as responsabilidades e os recursos que lhe cabem para essas interações entre as causas e mecanismos de ações para esse fim? O Estado considera suas possibilidades de ação tendo em conta o público ou o contexto local da escola? Tais indagações trazem em si pressupostos de que ambas repostas são negativas, tanto por impossibilidade operacional do próprio sistema como por ausência de práticas mediadoras no âmbito da estrutura do estado. Diante disso, a reflexão nos sugere ser essa impossibilidade de ordem jurídico administrativa, cujo determinante de controle é exercido por meio de normas centralizadas e distribuídas na forma de atos normativos reguladores dos processos que estabelecem uma espécie de governança por resultados sem, no entanto, definir instrumentos mediadores adequados às ações dos atores. Com os objetivos e os programas educativos a serem alcançados por todo sistema educacional definidos de forma centralizada, resta às unidades de ensino uma autonomia relativa para gestão pedagógica e/ou financeira e, ainda assim, praticamente imobilizada diante da complexa diversidade brasileira.

A indagação inicial apresentada coloca a questão sobre a dinâmica do estado brasileiro frente às demandas da escolarização, visto que o objetivo é se ter um processo de aprendizagem organizacional e profissional que resulte na melhoria da qualidade da escolarização local. O que implica, portanto, *ipso facto*, uma autonomia na gestão econômica e pedagógica das escolas e um melhor preparo para responder às demandas que chegam, por um lado das autoridades educativas no sistema e, por outro, da realidade territorial e comunitária na qual se encontram. Para isso, os modos de coordenação e controle instituídos não se baseiam mais apenas na verificação da conformidade dos atos com as normas e procedimentos, típicos de um modelo burocrático ou mesmo pós-burocrático, mas se estabelecem modos de coordenação por meio de disseminação de padrões de referência como “melhores práticas”; momentos formativos integrados, apoio a projetos locais; também na mediação, contratualização e avaliação de processos e resultados (Maroy, 2005).

Retomar o ponto de partida, e central, desse estudo significa constatar sua indissociabilidade da questão de mudança na ação pública, visto que esse tema, sob a nomenclatura de “reforma”, é uma figura essencial na retórica dos discursos, porém pouco pragmático na ação pública. Nessa dimensão, o que se propõe é refletir e compreender as questões sustentam as formulações da política pública na perspectiva analítica da abordagem cognitiva que, como matrizes constituintes de interpretação do real, orientam e reorientam a(s) dinâmica(s) de ação do Estado por meio de instrumentos de organização e controle das instituições. O termo “reforma” não apresenta densidade semântica suficiente para induzir mudanças, é outra roupagem sobre o que aí está. A discussão e o entendimento de mudança na ação pública por meio da reflexão sobre os fundamentos da política pública e das teorias da ação pública, nos indicam possibilidades de superação de problemas e dificuldades operacionais do estado e, com efeito, do setor público (Palier, Surel et al., 2010). O Estado, por sua vez, é frequentemente apresentado como um conjunto monolítico mais ou menos fechado em si mesmo, porém integrado em um complexo *jogo* de inter-relações, que dominam de modo imperfeito seu ambiente, o que dificulta modificações da/na ação pública. Aí reside certa dificuldade, pois, há que se deslocar o(s) interesse(s) para assuntos um tanto negligenciados até então, em especial o peso que tem o passado na determinação dos quadros e das modalidades das políticas atuais e ainda sobre suas capacidades adaptativas para os dispositivos de ação pública (Muller & Surel, 2002).

A escolarização, principalmente pública, acaba por se submeter a todas essas contradições e incompletude analítica por determinantes estruturais do próprio estado que, com sua estrutura organizacional fechada em processos rígidos de controle operacionais e orçamentários, inibe ações efetivas de democratização do ambiente escolar em suas relações com a própria sociedade. Temos

uma orientação pela legislação bastante avançada e, por esse olhar, a escolarização ali configurada como democrática, assim é, pois, de direito, mas não de fato. A escola democrática, no momento, é algo ainda a se alcançar, apesar de já se ter muito a defender, pois é a escola que põe em prática o ideal democrático de uma sociedade e procura tornar esse ideal a atitude fundamental do professor, do aluno e da administração. Nesse sentido, é preciso que se compreenda a necessária flexibilidade da organização de forma que esteja adequada aos desafios que serão postos para essa trajetória na sua complexidade e territorialidade (Lemes, 2013). Entre outras dificuldades trazidas pela busca da democratização da educação encontra-se uma aparente contradição no próprio projeto político: a democratização na escolarização seria uma utopia que não resiste à prova da realidade ou uma condição de permanente crise dos dispositivos sobre os quais a implementação desse tipo de projeto se apoia? Onde a educação básica é um direito da sociedade há que se ter uma reorientação em paralelo das formas da justiça e do próprio Estado, caso contrário, as concepções de justiça diversificam-se e a igualdade não passa de mais uma definição entre outras (Derouet, 2010).

A escolarização democratizada é uma concepção com foco na questão da pluralidade cultural e na educação da diferença a partir da recontextualização pedagógica. A prática docente, enquanto prática social e pedagógica, diante de incertezas produzidas por sua inerente complexidade e sua conseqüente fragilidade paradigmática, faz com que as necessidades da escola atual tenham sido tratadas por ações que tangenciam o seu cerne problemático sem produzir o efeito de intervenção. Assumir, como J. Ardoino (1993), a hipótese da complexidade da realidade sobre a qual nos questionamos, impõe uma visão analítica multirreferenciada e uma leitura plural de seus objetos por diferentes ângulos, envolvendo olhares e linguagens específicas e adequadas às descrições requeridas. Desse modo evidenciam-se os sinais do estado de esgotamento de um modelo de escola e de escolarização frente às exigências das demandas impostas pelo estado democrático e, ao mesmo tempo, se acelera esse processo pelas crises paradigmáticas por que passam os conhecimentos hegemônicos e as “verdades” universais do processo educativo (Lemes, 2003). Tais demandas impõe às instituições escolares exigências contraproducentes que interferem na ação dos educadores em produzir integração, laços sociais, aumento de competências, desenvolvimento da autoconfiança, das capacidades criativas dos jovens que lhes são confiados e tem um efeito direto no aumento de seu estado de esgotamento (Fert, 2017).

Os conhecimentos sobre cognição e desenvolvimento humano, que estão muito além das expectativas reprodutivista dos propósitos pedagógicos tradicionais, mostram que o século XXI se inicia trazendo a necessidade da emancipação do “ser” num mundo digital, onde a questão da tecnologia¹⁴, compreendida como epistemologia da técnica, redefine o aprender, o ensinar e, com efeito, a própria escolarização. Para que esse benefício possa ser disseminado na sociedade, independentemente de origem social e cultural, é preciso o apoio na descoberta e apropriação destes novos ambientes e, sobretudo, colocar as pessoas em condições de aprender, criar, interagir e compreender o mundo com esses instrumentos, mecanismos e lógicas subjacentes.

A escola, submetida ao poder de intervenção e controle do estado, integra uma estrutura burocrática operacional estreitamente ligada à estrutura estatal, onde há um elo forte entre a teoria do Estado e a teoria da burocracia. No momento atual, século XXI, a expansão das funções do Estado em geral, e em particular a política social e o sistema de bem-estar social, fazem com que a burocracia seja a própria estrutura sobre a qual se assenta e se sustenta o Estado. A história do Estado moderno mostra duas dimensões que se integraram e, mais do que qualquer outra(s), forjaram e estruturaram este estado: o sistema capitalista e a organização burocrática (Anter, 2010).

O tipo de controle observado nessas tramas da burocracia, no grau de complexidade adquirido pelo Estado contemporâneo, impõe necessárias reformulações e faz surgir o conceito de

¹⁴ Álvaro Vieira Pinto discute a acepção da palavra Tecnologia enquanto epistemologia da técnica em seu livro *O Conceito de Tecnologia*, publicado em 2005.

regulação, entre outros. Em busca dessa compreensão no contexto da educação e pela emergência de respostas às demandas que se impõe aos novos modos de governança e coordenação das ações públicas em educação, constata-se uma dimensão pós-burocrática emergindo (Barroso, 2000). Assim considerada, a educação é política e, por sua vez, o político deve tornar-se educativo e não apenas repelir as ameaças que chegam, especialmente quando estas tendem a se imiscuir aos processos pedagógicos e de gestão da escolarização pelos caminhos das sombras da modernidade. Esta é uma difícil, porém necessária tarefa de uma educação que não evita a reflexão sobre os fundamentos do seu projeto, incluindo a imaginação que isso implica: o desenvolvimento da função crítica através dos seus vários investimentos intelectuais (científicos, filosóficos, praxiológicos...) e as correspondentes abordagens de "explicação", "compreensão", sensibilização, "conscientização" e "elucidação" que daí resultam (Ardoino, 1998).

As reflexões aqui propostas, mais que isso, por momentos arguidas pelo contraditório, nos colocam diante de certas considerações finais com vistas a uma retomada futura sobre as necessidades sociais e comunitárias da escola. Isto significa, entre outras possibilidades, uma visão de território escolar? Consideremos alguns pontos para isso. Paul Allières, em sua tese sobre "A invenção do território", considera que tal noção foi utilizada a partir de uma representação "natural" das fronteiras políticas que se ajustou, e se concretizou juridicamente, junto às tramas estruturais das engrenagens administrativas do Estado-nação em formação e que esse entrelaçamento político-administrativo inicial foi descrito como um marco constitutivo da exceção francesa e do centralismo republicano. Os municípios não são apenas espaços interiores do território nacional e, talvez por isso, o termo passou por variações de significado ao longo do tempo, tanto em seus fundamentos administrativos quanto políticos (Allières, 1980). As primeiras mudanças surgem com a crescente importância dos estudos e análises das ações de governo voltadas para as condições de implementação de políticas públicas em nível local. Com efeito, surgem outras mudanças, incluindo uma crescente responsabilidade das comunidades locais em relação às questões envolvendo o termo e suas derivações como "territorialização" e qualificadores como "territorial", "territorialidade" ou "territorializado". Esses desdobramentos revelam, no plano teórico, novas questões políticas e administrativas vinculadas a um processo geral de descentralização em todos os sistemas políticos nacionais (Allières, 1980; Barroso, 2005; 2009).

Contribuições dos Autores: Lemes, S. S.: concepção e desenho, aquisição de dados, análise e interpretação dos dados, redação do artigo, revisão crítica relevante do conteúdo intelectual. O autor leu e aprovou a versão final do manuscrito.

Aprovação Ética: Não aplicável.

Agradecimentos: Não aplicável.

REFERÊNCIAS

- Afonso, N. (2012). As metas da aprendizagem: Fundamentos e Características de um instrumento de Regulação nas políticas educativas. In: Fialho, I. & Verdasca, J. (Orgs.). *Turma Mais e Sucesso escolar – Fragmentos de um percurso*. CIEP/EU, Universidade de Évora, Portugal, 75-87.
- Afonso, N.; & Costa, E. (2009). Os instrumentos de regulação baseados no conhecimento: o caso do programme for international student assessment (PISA). *Educação e Sociedade*, 30, 109.
- Allières, Paul. (1980). *L'invention du territoire*. Vol. 6 de Collection "Critique du droit". Editora Presses Universitaires de Grenoble. 184p.
- Anter, A. (2010). L'histoire de l'État comme histoire de la bureaucratie, *Trivium* [En ligne], mis en ligne le 06 décembre 2010, consulté le 21 avril 2020. <http://journals.openedition.org/trivium/3794>.
- Ardoino, J. (1993). L'approche multireférentielle (plurielle) des situations éducatives et formatives*. L'approche multiréférentielle en formation et en sciences de l'éducation, *Pratiques de formation (analyse)*, Université Paris VIII, *Formation Permanente*, N° 25-26, Paris.

- Arduino, J. (1998). Nota a propósito das relações entre a abordagem multirreferencial e a análise institucional. In: BARBOSA, Joaquim G. Multirreferencialidade nas Ciências e na Educação. São Carlos: Editora UFSCar, 1998.
- Arretche, M. (2003). Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), 9-10.
- Barroso, J. (2005). O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educ. Soc.*, 26(92), 725-751.
- Barroso, J. (2009). A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal. *Educ. Soc.*, 30(109), 987-1007.
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (1985). A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento. Petrópolis: Vozes.
- Costa, A. G.; & Vidal, E. M. (2020). Concepções e implicações da accountability educacional no Brasil: o estado da questão (2006-2018). *Revista Tempos e Espaços em Educação*, 13(32), e13903.
<http://dx.doi.org/10.20952/revtee.v13i32.13903>
- Derouet, J. (2010). Crise do projeto de democratização da educação e da formação ou crise de um modelo de democratização? Algumas reflexões a partir do caso francês (1980-2010). *Educ. Soc.*, 31(112), 1001-1027.
- Dimaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, 48, 147-60.
- Dimaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: Powell, Walter W., & Dimaggio, Paul J. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. London: University of Chicago Press.
- Duran, P. (2001). *L'action publique, un procès sans Sujet*. Sociologies du travail; quarante ans après. Paris, Elsevier.
- Faure, A. (2006). Quelques éléments de réflexion sur la notion de territoire: Séminaire Cap' Com "Intercommunalité: une communication à réinventer" - Paris - Sénat. *Territoires/Territorialisation*, 00113259
- Fert, J. (2017). Compléxites éducatives et pédagogiques. *Acta Europæana Systemica (AES)*, 7, 81-92.
- Hall, P. A. (1993) Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hood, C. (1986). *The Tools of Government. Public policy and politics tools of government*. Ed. Chatham House Publishers. Palgrave, London.
- Jacques, A. (1999). *Éducation Et Politique (2e Éd)*. Coleção: Anthropos Education. Ed. Economica; Paris.
- Katzenstein, P. J. (2001). *Comparative Instruments of Government in Western Europe*. SAGE Publications. London.
- Lascoumes, P., & Le Gales, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Sous la dir. Presses de Sciences Po, Collection académique.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2010). Instrument. Dans: Laurie Bousquet éd., *Dictionnaire des politiques publiques: 3e édition actualisée et augmentée* (pp. 325-335). Paris: Presses de Sciences Po.
- Lascoumes, P., & Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments introduction. *Revue française de science politique*, 61, 5-22.
- Le Bart, C., Pasquier, R., & Arnaud, L. (2015). *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques?* Éditeur Presses Universitaires de Rennes Collection; Res publica Lieu d'édition Publication sur OpenEdition Books.
- Leite, C. K. S., & Peres, U. D. (2015). Paradigmas de Desenvolvimento e Disseminação de Políticas: Raízes Locais da Criação do Programa Bolsa Família. *Organ. Soc.*, 22(75), 621-638.
- Lemes, S. S. (2003). A escolarização e o pluralismo cultural; reflexões, buscas e algumas pistas para solução de embates. In: *Cadernos de Formação em Fundamentos Sociológicos e Antropológicos da Educação*. Prograd/Unesp, São Paulo.
- Lemes, S. S. (2013). O currículo para a escola democratizada: das pistas históricas às perspectivas necessárias. In: UNESP – UNIVESP. *Caderno de formação: formação de professores: gestão escolar*, 2(3), 170-181.
- Lemes, S. S. (2019). O caminho da escola democratizada: pistas e perspectivas para o Currículo. In: *Gestão das unidades escolares: Organização e Gestão da Escola. Gestão Curricular*. UNESP; UNIVESP. São Paulo: Cultura Acadêmica: Unesp, Pró-Reitoria de Graduação, Livro 4. v. 2. (D25 e D26). p. 129-142.

- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Published by: Russell Sage Foundation, 272.
- Maroy, C. (2008). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe ? *Les Cahiers de Recherche en Education et Formation*, 49, 31–55.
- Maroy, C. (2007). Les modes de régulation de l'École », *Revue Internationale d'Éducation de Sèvres*; 46, 87-98.
- Maroy, C. (2008). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe? *Sociologie et sociétés*, 40(1), 31–55.
- Melo, M. A. (1999). Estado, governo e políticas públicas. In: Miceli, S. (org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*, v. 3, *Ciência política*, São Paulo/Brasília: Sumaré/Anpocs/Capes, 59-100.
- Meyer, John W., Boli, John., & Thomas, G. M. (1987). *Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account*. In *Institutional Structure. Constituting State, Society, and the Individual*. Newbury Park: Sage, 12-37.
- Moreira, D. M. S., & Cardoso, B. L. C. (2020). Desdobramentos nas políticas de valorização docente e público-privadas após a reforma do estado. *Revista Tempos e Espaços Educação*, 13(32), e13197.
<http://dx.doi.org/10.20952/revtee.v13i32.13197>
- Muller, P., & Surel, Y. (2002). *A Análise das Políticas Públicas Col. Desenvolvimento Social, EDUCAT*, Pelotas, RGS.
- Ollaik, L. G., & Medeiros, J. J. (2011). Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 45(6), 1943-1967.
- Palier, B., & Surel, Y. et al. (2010). L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques: identification, causes et mécanismes. In: *Quand les politiques changent: Temporalités et niveaux de l'action publique*. Collection Logiques Politiques. Paris: L'Harmattan. 420 pages
- Pitseys, J. (2010/2). Le concept de gouvernance. Université Saint-Louis – Bruxelles. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 65, 207 - 228.
- Santos, M. (1993). O retorno do território. In: Santos, M., Souza, M. A. A.; Silveira, M. L. *Território: Globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/Anpur.
- Souza, C. (2003). Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa, *Caderno CRH*, 16(39), 11-24.
- Souza, K. R., Silva, R. D., & Sousa, A. P. M. (2019). A obrigatoriedade, gratuidade e financiamento da educação como um direito social no Brasil. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, 23(2), 328-340.
<http://dx.doi.org/10.22633/rpge.v23i2.12363>
- Torres, A. P., & Kerbauy, M. T. M. (2019). Um olhar estratégico para a gestão educacional: uma análise dos contornos gerenciais propostos pela reforma do Estado. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, 23(1), 6-30.
<http://dx.doi.org/10.22633/rpge.v23i1.12115>
- Vught, F. A., & de Boer, H. (2015). *Governance Models and Policy Instruments*. In: Huisman J., de Boer H., Dill D.D., & Souto-Otero M. (eds). *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*. Palgrave Macmillan, London.
- Ysa, T., Albareda, A., & Forberger, S. (2014). What is governance. In: *Reframing addictions: policies, processes and pressures*. ALICE-RAP Editors, 8-16.

Recebido: 12 de maio de 2021 | **Aceito:** 2 de agosto de 2021 | **Publicado:** 23 de agosto de 2021



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.