

**ELEMENTOS DA ANÁLISE COGNITIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA  
COMPREENSÃO DAS AÇÕES PARA A ESCOLARIZAÇÃO NOS DIFERENTES  
TERRITÓRIOS E SUAS TERRITORIALIDADES**

***ELEMENTOS DE ANÁLISIS COGNITIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA  
COMPRENSIÓN DE LAS ACCIONES PARA LA ESCOLARIZACIÓN EN LOS  
DIFERENTES TERRITORIOS Y SUS TERRITORIALIDADES***

***ELEMENTS OF THE COGNITIVE ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES IN THE  
UNDERSTANDING OF SCHOOLING ACTIONS IN DIFFERENT TERRITORIES AND  
THEIR TERRITORIALITIES***

Vera Maria Pupim PERDONATTI<sup>1</sup>  
Sebastião de Souza LEMES<sup>2</sup>

**RESUMO:** Este trabalho intenciona tecer discussões relacionadas aos fundamentos da análise cognitiva das políticas públicas por meio de enquadramento teórico conceitual que contempla decisões, instrumentação e regulação que reverberam na complexidade da escolarização no Brasil e, num segundo momento, a partir de tais reflexões, conceitualizar a instituição escolar e a escolarização em contexto de territorialidade. Ante às considerações apresentadas, pautadas numa perspectiva qualitativa e tendo como propósito refletir acerca das bases da análise cognitiva das políticas públicas, são abordadas ponderações acerca da educação brasileira visando uma compreensão contextualizada dos conceitos de matrizes cognitivas ou normativas; a ação dos atores e agentes públicos ante as políticas de educação; instrumentos de políticas públicas e os modos de regulação; a relação entre a descentralização/desconcentração, a responsabilidade do Estado, dos atores e agentes públicos; e, por fim, reflexões sobre os conceitos de território e territorialidade considerando a escolarização, buscando vislumbrar algumas possibilidades dentro desse escopo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Escolarização. Políticas públicas de educação. Responsabilidade. Territorialidade.

**RESUMEN:** *Este trabajo pretende tejer discusiones relacionadas con los fundamentos del análisis cognitivo de las políticas públicas a través de un marco teórico conceptual que incluye decisiones, instrumentación y regulación que repercuten en la complejidad de la escolarización en Brasil y, en un segundo momento, conceptualizar la institución a partir de tales reflexiones, la escolarización y la escolarización en el contexto de la territorialidad. A la luz de las consideraciones presentadas a partir de una perspectiva cualitativa y, con el propósito de reflexionar sobre las bases del análisis cognitivo de las políticas públicas, se abordan consideraciones sobre la educación brasileña, buscando una comprensión*

<sup>1</sup> Universidade Estadual Paulista (FCLAr/UNESP), Araraquara – SP – Brasil. Mestranda em Educação Escolar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7666-9961>. E-mail: veraperdonatti@gmail.com

<sup>2</sup> Universidade Estadual Paulista (FCLAr/UNESP), Araraquara – SP – Brasil. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar. Doutorado em Psicologia (IP-USP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0750-9294>. E-mail: ss.lemes2@gmail.com

*contextualizada de los conceptos de matrices cognitivas o normativas; la acción de los actores y agentes públicos frente a las políticas educativas; instrumentos de política pública y modos de regulación; la relación entre descentralización / desconcentración, responsabilidad del Estado, actores y agentes públicos; y, finalmente, reflexiones sobre los conceptos de territorio y territorialidad desde la escolarización, buscando vislumbrar algunas posibilidades dentro de este ámbito.*

**PALABRAS CLAVE:** *Escolarización. Políticas públicas de educación. Responsabilidad. Territorialidad.*

**ABSTRACT:** *This work intends to present discussions related to the foundations of cognitive analysis of public policies through a conceptual theoretical framework that includes decisions, instrumentation and regulation that reverberate in the complexity of schooling in Brazil and, in a second place, based on such reflections, conceptualize the scholar institution and schooling in the context of territoriality. In view of the considerations presented based on a qualitative perspective, and with the purpose of reflecting on the bases of cognitive analysis of public policies, considerations about Brazilian education are addressed, aiming at a contextualized understanding of the concepts of cognitive or normative matrices; the action of public actors and public agents toward education policies; public policy instruments and modes of regulation; the relationship between decentralization/deconcentration; the responsibility of the State, public actors and public agents; and, finally, reflections on the concepts of territory and territoriality considering schooling, seeking to glimpse some possibilities within this scope.*

**KEYWORDS:** *Schooling. Public education policies. Responsibility. Territoriality.*

## **Introdução**

De partida, faz-se necessário compreender que as políticas públicas são produzidas como ações, obras ou atos que envolvem a visão, crenças e interesses interpretados a partir de situações circunstanciais de determinadas realidades, não se destinando a soluções de problemas que se situam fora delas, sendo em si mesmas modos, procedimentos, processos que concebem visões de mundo, sistemas de crenças, referenciais, entre outros (BARROSO; AFONSO, 2011). Destarte, para essa compreensão, é preciso ter claro, segundo os autores citados, que as referidas produções delas concebidas são resultantes, em geral, de conflitos em controversos contextos de negociações entre diferentes atores envolvidos em razão do modo como cada um deles pensa e interpreta a sua realidade em virtude de suas próprias crenças, assim como o âmbito organizacional em que se produzem. Portanto, é importante observar que os conflitos e consensos ocorridos nesses contextos de negociação representam forças antagônicas entre organizações e atores pertencentes a diferentes grupos sociais, os quais vão

desenhando o fomento das políticas públicas na função do Estado, conforme os interesses daqueles que o controlam na circunstância da referida negociação.

Nesse sentido, indaga-se: como as políticas públicas por meio de instrumentos e regulações reverberam na educação, em especial na escolarização? Pois bem, a educação é entendida, sobretudo por educadores progressistas, como dever do Estado e direito do cidadão. Assim, o modo ou a forma com o qual os governos concebem suas políticas públicas para a área educacional e as oferecem como serviço pelo Estado, reverbera diretamente nas instituições escolares e na escolarização da população, ou seja, a forma com que elaboram os instrumentos e as regulações é resultante de suas opções e interesses políticos, os quais nem sempre se revertem em melhor qualidade no chão da sala de aula considerando as diferentes realidades nas quais as escolas estão edificadas, bem como suas territorialidades. Tal reflexão nos leva a “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” (LEMES, 2021, p. 2). Em face de tal afirmativa, o que se coloca em causa é a necessidade de tornar mais claro aos executores da implementação das políticas educacionais para a escolarização, como funcionam os sistemas de ação presentes nos processos de decisão e de execução das políticas públicas que impactam no *locus* escolar e o modo como a ação do Estado, ou seja, a ação das políticas públicas por meio de seus instrumentos de regulação impacta na diversidade e concretude das diferentes realidades das escolas brasileiras. Coloca-se, portanto, o papel elucidativo da análise cognitiva das políticas públicas para a compreensão da complexidade de como acontece a educação em nosso país.

Numa perspectiva de abordagem qualitativa ante as reflexões apresentadas e, visando ao enquadramento teórico conceitual sobre as decisões, instrumentações e regulações relacionadas aos fundamentos de análise cognitiva das políticas públicas e considerando os propósitos deste texto, faz-se necessária a compreensão contextualizada de conceitos como: O que são matrizes cognitivas ou normativas? Quem são os atores e os agentes públicos ante as políticas de educação? A quem servem os instrumentos dessas políticas e os modos de regulação? Qual a relação entre a descentralização/desconcentração com o papel e a responsabilidade do Estado, dos atores e agentes públicos? Busca-se deste modo, refletir sobre os conceitos de território e territorialidade considerando a escolarização.

## Breve abordagem histórica da educação pública brasileira para compreensão de alguns conceitos de políticas públicas

O desenho da educação pública no Brasil tem início com a expulsão dos jesuítas em 1759. Com a Proclamação da República em 1889, nasce a escola pública brasileira e, com ela, surgem as intenções de propostas e promulgação de leis pelo poder público para organização da educação. Assim, no decurso da trajetória histórica da educação pública brasileira, em dezembro de 1996, oito anos depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), é sancionada a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996a), que em seu artigo 87, prevê a criação do Plano Nacional de Educação – PNE (BRASIL, 2014), assim como define a existência de uma Base Nacional Comum Curricular – BNCC (BRASIL, 2018). Esses instrumentos de políticas públicas, e outros deles decorrentes concebidos nestas últimas duas décadas e meia, ora por força de interesses de classe da sociedade por uma escolarização mais qualificada, ora talvez por um viés de voluntarismo político que possivelmente esteve presente em reflexo na história da escola pública brasileira, ambos os casos, aparentemente se configuraram em meio a conflitos e negociações de interesses políticos e em representações e crenças, e por isso mesmo, apresentam alto grau de complexidade e dificuldade de execução nos espaços escolares, notadamente neste atual cenário de pandemia vivido neste início da segunda década do século XXI.

Ao estabelecer paralelo com essa breve contextualização da educação pública brasileira, é possível o entendimento de que as políticas educacionais produzidas ao longo da sua história se constituíram a partir de pensamentos, ideias, conhecimentos, crenças, representações mentais e, também, interesses de cada um dos atores ou grupos sociais que delas fizeram ou fazem parte em sua elaboração e execução. Esses elementos cognitivos são altamente representativos, pois compõem matrizes cognitivas ou normativas, ou seja, princípios gerais que definem a visão de mundo de cada um dos atores e seus referenciais quando participam da configuração e dinâmica das políticas. Portanto, não são apenas os interesses em particular entre atores ou grupos sociais que geram conflitos na produção ou operacionalização de políticas, mas sim, seus referenciais, Jobert (1994), Muller (2002) e paradigmas, Hall (1993), que se traduzem em crenças, valores e normas sociais globais, Muller e Surel (2002), que comungam para tal. Assim, ao analisarmos a produção das políticas de educação no Brasil, a partir da abordagem das matrizes cognitivas e normativas, percebemos que “transformações ou inflexões nas políticas públicas ou nos campos de políticas resultam quase invariavelmente das mudanças que se operam nos referenciais, nos

paradigmas ou nos sistemas de crença” (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2018, p. 35), daqueles que as concebe. Essa análise leva à inferência de que na educação, assim como temos observado, não perduram as políticas de Estado, mas sim, as de governos.

### **Abordagem ao conceito de atores e agentes públicos relacionados à educação**

As transformações ou mudanças de posição ocorridas ao longo da história nas políticas públicas de educação foram produzidas por ações de atores que da sua historicidade e territorialidade, crenças e interesses dependeram a forma como representaram ou atuaram em seus contextos. No cenário das políticas públicas, os atores representam e atuam de acordo com os seus interesses, logo, utilizam-se de habilidades estratégicas e de racionalidade nas suas escolhas, uma vez que suas ações têm sempre algum objetivo em si. Assim, na educação eles podem ser representados por quaisquer profissionais da área, por sistemas, redes, escolas, entidades de classe ou por grupos de profissionais do magistério que operam ações com alguma “consequência em um processo político qualquer”, conforme afirma Giovanni e Nogueira (2018, p. 95).

Tomando como referência o contexto histórico da educação pública brasileira, identifica-se que os modos de ação dos diferentes atores que fizeram e fazem parte da história levou e leva em conta os motivos e interesses que dão significado às suas ações e suas expectativas, e se dá em torno do que está em jogo e circunscrito em determinada política. Para uma compreensão mais clara, “verificar quem, de fato desempenha papéis significativos na densa trama de consultas, pressões, negociações, conflitos e boicotes que acompanham a produção de uma política pública, desde a primeira formulação até sua implantação e avaliação” (REGONINI, G. 2001, p. 316 apud GIOVANNI; NOGUEIRA, 2018, p. 96), nos leva a entender quais interesses, estratégias e escolhas, que a partir de suas crenças estão em jogo considerando os seus objetivos. Mas, para a concretização e efeitos dessas políticas nos diferentes territórios com suas respectivas territorialidades é preciso entender qual a função e quem são os agentes públicos. Para melhor compreensão, o agente público, assim como concebido, pode ser entendido como alguém ou um indivíduo que tem uma ação e que age em relação a algo. Portanto, é aquele que tem uma função pública, que é um encargo do serviço público, e a exerce no âmbito do Estado. No caso da educação, podemos considerar como agentes públicos o professor, o diretor de escola, coordenadores pedagógicos, inspetores de alunos, agentes escolares, supervisores de ensino, e outros.

Isto posto, quando da implantação de políticas em educação, esses agentes públicos necessitam desenvolver habilidades e conhecimentos técnico-administrativos, assim como relacionais para resolver situações de conflitos, resistências, incômodos, incertezas, e ocorrências não previstas nas normativas que envolvem diferentes atores presentes no processo (CURRIE; PROCTER, 2005). Desse modo, ao tomarem suas decisões, são influenciados pelo contexto social que atuam, e geralmente, podendo alternar num grau de discricionariedade (PIRES, 2009) de amplitude variável a depender da autonomia que tem e da existência de normas ou regras claras que delimitem os comportamentos e a tomada de decisão. Lotta (2014), Lotta, Pires e Oliveira (2018), Oliveira (2012), Pires (2009) Destarte, é possível depreender que a dimensão da ação humana tem interferência nos processos de implantação de políticas públicas, uma vez que a ausência de assentimento ou a adesão aos propósitos e regras dessas políticas pelos agentes públicos, poderá levar ao fracasso ou ao êxito em sua implantação.

Para compreender a ação de diferentes atores e agentes públicos no contexto das políticas de educação no Brasil, é preciso voltar o olhar para a história da escolarização brasileira desde o seu surgimento com a República, assim como sobre a atuação centralizadora do Estado agindo como protagonista na elaboração de políticas educacionais. Essa atuação centralizadora altamente incisiva e perseverante na educação do final da década de 1930 até a redemocratização do país na década de 1980, ainda se mantém com fortes reflexos e influência nos dias de hoje.

Nesse cenário, atores e agentes públicos experienciaram propostas de governos que tiveram contornos de clientelismos com usos de recursos da educação para subsidiar alianças político-partidárias e benefícios a empresas de diferentes setores, que visavam disponibilizar serviços e produtos voltados à escolarização sendo oferecidos à população como benesses dos governos e não como políticas de direito. Decorridas mais de quatro décadas, hoje, grandes mudanças nas políticas educacionais decorrentes da redemocratização do país e, da legislação, para a garantia dos princípios do direito à educação de qualidade, a universalização e a gratuidade do ensino público e a valorização dos profissionais do magistério, aos poucos têm promovido à sociedade civil uma sensível percepção da escolarização como direito. Assim, considerando o percurso histórico, compreendemos que atores e agentes públicos agem sob os variados efeitos e impactos das políticas de governos, e a forma de perceber e agir a partir delas vai se constituindo em crenças ao longo das suas trajetórias que, junto aos seus interesses e a ineficiência dos próprios programas e projetos, se materializam em práticas que traduzem resultados nem sempre satisfatórios, como é o caso da precariedade estrutural das



escolas, falta de equipamentos tecnológicos, inexistência ou precário acesso à internet, materiais pedagógicos inadequados, gestão escolar ineficaz, formação continuada ineficiente, ensino de má qualidade, aprendizagens muito aquém do satisfatório, e outros consequentes, especialmente no contexto pandêmico dos anos de 2020 – 2021.

Como abordado anteriormente, atores e agentes públicos agem sob várias determinantes estabelecidas nas políticas de governos, porém é preciso compreender quais dispositivos de ação produzem essas determinantes. Por conseguinte, é fundamental entender esses dispositivos a partir da definição do que são os instrumentos da ação pública.

### **Os instrumentos da ação pública como determinantes na educação**

A instrumentação da ação pública, pode ser entendida como “o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental.” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 20). Partindo dessa definição, ao inferir sobre a escolha e o uso dos instrumentos não se pode ingenuamente deduzir que estes se constituem simplesmente de opções técnicas. Essa compreensão permite ampliar a visão sobre o instrumento de ação pública para além da sua função, ou seja, são ferramentas técnico-sociais carregadas de valor, de interpretação social, de concepções e de representações em acordo ao que se destina. Ainda segundo os autores, Lascoumes e Le Galès (2012, p. 20), essas características dos instrumentos indicam “que eles não são neutros, que não dizem respeito apenas à busca de acordos entre governantes e governados sobre meios e objetivos”, pois produzem também efeitos e “riscos à ação pública”.

À exemplo da história mais recente da educação brasileira, focalizando para as legislações de ensino, a LDB nº 9.394/96 (BRASIL, 1996a), documentos normativos como PNE de 2014 (BRASIL, 2014) e BNCC de 2018 (BRASIL, 2018), todos eles são instrumentos de ação política que por si só produzem efeitos sobre os atores sociais e políticos. Esses, como quaisquer outros instrumentos visam de certa forma comandar, determinar ações e comportamentos, e os atores envolvidos, por sua vez, são guiados por matrizes cognitivas normativas que ao operacionalizar na prática esses instrumentos geram outros efeitos que aparecem muitas vezes como relações de poder, privilégios, ineficiências, distorções, equívocos, superficialidades, resultados satisfatórios ou não, a depender de sua capacidade de agir ante ao instrumento. São, portanto, esses efeitos, considerados riscos ao propósito da ação pública a partir dos instrumentos.

Como também citado por Lascoumes e Le Galès (2012, p. 20) “quanto mais a ação pública se define por seus instrumentos, mais as questões da instrumentalização correm o risco de realçar conflitos entre diferentes atores, interesses e organizações”. Por esse viés, é possível analisar por outra lógica a instrumentalização da ação pública, no caso da educação, para além da sua funcionalidade.

Por consequência, ante a essa lógica,

pode-se interpretar que esses instrumentos, no contexto das ações públicas para a educação no Brasil, são materializadores de intenções políticas e, ao mesmo tempo, reguladores do processo desencadeado a partir das decisões tomadas pelos governos enquanto poder instituído (LEMES, 2021, p. 5).

Neste sentido, ao analisar a implementação de instrumentos de ação pública, é preciso ponderar acerca do seu papel e quanto a sua funcionalidade reguladora na condução de políticas públicas. Esses instrumentos de regulação, considerando especificamente o sistema educativo, de acordo com o pensamento de Barroso (2005, p. 733), têm a “função de garantir o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema”. Logo, conclui-se que os instrumentos de regulação deveriam cumprir com a finalidade de garantir a eficiência e efetividade nos resultados.

Como exemplo de instrumentos de regulação comuns ao cotidiano educacional brasileiro pode-se citar o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), a Avaliação Nacional da Alfabetização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), os quais surgiram ao final da década de 1990, sob a influência decorrente de estudos internacionais acerca da qualidade e eficácia da ação pública tomando esses instrumentos e seus resultados como possibilidades de regulação e transformação da escolarização a partir dos dados gerados para a viabilização de políticas educativas. Importante destacar que nesse período histórico o país engaja-se aos princípios do liberalismo, o que levou a aderência a ideologias liberais que passaram a direcionar o Estado brasileiro, hoje, denominado de Estado pós-burocrático.

## **O Estado regulador e a responsabilização pelos resultados**

A racionalização técnica dos serviços prestados por esse Estado regulador minimiza a sua ação e favorece as ações de poder dos governos que imprimem uma cultura de proposição de políticas educacionais que se fundam na responsabilização dos atores e agentes públicos. Essas políticas apresentam-se com forte apelo à quantificação dos resultados de desempenho



das escolas sem, no entanto, oferecer instrumentos de regulação que possibilitem a consideração aos contextos e às diferentes realidades culturais, estruturais e territoriais em que essas escolas são edificadas, que segundo Lemes (2021), ao Estado regulador cabe a responsabilização, porém não a responsabilidade pelas insuficiências dos programas e processos.

Os dispositivos de regulação como são conhecidos e experienciados na educação parecem demonstrar características mais prescritivas, fiscalizadoras e de controle do que de transformação do sistema não viabilizando o empoderamento dos agentes e atores em favor do êxito das propostas de ação pública, uma vez que interesses, crenças, lógicas, incidem nas negociações, definições e implantações desses instrumentos reguladores reverberando em resultados, na maioria das vezes, inadequados por consequência da ineficiência de exequibilidade dos seus processos, como é o caso do uso que se faz dos dados levantados a partir da aplicação das avaliações de sistemas para que estejam a favor da qualidade do ensino e aprendizagem.

Ao inferir sobre esse quadro tomando como bússola, os fundamentos da análise cognitiva das políticas públicas, abre-se caminho para entender com maior clareza “os referenciais” e “crenças” que permeiam as definições e execução de instrumentos de regulação das políticas de educação e sua dispersão em relação ao local de aplicação, ou seja, a escola e a sua territorialidade. Inevitavelmente, essas reflexões levam ao questionamento – Qual a relação entre a descentralização/desconcentração com o papel e a responsabilidade do Estado, dos atores e agentes públicos?

### **A descentralização/desconcentração, a responsabilidade do Estado, dos atores e agentes públicos**

A descentralização pode ser entendida de um modo mais geral, como uma ocorrência jurídica em que o Estado distribui ou transfere externamente competências ou encargos a outras instituições de poder, sejam elas físicas ou jurídicas. Já desconcentração, pode ser compreendida como a distribuição ou transferência pelo Estado de competências ou encargos internamente ao seu âmbito de ação, ou seja, dentro do seu nível de poder.

Isto posto, a descentralização/desconcentração vistas aqui numa dimensão instrumental, devem ser interpretadas em sua implantação sob a ótica da circunstancialidade contextual em que se aplica, assim, deve ser compreendido em quais bases se constitui, se numa visão conservadora ou progressista. Outro aspecto a ser levado em consideração à

reflexão ora apresentada, é a de que no campo da educação foram as propostas de descentralização como instrumentos de políticas públicas que se disseminaram amplamente num contexto mundial, desde meados da década de 1960. Ante tal fenômeno, é importante ponderar de acordo com Casassus (1990), qual a intencionalidade dos governos em se despojar do que lhes compete enquanto competências e encargos transferindo esses poderes a outras instâncias.

Num consenso mundial, segundo as ideias do mesmo autor, sob a influência da representação cultural o conceito de descentralização tem sido aproximado e ligado aos conceitos de diversidade e democracia. No entanto, ao se analisar historicamente as opções dos governos para a descentralização, identifica-se que essas não partiram das instâncias locais ou regionais, mas sim, do poder central. Destarte, constata-se que as políticas de descentralização partidas dos governos como ação do Estado, não são a manifestação da racionalidade técnica apenas, mas sim, revelam a expressão de complexos processos deliberativos envolvendo posições políticas e critérios técnicos defendidos por diversos atores e agentes, bem como os interesses do próprio aparelhamento do Estado.

No caso da educação, a descentralização posta em prática como políticas de governo e não de Estado, em muitos casos se mostram pouco eficientes, uma vez que não envolvem as instâncias locais em suas decisões, e essas por não se reconhecerem nessas proposições mostram resistência em executar tais políticas, ora por defenderem interesses próprios ou, ora porque os programas de capacitação oferecidos não atendem as especificidades locais e, em consequência, a responsabilidade dos envolvidos nas diferentes instâncias tende a se produzir inadequada, comprometendo desse modo, o processo de escolarização nos resultados das aprendizagens.

A descentralização no Brasil, nas duas últimas décadas se instituiu na modalidade da municipalização do ensino, no caso do Estado de São Paulo, tendo como fator deflagrador a implantação, em 1998 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF – Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996b), que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1998, com oferecimento de recursos aos municípios referentes às verbas vinculadas constitucionalmente para a educação. Os municípios teriam possibilidade de retirar esse recurso aderindo à proposta de municipalização de acordo com o número de alunos existentes na etapa de ensino definida pela legislação.

A questão da descentralização no contexto brasileiro se mostra ainda com fragilidades, havendo a necessidade da atuação do Estado numa posição estratégica de garantia da unidade

nacional e equidade da oferta de condições para uma educação equitativa, ao mesmo passo em que diminui a sua função como prestador de serviço.

De acordo com Barroso (2013), os argumentos a favor da descentralização se pautam nos objetivos seguintes: aproximação dos órgãos decisórios do lugar de aplicação; considerar nas propostas as características locais; propiciar que os usuários dos serviços públicos participem da gestão; diminuir a burocracia do Estado; estimular a criatividade promovendo inovação nas práticas pedagógicas. Todavia, essas vantagens da descentralização hoje, passadas mais de duas décadas, não se concretizaram com eficiência, o que nos indica que há muito a ser construído em termos de conceitualização do tema, clareza na distribuição das funções do Estado e reconhecimento das propriedades inerentes ao local de aplicação – território e sua territorialidade.

### **Dos conceitos de território e territorialidade considerando na escolarização básica**

Mais do que conceitualizar território e territorialidade, é preciso refletir considerando um devir desses conceitos para a prática no campo educacional, mais propriamente na escolarização da educação básica brasileira, uma vez que a escolarização, levando em conta a educação pública, segundo Lemes (2021, p. 11), está submetida a “contradições e incompletude analítica por determinantes estruturais do próprio estado” que do ponto de vista estrutural organizativo se fecha em “processos rígidos de controle operacionais e orçamentários”, inibindo “ações efetivas de democratização do ambiente escolar em suas relações com a própria sociedade.”.

Ante tal realidade urge ter uma visão em perspectiva sobre um novo *modus operandi* das relações estruturais organizativas do Estado em suas políticas para com a educação básica, a partir de uma compreensão mais clara do conceito de território e territorialidade e seus efeitos quando aplicados à educação.

O conhecimento mais generalizado do conceito de território traz a concepção de um espaço de governança, definido como as áreas territoriais do país, dos estados e dos municípios. Porém, contemporaneamente essa compreensão vem sendo ampliada para além dos limites de áreas territoriais e de espaço de governança, que segundo Fernandes (2018 apud GIOVANNI; NOGUEIRA, 2018, p. 999), integra dialeticamente as relações sociais nos seus modos de “produção e criação de novos espaços e territórios”, onde esse território deixa de ser apenas a “base” ou lugar em que acontecem as interações e experiências sociais que constroem “formas e os conteúdos dos territórios”, tornando-se um “conjunto indissociável de

processos, sistemas, relações, movimentos, possuindo materialidade e imaterialidade, sendo criador e criação, produtor e produto, sujeito e objeto”, constituindo-se assim, portanto, a territorialidade como atributo do território.

Partindo das ideias conceituais acima expostas, e relacionando-as com a democratização do ensino, como preconizado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996a), que estabelece alguns princípios para a gestão democrática, dentre eles, a participação das comunidades escolares e locais em conselhos escolares ou equivalentes e, ainda, no Art. 3º que o ensino será ministrado com base na “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”, percebe-se uma convergência conceitual, porém com visível inconcretude na prática por determinantes estruturais do próprio estado (LEMES, 2021, p. 11) que, por meio de seus instrumentos de políticas públicas e suas inevitabilidades técnicas características inviabilizam a efetiva democratização do ambiente escolar (LEMES, 2021, p. 11).

Importante, neste sentido, atentar aos princípios fundantes da Lei, visto que é base para a educação. A ausência dessa consciência e de atentar-se a eles, levam à não resolução de problemas que se mostram já profundos e enraizados no contexto da educação brasileira e se materializam nos resultados das aprendizagens revelados por meio dos diversos instrumentos de avaliações sistêmicas aplicados em âmbito nacional. Porém, cabe aqui um parêntese acerca das avaliações de sistema como instrumento de regulação característico da regulação pós-burocrática, segundo Barroso (2013, p. 19), “assentes mais em resultados do que em normas”, sendo que tais avaliações têm sido tratadas exclusivamente com o fim em resultados, por sistemas de ensino e escolas como baluartes de reformas educacionais e propostas educativas que visam seu atendimento sem, no entanto, considerar nos seus processos as diferentes realidades locais.

Ao reconhecer a existência de diferentes realidades locais e perceber o local como território e lugar de aplicação, de participação, de interdependência e de concorrência, assim como também como espaço multidimensional e multirregulado em que são tomadas decisões e construídas políticas, se mostra relevante neste atual contexto da educação brasileira e, sobretudo, possibilita o vir a ser para uma “nova ordem educativa local”, conforme afirma Ben Ayed (2009, p. 158). Essa “nova ordem educativa”, é importante esclarecer, não se trata de uma construção política a partir de instrumentos de descentralização, mas sim, entendida como a viabilidade de elaboração e execução de políticas locais, definidas por limites de intervenção também locais e reguladas por Lei. Nessa perspectiva, o reconhecimento da

territorialidade que é atributo do território, por parte da sociedade organizada que venha a propor ações de governo e de Estado terá a força de viabilizar um vir a ser que ora promove a assunção a um cenário de “realização contextualizada de políticas nacionais” e, ora se assume num cenário de “produção de políticas próprias de base comunitária ou de base institucional” (PINHAL, 2012, p. 272).

Para ampliação dessas reflexões e melhor compreensão, considerando as políticas de ação educativa, vale trazer as palavras de Barroso (2013, p. 19-20, grifo do autor), que apresentam as “grandes finalidades” da territorialização:

- contextualizar e localizar as políticas e a ação educativas, contrapondo à homogeneidade das normas e dos processos, a heterogeneidade das formas e das situações;
- conciliar interesses públicos (na busca do “bem comum” para o serviço educativo) e interesses privados (para a satisfação de interesses próprios dos alunos e suas famílias);
- fazer com que na definição e execução das políticas educativas, a ação dos atores deixe de ser determinada por uma lógica de submissão, para passar a subordinar-se a uma lógica de implicação;
- passar de uma relação de autoridade baseada no controle “vertical”, monopolista e hierárquico do Estado, para uma relação negociada e contratual, baseada na desmultiplicação e “horizontalização” dos controles (centrais e locais).

Os debates sobre o território e a territorialização das políticas públicas estão em pauta desde o início da década de 1990 em alguns países, os quais implantaram processos de territorialização das políticas educativas, gerando diferentes modelos de aplicação que desencadearam diferentes interpretações e críticas que levantaram suspeitas “de intenções dos governos e dos agentes da administração central” quanto ao “processo de devolução de competências a instâncias locais”. Em outros casos, foi vista como uma forma de “privatização da escola pública” ou como uma “transferência para a periferia da gestão das contradições que o centro não pode resolver”, ou ainda, como “manipulação do Estado em financiar localmente o que ele determina sozinho” (BARROSO, 2013, p. 20).

Essas diferentes visões e críticas devem ser analisadas a partir dos fundamentos de análise cognitiva de políticas públicas, em razão de possibilitar o entendimento e compreensão das formas de agir dos diferentes atores e agentes envolvidos nos processos decisórios e de aplicação de acordo com suas intencionalidades, crenças e interesses e conflitualidades, como já discorrido neste texto. Desse modo, infere-se que essas críticas não são específicas do processo de territorialização.

Portanto, ao refletir sobre os conceitos de território e territorialidade considerando os princípios de qualidade da escolarização, a gestão democrática do ensino na perspectiva de um devir, deve ser entendida como um esforço de mobilização e construção local, de negociação, discussão e contratualização dos interesses individuais para os coletivos em favor da transformação do território por meio de ações educativas que considerem verdadeiramente a comunidade escolar e o território onde ela está inserida, e não com medidas impostas verticalmente, de cima para baixo, com delimitados espaços de ação predeterminados centralmente e distantes da realidade escolar.

Vivemos tempos de rupturas paradigmáticas em todos os campos sociais, sobretudo, na educação. Assim, segundo aponta Ben Ayed (2009, p. 11), para que “a semântica territorial esteja efetivamente associada à linguagem da ruptura”, e que seja necessário que incida também onde “reside a verdadeira originalidade do processo de territorialização”, possibilitando compreender o “território educativo” como “local de construção de políticas públicas” decorrentes do envolvimento e integração “pela discussão, negociação e contrato dos interesses individuais de diferentes atores em interesses comuns” (BARROSO, 2013, p. 21).

### **Considerações finais**

A argumentação desenvolvida neste texto numa perspectiva de abordagem qualitativa intencionou provocar a inferência e reflexão sobre a relevância da consideração dos fundamentos de análise cognitiva das políticas públicas para a compreensão de como ocorrem os processos de elaboração, decisão e implantação de instrumentos e os modos de regulação dessas políticas. Colocando, assim, em causa nesta discussão, a necessidade de tornar claro aos executores, atores e agentes públicos da implantação de políticas educacionais como funcionam os sistemas de ação presentes nos processos de decisão e de execução nos diversos territórios escolares e o modo como a ação do Estado impacta na diversidade e efetividade das diferentes realidades das escolas brasileiras.

Ao estabelecer paralelo entre a educação pública brasileira e a implantação de políticas públicas observou-se que elas se constituem a partir de pensamentos, ideias, conhecimentos e representações mentais e interesses de atores e agentes envolvidos, portanto, referências e paradigmas que se traduzem em crenças. Essa discussão se propôs *provocar* à percepção de que na educação brasileira, diferente de outros campos, não perduram as políticas de Estado, mas sim, as de governo.



Nesse sentido, esta discussão possibilitou depreender que a dimensão da ação humana tem interferência nos processos de implantação de políticas públicas, uma vez que a ausência de assentimento ou a adesão aos propósitos e regras dessas políticas poderá levar ao fracasso ou ao êxito em sua implantação. Posto isto, ao inferir sobre esse contexto tomando como orientação os fundamentos da análise cognitiva das políticas públicas, abre o caminho para entender com maior nitidez “os referenciais” e “crenças” que permeiam as definições e execução de instrumentos de regulação das políticas públicas para a educação e sua dispersão em relação a sua aplicabilidade, portanto, à escola e sua territorialidade.

Quanto às reflexões apresentadas sobre descentralização/desconcentração, observou-se que no Brasil, a descentralização se instituiu na modalidade da municipalização do ensino, a partir da valorização da racionalidade técnica centrada no financiamento. No entanto, quando os municípios assumiram a responsabilidade da implantação esbarraram em desafios atribuídos pela própria descentralização, os quais, dado o próprio despreparo, nem sempre apresentaram condições de resolver com a devida eficiência, o que, ainda hoje, se constata que a descentralização no contexto brasileiro se mostra com fragilidades, havendo a necessidade de atuação do Estado numa posição estratégica de garantia da unidade nacional e equidade da oferta de condições para uma educação equitativa, ao mesmo passo em que diminui a sua função como prestador de serviço. Desse modo, observamos que o processo de municipalização ocorreu como fruto da valorização da racionalidade técnica centrada no financiamento, pois ao associar os recursos ao número de alunos os municípios viram a oportunidade de ampliação das possibilidades de melhoria da qualidade do ensino. No entanto, ao assumirem tal responsabilidade esbarraram em alguns desafios que a descentralização acabou por atribuir, como a autonomia aos municípios na gestão dos recursos recebidos, na capacitação técnica de professores e técnicos de educação que, como já refletido, nem sempre apresentaram condições de resolver com eficiência.

Desde o início da implantação da modalidade da municipalização as propostas ainda não se concretizaram eficientemente, o que indica que há muito a ser construído em termos de conceitualização do tema e clareza na distribuição das funções do Estado e reconhecimento das propriedades inerentes ao local de aplicação – território e sua territorialidade.

Diante desse cenário de tamanha complexidade e diversidade em que se situam os labores e desafios cotidianos das escolas de educação básica, reconhecer a existência de diferentes realidades locais e perceber o local como território e lugar de aplicação, de participação, de interdependência e de concorrência, assim como também como espaço multidimensional e multirregulado em que são tomadas decisões e construídas as políticas, se

mostra relevante, sobretudo neste atual contexto da educação brasileira e, quiçá, podendo ensejar um devir para uma nova ordem educativa local como apresentado por Ben Ayed (2009), e reverberar em ganhos qualitativos às aprendizagens dos estudantes.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, J. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 06 ago. 2021.

BARROSO, J. A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. **Revista EDUCAÇÃO**, n. 12-13, p. 13-25, 2013. Disponível em: <http://revistas.uevora.pt/index.php/educacao/article/view/11/5>. Acesso em: 02 ago. 2021.

BARROSO, J.; AFONSO, N. (org.). **Políticas educativas: Mobilização de conhecimento e modos de regulação**. Portugal: Fundação Manuel Leão, 2011.

BEN AYED, C. H. **Le nouvel ordre éducatif local: Mixité, disparités, luttres locales**. Paris: PUF, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1996b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19424.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm). Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n.13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, DF: MEC, 2018. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/>. Acesso em: 20 fev. 2021.

CASASSUS, J. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: Fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 74, p. 11-9, ago. 1990. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/1079/1084>. Acesso em: 10 ago. 2021.

CURRIE, G.; PROCTER, S. J. The antecedents of middle managers' strategic contribution: The case of a professional. **Journal of Management Studies**, v. 42, n. 7, 2005. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-6486.2005.00546.x>. Acesso em: 10 jul. 2021.

GIOVANNI, G. D.; NOGUEIRA, M. A. (org.). **Dicionário de políticas pública**. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

HALL, P. A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/422246?origin=crossref>. Acesso em: 11 ago. 2021

JOBERT. B. **Le Tournant néo-libéral en Europe**. Paris: L'Harmattan, 1994.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>. Acesso em: 08 jun. 2021.

LEMES, S. S. Considerações e indagações sobre a dinâmica do estado brasileiro frente as demandas da escolarização: Instrumentos, dilemas e complexidade. **Revista Tempos e Espaços em Educação**, v. 14, n. 33, e16234, 2021. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/revtee/article/view/16234>. Acesso em: 19 jul. 2021.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: Uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, 186-206, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/10870>. Acesso em: 12 ago. 2021.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das Políticas Públicas**. Pelotas, RS: EDUCAT, 2002.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: Executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/VRzz7XgfmWcbGHPy6K7CdXP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2021.

PINHAL, J. **Os municípios portugueses e a educação – Treze anos de intervenções (1991-2003)**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian; Fundação para a Ciência e a Tecnologia. 2012.

LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas**. Brasília, DF: Ipea/Enap, 2018.

PIRES, R. R. C. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 14, n. 54, p. 147-187, 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44190>. Acesso em: 12 ago. 2021.

## Como referenciar este artigo

PERDONATTI, V. M. P.; LEMES, S. S. O papel elucidativo da análise cognitiva das políticas públicas na compreensão da complexidade das ações para a escolarização nos diferentes territórios e suas territorialidades. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 26, n. 00, e022135, jan./dez. 2022. e-ISSN: 1519-9029. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v26i00.17223>

**Submetido em:** 13/02/2022

**Revisões requeridas em:** 21/04/2022

**Aprovado em:** 18/06/2022

**Publicado em:** 30/09/2022

**Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.**  
Revisão, formatação, normalização e tradução.

