

Rejane de Oliveira

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO:

referencial cognitivo e normativo da gestão educacional



Rejane de Oliveira

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO:
referencial cognitivo e normativo da gestão educacional

Tese de Doutorado apresentada ao Conselho do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar, da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação Escolar.

Linha de pesquisa: Política e Gestão Educacional

Orientador: Sebastião de Souza Lemes

ARARAQUARA – S.P.
2020

OLIVEIRA, Rejane
PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: referencial
cognitivo e normativo da gestão educacional / Rejane
OLIVEIRA – 2020
140 f.

Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Universidade
Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho",
Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara)
Orientador: Sebastião de Souza Lemes

1. gestão educacional. 2. matriz cognitiva e
normativa. 3. análise cognitiva. 4. ação pública. 5.
plano municipal de educação. I. Título.

Rejane de Oliveira

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: referencial cognitivo e normativo da gestão educacional

Tese de Doutorado apresentada ao Conselho do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar, da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação Escolar.

Linha de pesquisa: Política e Gestão Educacional

Orientador: Sebastião de Souza Lemes

Data da defesa: 30/1/2020

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes
Unesp Campus de Araraquara

Membro Titular: Prof. Dr. Ricardo Ribeiro
Unesp Campus de Araraquara

Membro Titular: Prof^a Dr^a Hilda Maria Gonçalves da Silva
Unesp Campus de Franca

Membro Titular: Prof^a Dr^a Rosimeire dos Santos
Visitante

Membro Titular: Prof. Dr. Hélio José dos Santos Souza
Visitante

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por me conceder a graça e me capacitar intelectualmente para desenvolver esse estudo que há algum tempo era apenas um sonho e por manter minha mãe comigo porque sem ela não seria possível realizar esse sonho.

Agradeço à minha querida mãe por me apoiar e estar sempre na retaguarda, cuidando de mim, como se ainda fosse uma criança.

Aos meus filhos, os meus agradecimentos, pela paciência e compreensão; eles são a razão do início dessa busca em realizar sonhos.

Agradeço aos meus irmãos, que me incentivaram a estudar quando ainda era uma criança, e de quem ainda ouço: “estuda, estuda...”. Pois é, estou estudando até hoje.

Agradeço aos amigos, em especial, minhas companheiras na supervisão de ensino, Gilda, Vera e Fatiminha, por confiarem no meu trabalho e me apoiarem nessa fase; aos amigos da Secretaria de Educação e gestores escolares que manifestam carinho e interesse por meus estudos.

Agradeço ao meu amigo Miguel Quessada, por ouvir minhas lamúrias nos momentos de fraqueza, pelo incentivo ao estudo de outras áreas e pela ajuda na correção desta tese.

Agradeço ao secretário de educação da Secretaria Municipal de Educação de Bebedouro, Rodolfo Augusto Rodrigues, por apoiar e conceder a dispensa do trabalho para frequentar as disciplinas do Doutorado e também para participar dos congressos de educação.

Agradeço à banca de defesa pela disposição em se dedicar a ler este trabalho e apontar contribuições para a sua qualidade.

Agradeço, especialmente, ao meu orientador, Sebastião de Souza Lemes, por confiar na minha capacidade de pesquisar e de desenvolver a tese a partir de um referencial teórico complexo e inovador na área de educação, e por me dedicar tempo para o diálogo e orientações.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objeto de estudo o Plano Municipal de Educação de Bebedouro-SP e o objetivo geral é compreender e discutir a matriz cognitiva e normativa construída pela dinâmica do conjunto de interações e negociações entre os agentes públicos, políticos e sociais, para a execução das ações educacionais a partir desse referencial. Os objetivos específicos são: descrever os eixos de ação como determinantes produzidos pela atuação dos agentes, as representações, os processos de mobilização de recursos, as instituições e os efeitos da ação como resultados no âmbito do sistema municipal de ensino; interpretar a matriz cognitiva e normativa presente nas interações dos agentes, considerando os quatro elementos para análise: os valores, as imagens, os algoritmos e os padrões; compreender a dinâmica de interações entre os agentes e a relação existente entre dois referenciais, o cognitivo e o normativo; identificar as ações estratégicas de cada meta do plano municipal de educação e situá-las no tempo e espaço em que irão se desenvolver durante a sua vigência para o desenvolvimento da educação infantil. A abordagem adotada nesta pesquisa é a análise cognitiva de políticas públicas, considerando os seus elementos analíticos na perspectiva da Ação Pública. Trata-se de uma pesquisa do tipo empírica e indutiva, com a utilização da técnica de análise de conteúdo para descrever e interpretar os instrumentos de ação. A análise das ações estratégicas contidas nos planos de educação está categorizada em três grupos: aprimoramento, permanência e manutenção, e novas implantações. Em tese, as estratégias vão sendo executadas conforme as pressões dos agentes e atores que defendem interesses relacionados a problemas, a partir de uma representação específica de seu lugar na sociedade. A ordem de prioridade para execução das estratégias de ação é definida pela matriz cognitiva e normativa. A existência de um referencial cognitivo e normativo promove a movimentação dos agentes, o que consequentemente movimenta os demais eixos que constituem a dinâmica da gestão educacional.

Palavras-chave: gestão educacional; matriz cognitiva e normativa; análise cognitiva; ação pública; plano municipal de educação

ABSTRACT

This research has as object of study the Municipal Education Plan of Bebedouro-SP and the general objective is to understand and discuss the cognitive and normative matrix built by the dynamics of the set of interactions and negotiations between public, political and social agents, for the execution educational actions based on this framework. The specific objectives are: to describe the axes of action as determinants produced by the performance of the agents, the representations, the processes of resource mobilization, the institutions and the effects of the action as results within the scope of the municipal education system; interpret the cognitive and normative matrix present in the interactions of agents, considering the four elements for analysis: values, images, algorithms and patterns; understand the dynamics of interactions between agents and the relationship between two references, the cognitive and the normative; identify the strategic actions of each goal of the municipal education plan and place them in the time and space in which they will develop during their term for the development of early childhood education. The approach adopted in this research is the cognitive analysis of public policies, considering its analytical elements from the perspective of Public Action. It is an empirical and inductive type of research, using the technique of content analysis to describe and interpret the instruments of action. The analysis of the strategic actions contained in the education plans is categorized into three groups: improvement, permanence and maintenance, and new implementations. In theory, strategies are being implemented according to the pressure of agents and actors who defend interests related to problems, based on a specific representation of their place in society. The order of priority for implementing action strategies is defined by the cognitive and normative matrix. The existence of a cognitive and normative referential promotes the movement of agents, which consequently moves the other axes that constitute the dynamics of educational management.

Keywords: educational management; cognitive and normative matrix; cognitive analysis; public action; municipal education plan

RESUMEN

Esta investigación tiene como objeto de estudio el Plan de Educación Municipal de Bebedouro-SP y el objetivo general es comprender y discutir la matriz cognitiva y normativa construida por la dinámica del conjunto de interacciones y negociaciones entre agentes públicos, políticos y sociales, para la ejecución acciones educativas basadas en este marco. Los objetivos específicos son: describir los ejes de acción como determinantes producidos por el desempeño de los agentes, las representaciones, los procesos de movilización de recursos, las instituciones y los efectos de la acción como resultados dentro del alcance del sistema educativo municipal; interpretar la matriz cognitiva y normativa presente en las interacciones de los agentes, considerando los cuatro elementos para el análisis: valores, imágenes, algoritmos y patrones; Comprender la dinámica de las interacciones entre los agentes y la relación entre dos referencias, la cognitiva y la normativa. identifique las acciones estratégicas de cada objetivo del plan educativo municipal y colóquelas en el tiempo y el espacio en el que se desarrollarán durante su mandato para el desarrollo de la educación de la primera infancia. El enfoque adoptado en esta investigación es el análisis cognitivo de las políticas públicas, considerando sus elementos analíticos desde la perspectiva de la Acción Pública. Es un tipo de investigación empírica e inductiva, que utiliza la técnica de análisis de contenido para describir e interpretar los instrumentos de acción. El análisis de las acciones estratégicas contenidas en los planes educativos se clasifica en tres grupos: mejora, permanencia y mantenimiento, y nuevas implementaciones. En teoría, las estrategias se implementan de acuerdo con la presión de los agentes y actores que defienden los intereses relacionados con los problemas, en función de una representación específica de su lugar en la sociedad. El orden de prioridad para implementar estrategias de acción está definido por la matriz cognitiva y normativa. La existencia de un referencial cognitivo y normativo promueve el movimiento de agentes, lo que en consecuencia mueve los otros ejes que constituyen la dinámica de la gestión educativa.

Palabras clave: gestión educativa; matriz cognitiva y normativa; análisis cognitivo; acción pública; plan de educación municipal

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 GRUPO DE AÇÕES BASEADAS NOS NÍVEIS DE PERCEPÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS.....	33
QUADRO 2 QUANTIDADE E CARACTERÍSTICA DE FORMAÇÃO DE CONSELHOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	56
QUADRO 3 MATRÍCULAS NO SISTEMA PÚBLICO DE ENSINO – ANO 2019	57
QUADRO 4 PERCENTUAL DE DOCENTES NO ENSINO INFANTIL POR GRUPO DE ADEQUAÇÃO DA FORMAÇÃO À DISCIPLINA QUE LECIONA – 2013 - 2018	62
QUADRO 5 MÉDIA DE ALUNOS POR TURMA SEGUNDO DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – CRECHE E PRÉ-ESCOLA.	63
QUADRO 6 COMPOSIÇÃO DO CONJUNTO DE SETORES QUE EXERCEM INFLUÊNCIA SOBRE A ÁREA EDUCACIONAL	69
QUADRO 7 HISTÓRICO DE CRESCIMENTO DAS TAXAS LÍQUIDAS DE MATRÍCULAS NA CRECHE PÚBLICA – 2008-2018.....	95

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 EVOLUÇÃO DO ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL 2000-2018 NO MUNICÍPIO	51
GRÁFICO 2 MATRÍCULAS NA CRECHE E PRÉ-ESCOLA EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO DA FAIXA ETÁRIA (EM %) 2007-2018	60
GRÁFICO 3 PROJEÇÃO DA POPULAÇÃO DE 0 A 5 ANOS – 2009-2019	61
GRÁFICO 4 EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS EM CRECHES NO PERÍODO DE 2010-2018	120

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 FASES DA CONSTRUÇÃO DE UMA MATRIZ COGNITIVA E NORMATIVA	71
FIGURA 2 MODELO DE ANÁLISE UTILIZADO PARA DEMONSTRAR O PROCESSO DINÂMICO DE AÇÕES PÚBLICAS EDUCACIONAIS.....	84

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 PERCEPÇÕES DURANTE A TRAJETÓRIA PROFISSIONAL E ACADÊMICA QUE LEVARAM AO OBJETO DE PESQUISA.....	13
1.2 O objeto de pesquisa e sua relação com a Gestão Educacional.....	16
1.2 Organização do trabalho.....	22
2 ABORDAGEM METODOLÓGICA.....	24
2.1 Análise de políticas públicas	25
2.2 Análise cognitiva de políticas públicas	29
2.3 Matriz Cognitiva e Normativa – Referencial, Paradigma, Sistemas de Crenças.....	30
2.4 Categorias de análise.....	31
2.5 Análise dos instrumentos normativos e de regulação	35
3 A RELAÇÃO ENTRE DOIS REFERENCIAIS: O PLANO NACIONAL E MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	37
3.1 Ação Pública.....	40
3.2 Referencial cognitivo e normativo como perspectiva de mudança	42
3.3 Breve histórico da política de educação infantil no Brasil e no Município	47
4 SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: ESPAÇO DE DINÂMICAS DE INTERAÇÕES E CONSTRUÇÃO DE AÇÕES ESTRATÉGICAS.....	54
4.1 Caracterização do Sistema Municipal de Ensino de Bebedouro.....	56
4.2 Dados Educacionais.....	59
5 GESTÃO EDUCACIONAL: CONJUNTO DOS ELEMENTOS DETERMINANTES NA AÇÃO PÚBLICA.....	64
5.1 Os agentes públicos, políticos e sociais	65
5.2 Os processos de mobilização dos recursos	70
5.3 Instituições – estrutura, normas, regras, instrumentos e regulação	73
5.4 As representações – paradigma da gestão educacional.....	77
5.5 Resultados.....	81
5.6 Compreendendo a dinâmica de interação das ações políticas	84
6 AÇÕES ESTRATÉGICAS: ANÁLISE SEGUNDO OS NÍVEIS DE PERCEPÇÃO, IMAGENS, PADRÕES, ALGORITMO E VALORES.....	87
6.1 Ações de aprimoramento.....	88
6.2 Manutenção e permanência	117
6.3 Novas Implantações	126
CONSIDERAÇÕES FINAIS	132
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	135

1 INTRODUÇÃO

1.1 Percepções durante a trajetória profissional e acadêmica que levaram ao objeto de pesquisa

A experiência profissional acumulada por esta autora na área educacional ensejou indagações sobre os efeitos das decisões¹ de agentes públicos e políticos como fator determinante para a qualidade do processo de escolarização na educação básica. Inicialmente² isso ocorreu atuando como professora, sentindo diretamente os efeitos das decisões que ocorrem, seja no nível macro (sistema) ou no nível micro (escola) da gestão educacional, depois como professora coordenadora pedagógica, agindo como mediadora entre a gestão escolar e os professores. Então foram percebidas as limitações impostas aos professores e gestores, decorrentes das regras, normas e projetos educacionais vindos dos órgãos superiores, que muitas vezes não se encaixavam no projeto educativo da escola.

O trabalho na coordenação pedagógica permitiu perceber o quanto o mundo do professor é distante do mundo dos gestores escolares. Percebe-se no geral que a preocupação do professor se focaliza em estudar, aprender, ensinar, avaliar seus alunos, revisar, reavaliar e construir novas estratégias e metodologias de ensino, enquanto ao gestor, na contemporaneidade, cabe identificar os resultados gerais da escola, analisar indicadores, avaliar o cumprimento de metas, observar as normas, regras, horários, gastos financeiros, manutenção do prédio e organizar eventos.

Atualmente exercendo a função de supervisor de ensino numa secretaria municipal de educação, como responsável por interpretar as políticas públicas educacionais, federal e estadual, em processo de execução, para sua aplicabilidade e adaptação às políticas educacionais locais, é possível perceber que o mundo da supervisão de ensino é ainda mais abrangente. A essa função implica conhecer os princípios da gestão pública, as concepções pedagógicas, a organização escolar, planejamento e currículo, gestão democrática, processos avaliativos e de acompanhamento. Portanto, o supervisor é o agente responsável por estabelecer um elo entre professor, gestão escolar e sistema de ensino.

¹ “Conjunto de pequenas decisões tomadas de maneira pouco coordenada, por indivíduos e organizações pouco competentes que adotam o modelo de experiência/erro” (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012, p.112).

² Ingresso no serviço público educacional em 1998.

A oportunidade de circular por várias escolas e conhecer dois sistemas de educação com demandas diferentes, no caso, estadual e municipal, permitiu perceber que algumas escolas têm eficácias incomuns quanto à qualidade social da educação. Essa qualidade é entendida como aquela que previne a evasão escolar, a reprovação, apresenta características de inclusão e que os resultados das aprendizagens sejam condizentes com as avaliações de desempenho, correspondendo ao esperado para o nível de ensino, como também tem aceitação e colaboração da comunidade escolar e do seu entorno.

Dessa forma, a experiência profissional a partir da visão de uma Secretária Municipal de Educação, responsável por coordenar, orientar e estabelecer processos de monitoramento³ e avaliação das políticas públicas educacionais, permite, por meio da observação e análise dos instrumentos, relacionar as teorias estudadas à prática desenvolvida.

Essa trajetória profissional oportunizou também reconhecer que nos últimos 20 anos as políticas educacionais implantadas mudaram significativamente o cenário da educação, em relação à defasagem escolar, aumento expressivo do atendimento nas diversas modalidades do ensino, nas taxas de conclusão do ensino fundamental e médio, e nas políticas de inclusão. Entretanto, em relação à qualidade demonstrada nas avaliações de desempenho, essa evolução se mostra desproporcional, pois os indicadores de qualidade, em muitos casos, demonstraram queda e estagnação (OLIVEIRA, 2015).

Para justificar o baixo desempenho, os discursos que permeiam os debates sobre qualidade da educação, tanto em relação às escolas, como do sistema de ensino, é o de que os recursos financeiros não são suficientes para o seu desenvolvimento. Com base nesses discursos, várias políticas ligadas ao financiamento da educação foram criadas a fim de proporcionar qualidade à educação nacional.

Pode-se citar, como exemplos, a ampliação e a abrangência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Metas de Compromisso Todos pela Educação, Plano de Ações

³ Compreende a observação e o registro regular das atividades de projeto ou programa. Pode ser considerado um processo de acúmulo de informações de um projeto em todos os seus processos.

Articuladas e a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), todos atrelados a fatores de financiamentos.

A ampliação desses conhecimentos quanto às políticas educacionais possibilitou levantar questões do tipo: a) em termos de responsabilidade: “Como o indicador de qualidade – IDEB dos municípios - está se desenvolvendo frente à responsabilização implicada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação?”; b) no âmbito financeiro,: “Os gastos por aluno-ano em relação ao PIB *per capita*⁴ dos municípios estão correlacionados com o desenvolvimento da qualidade da educação?”.

Essas questões deram origem à pesquisa de mestrado com o tema: “Comportamento do IDEB nos municípios paulistas da região de Barretos e região Central: algumas discussões para responsabilização e comprometimento”, relacionado às influências dos gastos com educação sobre o desempenho escolar aferido pelo IDEB. Em tal trabalho, o objetivo era analisar e discutir a ocorrência de correlação entre os gastos por aluno-ano com a qualidade da educação municipal representada pelo IDEB e o PIB *per capita*, como evidência de compromisso e responsabilização dos agentes públicos, a qual mostrou discrepâncias entre os municípios analisados. Assim, o estudo buscou identificar os municípios que atingiram e os que não atingiram as metas do IDEB nos três ciclos de avaliações ocorridos nos anos de 2009, 2011 e 2013. A análise foi dividida em três grupos, o primeiro grupo correspondia aos resultados gerais, o segundo aos resultados positivos e o terceiro aos resultados negativos no cumprimento da meta do IDEB. Para identificar a relação entre o percentual gasto-aluno-ano/IDEB, foi utilizada a estatística de regressão e correlação por meio do aplicativo Excel. A metodologia utilizada buscava evidências na relação entre as variáveis e não na relação de causa e efeito. Com isso, os resultados mostraram que em alguns municípios o aumento de gastos por aluno-ano significava o aumento do IDEB, mas esse comportamento não se confirmou na maioria deles. Identificou-se também que nem sempre o que mais gasta é o que tem o maior IDEB, um exemplo é o de um município paulista que gastava a média de R\$ 8.161,00 por aluno-ano e apresentava

⁴ O PIB per capita é a soma da renda de todas as atividades econômicas acrescidas dos impostos sobre os produtos consumidos, pode ser entendido também como a soma das rendas primárias.

o IDEB de 4,5; enquanto outro município gastava por aluno-ano R\$ 5.925,00 e apresentou o IDEB de 7,1 (OLIVEIRA, 2015).

Finalmente, os resultados desse estudo mostraram que os recursos financeiros podem ter influências sobre a qualidade da educação, mas outros fatores podem ser mais determinantes do que estes. Inegável é que educação de qualidade se constrói mediante gastos com a infraestrutura escolar de forma adequada, salários dignos, existência de planos de carreira dos profissionais da educação, formação continuada, aquisição de materiais didáticos, dentre outros. Contudo, os dados mostraram a existência de municípios trabalhando com baixos valores de recursos financeiros por aluno-ano, devido, talvez, ao seu baixo PIB *per capita*, mas em alguns casos, o IDEB de alguns é superior a outros com PIB *per capita* elevado. Ficou evidenciado no estudo que alguns investem e progridem na qualidade da educação, enquanto outros, possivelmente, devido à ausência ou ineficácia de planejamento e/ou gestão adequada, decrescem nos seus indicadores de qualidade. Interpretou-se ainda que as políticas educacionais locais, em alguns municípios, naquele momento, não estavam alinhadas ao Plano Nacional de Educação (PNE) e ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para a execução das ações a que esses planos se propunham. A partir dos resultados e das reflexões sobre o que de fato determina o alcance da qualidade da educação, percebe-se que a gestão dos sistemas de ensino passa a ser o foco das análises.

1.2 O objeto de pesquisa e sua relação com a Gestão Educacional

Os municípios como entes federados autônomos, historicamente, vêm procurando organizar os seus sistemas de ensino a partir da democratização do país visando garantir a qualidade da educação. A gestão educacional, na esteira das mudanças de paradigmas, passa por constantes momentos de controvérsias devido às forças protagonizadas por agentes e atores sociais presentes nos espaços democráticos que buscam interferir nas agendas de ações das secretarias de educação e na formulação de políticas educacionais.

A partir da promulgação da Lei n. 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (2014-2024), os planos educacionais municipais passaram por revisão ou reestruturação e, em alguns casos, elaboração. Esse processo, em muitos sistemas de ensino, ocorreu de forma participativa por meio de consultas e audiências públicas com a presença da comunidade local, dos conselhos de

educação e dos órgãos setoriais envolvidos com a educação. A partir disso, a orientação dos agentes do Ministério da Educação era de que se poderia estruturar os planos municipais de forma semelhante ao nacional, quanto aos princípios e previsão de metas e estratégias, baseados num diagnóstico. Nesse sentido, visava-se identificar as necessidades locais e estabelecer um plano de Estado e não de governo, com duração de dez anos, para a garantia da continuidade das políticas educacionais.

A execução desses planos passa a depender da ação de diversos agentes, internos e externos, que atuam no nível macro e micro do sistema educacional, como também nos órgãos de controle e nas instituições sociais que influenciam as tomadas de decisões para o desenvolvimento do ensino público.

Afinal, segundo Lascoumes e Le Galès (2012b), a ação política é movida por atores nos diversos âmbitos das organizações e que exercem influências nas tomadas de decisões e no desenvolvimento de uma dada política pública. A interação entre esses atores é permeada por recursos e repertórios de ação, o que os autores chamam de “capacidade de agir” e “exercício do poder”, dentro e fora do âmbito político-administrativo.

O processo dinâmico de interações entre atores, aqui entendido como agentes, é o que caracteriza a ação pública, pois a política pública, quando posta em ação, envolve colocar em jogo as representações globais referentes às crenças, paradigmas e referenciais, as quais formam, segundo Muller e Surel (2002), um sistema de significados que são adotados como referência, a qual orienta o posicionamento dos envolvidos, frente à resolução dos problemas públicos. Desse processo de interações resulta a elaboração de instrumentos compreendidos como “instituição”, os quais estão relacionados a regras, normas e procedimentos, a sequências de ações coordenadas e obrigatórias, que governam as interações entre indivíduos do sistema para a construção de novas regulações. Os efeitos da ação pública, nesse sentido, durante e após a dinâmica de interações, geram “resultados”.

Desta forma, seguindo Lascoumes e Le Galès (2012b), conclui-se que a análise da ação pública pode ser realizada a partir de cinco elementos inter-relacionados: os agentes (ou atores), os processos, as instituições, as representações e os resultados.

Para Lemes (2016), as ideias e as representações dos agentes que atuam nos órgãos administrativos da educação são parte do processo de interação entre

eles, tornando-se fatores determinantes para construção de uma matriz cognitiva e normativa, que se caracteriza nos instrumentos de regulação. A matriz cognitiva e normativa está assentada sob três modelos conceituais⁵ definidos por Jobert & Muller(1987), Hall (1993), Sabatier & Jenkins-Smith (1999): referencial, paradigma e *advocacy coalition* (sistemas de crenças). O ponto comum desses modelos é “esclarecer a influência exercida pelas normas sociais globais sobre os comportamentos sociais e sobre as políticas públicas” (MULLER; SUREL, 2002, p.45). Nesse sentido, pode-se partir do pressuposto de que os modos de regulação do sistema educacional são determinados pela matriz cognitiva e normativa construída no processo de interações entre os agentes, e que promove a responsabilidade e a legitimidade das ações.

Segundo Barroso (2006a, p. 13), os modos de regulação de um sistema de ensino, postos em prática pelas autoridades educativas, reúnem um “conjunto de mecanismos de orientação, coordenação, controle das ações, das instituições, dos profissionais dentro do sistema educacional”, determinadas pelas interações dos grupos, dos agentes envolvidos nos processos decisórios. Compreender esse conjunto de mecanismos e os novos modos de regulação do Estado⁶, decorrente das interações produzidas entre os agentes que atuam no sistema público de ensino e no processo de execução da política que se instituiu recentemente com a aprovação do plano municipal de educação, é uma necessidade no campo das pesquisas educacionais, do ponto de vista da análise cognitiva.

Nessa direção, a pesquisa ora aqui apresentada centra a análise compreensiva nas estratégias do plano municipal de educação, com foco no desenvolvimento da Educação Infantil e suas etapas (creche e pré-escola), embora o plano contemple todos os níveis e segmentos da Educação. Essa escolha se justifica por entender que essa política pública se constitui como possibilidade de mudança no cenário educacional, voltado a esse nível de ensino. Portanto, o objeto deste estudo é o Plano Municipal de Educação de Bebedouro, município situado no Estado de São Paulo, complementado com o estudo do arcabouço legal que regulamenta a Educação no Brasil, e as metas e estratégias contidas no Plano Nacional de Educação. A abordagem adotada aqui é a análise cognitiva de políticas públicas, na perspectiva da Ação Pública, com base na visão sociológica do conceito

⁵ Os conceitos metodológicos serão abordados na seção 2.

⁶ Aqui o Estado é entendido como o poder público municipal.

de política pública, recorrendo a um referencial teórico ligado a esse conceito e aos seus elementos de análise, e considerando a matriz cognitiva e normativa construída a partir do *advocacy coalition*, paradigmas e referenciais presentes no processo de interações dos grupos que influenciam as ações dos agentes, de forma individual ou coletiva, provocando mudanças no cenário educacional municipal (LEMES, 2016; SUREL, 2008; MULLER; SUREL, 2002; SABATIER, 1999 HALL; TAYLOR, 1996, LASCOUME; LE GALÈS, 2012). O referencial teórico que embasa o estudo foi desenvolvido na França, decorrente das mudanças na sociedade e nos modos de interações entre governo e governados, o qual permite compreender os determinantes das políticas públicas educacionais a partir de uma visão mais abrangente. Com esta visão, elas são entendidas não apenas como espaços onde os atores se confrontam, de acordo com seus interesses, mas também como o lugar onde determinada sociedade constrói sua relação com o mundo, e colocam em disputa as representações (paradigmas, referenciais e sistemas de crenças) para entender como ele é percebido, bem como nele atuar e em sua percepção (MULLER, 2014).

Segundo Muller (2014), a estrutura de referência que orienta as ações dos agentes públicos se divide em dois elementos: o referencial global e o referencial setorial. O referencial global consiste em um conjunto de valores fundamentais que se referem às crenças básicas de uma sociedade, bem como a normas que permitem escolher entre os comportamentos. O referencial setorial é uma representação de um setor, seu primeiro efeito é marcar os limites setoriais, sua configuração e seu lugar na sociedade, pois esses elementos são objetos de conflitos em curso, em conexão com as controvérsias sobre o controle da agenda política. A dinâmica de interações entre os atores se insere na relação entre os dois (MULLER, 2005).

Nessa perspectiva, podemos considerar o plano nacional de educação como um referencial global e o plano municipal de educação como um referencial setorial, ambos como a expressão da imagem do real desejado pela sociedade. Esses instrumentos estão estruturados por uma lei que os define, um diagnóstico da realidade educacional, e previsão do cumprimento de vinte metas, seguidas de estratégias de ações.

A escolha do referencial teórico para esta pesquisa está pautada em uma nova visão de análise de políticas públicas educacionais, apresentada pelo

Professor Doutor Sebastião de Souza Lemes, na disciplina de “Fundamentos de Análise Cognitiva de Política Pública: a decisão, instrumentação e regulação da educação”. O estudo do tema se justifica pela busca em responder às indagações que decorrem da “necessidade de compreender a política pública para a educação como aquelas ações que regulam e orientam os sistemas de ensino e a educação escolar” (LEMES, 2016, p. 1620). Assim, a Secretaria Municipal de Educação é o campo para a pesquisa, por ser esse o espaço que promove a ação política, sendo o órgão responsável por orientar, conduzir, controlar, coordenar e executar as políticas públicas educacionais no âmbito municipal.

Portanto, as questões de pesquisa são: 1) Quem são os agentes públicos, políticos e sociais que orientam, direcionam, influenciam as ações de execução da política pública educacional? 2) Como os eixos de ação enquanto determinantes se articulam e se estruturam no âmbito político-administrativo para o debate dos problemas? 3) Como priorizar as ações a partir das decisões determinadas? 4) Qual a configuração desejável para mudanças políticas, por meio de uma matriz cognitiva e normativa forte e eficaz? Diante deste questionamento, a hipótese para o resultado deste estudo é a de que a matriz cognitiva e normativa, imposta pelo referencial global, é adequada no âmbito do referencial setorial, a partir do conjunto de interações entre os agentes da ação política e que ela determina a qualidade da educação. A matriz cognitiva que se reconstrói parece direcionar e orientar as decisões por meio dos determinantes normativos, denominados instrumentos da ação pública, para o desenvolvimento do plano municipal de educação, o qual irá se refletir no interior das escolas. Sendo assim, analisar as mudanças produzidas no interior dos processos de interação da ação política devido à influência de um referencial é um avanço para a pesquisa em educação, visto que a maior parte das pesquisas não aborda essa temática.

De fato, a análise de políticas públicas educacionais aumentou após os anos 1990, quando as pesquisas realizadas, a maioria elaborada no formato de estado da arte, deram ênfase ao estudo das estruturas e condicionantes políticos e econômicos e pouca ênfase sobre as especificidades no interior dos processos educacionais. Os levantamentos feitos nesses estudos têm sido críticos também em relação aos desenhos metodológicos e aos aportes teóricos no campo da análise de políticas públicas educacionais, e por isso constata-se que a teoria que os embasa é incipiente (MARTINS, 2013).

Para Martins (2013, p. 288),

A literatura examinada aponta, ainda, a quantidade de estudos que lançam mão, primeiramente, de um discurso baseado na análise dos condicionantes estruturais, sobretudo econômicos e políticos, com referências ao neoliberalismo, à globalização, e às diretrizes semelhantes que pautam agendas de diferentes governos. Este pode ser um dos fatores assinalados pelas sistematizações realizadas que ampliariam, talvez, a ideia de que, no escopo das investigações da área, temos mais do mesmo: se as agendas governamentais são homogêneas, as reflexões sobre sua formulação também acabam por se assemelhar.

Essa pesquisadora concluiu que as investigações de políticas públicas educacionais possuem estruturas semelhantes ao privilegiar contextos e cenários políticos, sendo que se poderiam investigar questões específicas que ocorrem nas regiões ou locais. Pode-se inferir que há a “ausência de relações consistentes entre as duas dimensões – da *politics*⁷ e da *policy*⁸ – talvez seja um dos maiores problemas existentes hoje nos estudos sobre políticas educacionais” (MARTINS, 2013, p. 289).

Portanto, este trabalho apresenta a realidade no desenvolvimento da educação municipal, embora as soluções para resolver os problemas da educação são preconizadas e valorizadas pelas grandes organizações internacionais em relação às novas aplicações da gestão pública influenciando o referencial global. Mas é no referencial setorial que ocorre a formulação das agendas em que as políticas se modificam devido ao confronto de ideias, interesses, valores, crenças e paradigmas que permeiam as interações dos agentes públicos e políticos.

O objetivo geral desta pesquisa é compreender e discutir a matriz cognitiva e normativa transformada, no âmbito político-administrativo municipal, pela dinâmica do conjunto de interações e negociações entre os agentes públicos, políticos e sociais para execução das ações educacionais, a partir de um referencial cognitivo e normativo.

Para tanto, os objetivos específicos são:

- Descrever os eixos de ação como determinantes produzidos pela atuação dos agentes, as representações, os processos de mobilização de recursos, as instituições e os efeitos da ação como resultados no âmbito do sistema municipal de ensino;

⁷ Atividade política (*politics*)

⁸ Ação pública (*policies*).

- Interpretar a matriz cognitiva e normativa presente no conjunto de interações dos agentes, considerando os quatro elementos para análise, os valores, as imagens, os algoritmos e os padrões;
- Compreender a dinâmica de interações entre os agentes e a relação existente entre dois referenciais cognitivo e normativo;
- Identificar as ações estratégicas de cada meta do plano municipal de educação e situá-las no tempo e no espaço que se desenvolverão durante a sua vigência para o desenvolvimento da educação infantil.

1.2 Organização do trabalho

A tese está organizada em seis seções. A primeira seção apresentará a introdução da pesquisa, contendo a contextualização do tema, a fundamentação teórica, as percepções da autora durante a trajetória profissional e acadêmica que levaram ao interesse pelo objeto de pesquisa; apresenta as questões que orientam o estudo, os objetivos, geral e específicos, e a relevância do estudo para educação.

A segunda seção abordará os conceitos metodológicos para o estudo do objeto da pesquisa. O primeiro subtítulo descreve o desenvolvimento da análise de política pública iniciado nos países desenvolvidos e mais tarde no Brasil; o segundo aborda a origem da abordagem cognitiva de políticas públicas; o terceiro explica a matriz cognitiva e normativa como conceito simbólico; o quarto subtítulo apresenta as categorias da análise de acordo com o nível de percepção dos agentes presentes nos discursos, no momento em que se levantam os recursos e repertórios de ação. O quinto e último subtítulo descreve os modos de análise dos instrumentos da ação pública.

A terceira seção apresentará a relação entre dois referenciais, o plano nacional e municipal de educação, um global e outro setorial, entendidos como instrumentos que representam o referencial cognitivo e normativo com caráter orientador e fomentador da construção da matriz cognitiva e normativa, que se reconfigura no âmbito político-administrativo em que se dá a ação pública.

A quarta seção apresentará o cenário de institucionalização de Sistemas de Ensino a partir da constituição federal. Em seguida é feita a caracterização do sistema de ensino do município de Bebedouro, como o campo do presente; o segundo subtítulo apresenta os dados educacionais do município estudado.

A quinta seção explicará os elementos determinantes da ação pública, representados como eixos que sustentam a gestão educacional, formando a estrutura existente no espaço de debates: os agentes públicos, políticos e sociais, as representações, os processos, as instituições e os resultados.

A sexta e última seção apresentará os agrupamentos das ações estratégicas segundo o nível de percepção dos agentes, classificando-se em: manutenção e permanência, aprimoramento e novas implantações.

2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Para explicar a dinâmica de interações produzidas no âmbito político-administrativo, decorrentes dos processos que provocam mudanças na política, pela adoção de um referencial cognitivo e normativo, consideraremos os elementos de análise da abordagem cognitiva de políticas públicas: valores, padrões, algoritmos e imagens (MULLER; SUREL, 2005, 2011). Trata-se de uma pesquisa qualitativa do tipo compreensiva e explicativa, cujo desenvolvimento se dá pelo método empírico e indutivo (GUERRA, 2006). Para tanto, será empreendida a análise das estratégias de cada meta, contidas nos planos de educação, descritas em três grupos para o desenvolvimento das ações: aprimoramento, permanência e manutenção, e novas implantações.

Este método de investigação e a construção teórica não estão dissociados, uma vez que é na construção do método e na sua discussão que se aprofunda a reflexão teórica. Nessa perspectiva, o método é indispensável e constitui todo o processo de produção do conhecimento, desde a escolha do objeto, a definição do problema, as categorias de análise, os caminhos trilhados na investigação, passando pela produção e obtenção dos dados, e está presente também na elaboração das análises e nas reflexões (MOLON, 2008). O método, visto dessa forma, articula implicitamente ou explicitamente o objeto, o problema, o referencial teórico e os procedimentos metodológicos, dando a possibilidade de analisar, refletir e fazer considerações.

A técnica utilizada para descrever e interpretar os instrumentos de ação é a análise de conteúdo, por buscar o “confronto entre um quadro de referência do investigador e o material empírico recolhido”, e visa descrever e interpretar o objeto de estudo, recorrendo a um sistema de conceitos teórico-analítico, de forma a permitir formular regras de inferência (GUERRA, 2006, p.62). Essa análise de conteúdo, de cada fase, será feita à luz das leis, relatórios, decretos, portarias e regimento que regulam e organizam o sistema educacional e as escolas, produzidos pelos agentes para consecução das ações relacionadas ao referencial global e setorial.

Muller, Palier e Surel (2005, p.4) nos ensinam que “as discussões metodológicas nunca devem ser desconectadas das questões teóricas e das abordagens escolhidas”. A análise nessa perspectiva permite compreender

cientificamente a origem do fenômeno no processo de interações que resultam em ações. Então, a proposta metodológica é conhecer as causas, buscar a gênese do fenômeno, e descrever e explicar o processo de desenvolvimento de ações na adoção de um referencial cognitivo e normativo.

O plano municipal de educação, portanto, é entendido como um referencial setorial, e assim, o objetivo principal do estudo é interpretar e discutir a matriz cognitiva e normativa transformada no âmbito político-administrativo municipal pela dinâmica decorrente do conjunto de interações e negociações entre os agentes públicos, políticos e sociais, para a execução das ações educacionais previstas nele.

Finalmente, será possível identificar uma série de noções ou componentes que delimitam e orientam o trabalho de investigação, ao analisar esse plano do ponto de vista de uma matriz teórica que concebe três linhas analíticas - os sistemas de crenças, os paradigmas e os referenciais – e que é denominada abordagem cognitiva de políticas públicas, na perspectiva da ação pública.

2.1 A origem da análise de políticas públicas

A análise de política pública se desenvolveu de forma diversa entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, em relação à sua institucionalização acadêmica como especialidade. Esse desenvolvimento se deve em grande parte ao resultado da disseminação internacional de um conjunto composto de pesquisas e relatórios relacionados às ordens institucionais, bem como tentativas de modelagem e teorização (PAYRE & POLLET, 2005).

A abordagem sequencial de Jones (1970) deu início aos elementos para análise de processos de implementação, as chamadas caixas de ferramentas. As análises mais recentes foram conceituadas de forma mais ampla, dando lugar às noções de redes de atores, sistemas de crenças, universo cognitivo. Esses novos modelos fornecem referencial teórico para a definição de hipótese de pesquisa.

As teorias do conhecimento que surgiram da sociologia e da psicologia caminhavam juntas na direção da noção de que “toda relação social é também um fator de conhecimento e compreensão da realidade” (SUREL, 2008, p.42). Os primeiros trabalhos dessa evolução conceitual datam de 1987, com os estudos de

Jobert e Muller (1987), *L'État en Action*,⁹ os quais estão baseados em dois conceitos intimamente ligados entre si, que tentam estabelecer uma ponte entre a dimensão cognitiva e as implicações concretas das políticas públicas.

A noção de referencial como tentativa de operacionalizar os fenômenos do conhecimento e significados no espaço público é definida como "uma imagem da realidade social construída pelo prisma das relações de hegemonia setorial e global, é uma imagem codificada da realidade" (SUREL, 2008, p.42). Esta imagem produz efeitos claros, sem virar realidade totalmente visível, já que ela se "esconde em hegemonia das relações em geral, torna-se um pouco menos opaca, pois permite que por meio das normas que produz agir sobre a realidade" (JOBERT; MULLER, 1987, p.70).

Originalmente, a análise de políticas públicas foi constituída nos Estados Unidos, nos anos de 1960, como uma ciência da ação e para a ação do Estado, a partir de uma perspectiva da sociologia histórica anglo-saxônica, sob duas vertentes, a análise do Estado e das instituições públicas (MULLER; SUREL, 2002). Na França, a análise de políticas públicas é herdeira dessa dupla filiação dentro e fora das ciências sociais, e também passou por algumas diferenças notáveis que marcaram a ciência política como disciplina (PAYRE; POLLET, 2005).

No Brasil, as primeiras atividades sistemáticas de mobilização de conhecimento com fundamento científico ocorreram a partir de 1930, para subsidiar a formulação de políticas públicas, com a implantação do Estado Nacional-Desenvolvimentista, mas a institucionalização como campo de estudo se deu a partir de 1990 (FARAH, 2016).

Percebe-se, de maneira geral, que a preocupação de passar de uma análise de políticas públicas para uma sociologia da ação pública é uma maneira de levar em conta as mudanças que estão ocorrendo nas formas de interação entre Estado e sociedade. Considerando os conflitos éticos e políticos relativos às normatividades das políticas públicas quanto ao atendimento das reivindicações dos grupos pode-se perceber que as interações ocorrem de maneira caótica entre os agentes públicos, políticos e sociais, em busca da construção de espaços de legitimação para decisões. De acordo com o que diz Costa (2015, p. 159),

Tanto no campo da gestão pública, quanto no campo da sociedade civil e do Estado, existe essa dificuldade em se entender esse mundo

⁹ "O Estado em Ação",

novo que está surgindo, e os dois precisam aprender a se comunicar melhor, tentando estabelecer uma agenda mais clara sobre esses conflitos. Então, esse é o campo em que nós estamos metidos, um campo extremamente complexo e que não tem limites claros. O que são PPs¹⁰? Elas vão sendo 'inventadas' ao longo do processo. Quais são os interesses e as identidades no campo das PPs? Eles são criados no próprio processo de implementação das PPs, e os sentidos de justiça, de identidade, de reconhecimento, são desenvolvidos nesse processo. As políticas não são apenas passivas ou reativas, mas também são produtivas, criativas, transformadoras da própria essência do processo social.

Portanto, o sentido que se pode dar à sociologia política, enriquecida pelas contribuições renovadas da sociologia histórica aplicada aos estados e instituições públicas, estabelece as bases para uma verdadeira ciência social da ação pública, constituindo um reservatório de ideias, modelos de análise e estudos empíricos.

Embora os estudos de políticas públicas tenham iniciados nos Estados Unidos na década de 1940, a análise teve início a partir de 1960. Todas as questões relativas a esses estudos eram da administração pública, baseada em uma estrutura intelectual do campo acadêmico e dominado por teorias funcionalistas. Duas décadas depois, as abordagens sistemáticas integraram limites convencionais do funcionalismo, em um paradigma popularizado por David Easton. Essa visão racional, funcional e sistêmica da tomada de decisões e da política pública provocou fortes críticas no campo acadêmico (PAYRE & POLLET, 2005). Essa fase da análise das políticas públicas corresponde a um projeto simultaneamente político e científico, o da racionalização da ação pública. (HASSENTEUFEL, 2008).

Herbert Simom, Charles Lindblom e Robert A. Dahl, por meio de suas obras, fizeram uma crítica aos estudos teóricos da administração pública, ao considerar a "racionalidade limitada" dos atores; para eles, o comportamento humano e a realidade empírica podem ser observados (PAYRE & POLLET, 2005).

Segundo Payre e Pollet (2005, p. 35), uma ciência da administração pública exige um conhecimento mais preciso do "homem administrativo" e sua racionalidade concreta deve ser estudada. O homem administrativo não é um homem "mecânico", com uma perfeita racionalidade, misturando-se com a aplicação estrita das "leis universais da ciência da administração". Payre e Pollet consideram que nenhuma ciência da administração é possível se o lugar dos valores normativos e a natureza

¹⁰ Políticas Públicas

do "homem administrativo" não possam ser esclarecidos. Outros diálogos são feitos entre as ciências sociais e a análise das instituições político-administrativas.

Renaud Payre e Gilles Pollet (2005, p. 35) destacaram no seu artigo intitulado "Analyse des politiques publiques et sciences historiques: quel (s) tournant (s) socio-historique (s)?" o fato de o processo de desenvolvimento do planejamento governamental consistir na construção e disseminação de uma representação centrada na ideia de modernização e crescimento, elaborada pelos agentes públicos. Este estudo baseou-se na identificação de uma comunidade de planejadores, construída essencialmente em torno de comissões e direções governamentais. O planejamento é então definido como um grupo de atores, produzindo uma visão do mundo centrada na ideia de modernização que seria então disseminada via comissões do plano, em toda a administração, bem como nos círculos econômicos.

É a partir desse estudo que o conceito de referencial foi forjado. A ambição desta abordagem, retrabalhada e requalificada alguns anos depois de cognitiva, consiste em estudar "os processos pelos quais são produzidas e legitimadas representações, crenças, comportamentos, especialmente sob a forma de políticas públicas particulares no âmbito do estado". (MULLER & SUREL, 2002, p.47).

Posto que a administração não é mais apreendida como uma função de execução simples; que é vista como um espaço de relações de poder e a fronteira entre administração e política; e que o comportamento dos atores, dentro das organizações administrativas e burocráticas, não é apenas prescrito pela função que lhes é atribuída, mas por sistemas complexos de interações, compreende-se que essa dinâmica é o que dá significado ao uso da expressão "gestão educacional" (LUCK, 2015).

A constatação, depois de décadas de desenvolvimento de pesquisas sobre a influência das ideias, dos interesses e das instituições, é a de que as interações entre os agentes e atores envolvidos, individual ou coletivamente, influenciam a formulação das agendas e a execução das ações, passando, assim, a ser objeto de pesquisa. Por isso, para analisar tais elementos é possível somente pelo método empírico e indutivo (MUSSELIN, 2005).

Portanto, a abordagem adotada nesta pesquisa é a análise cognitiva de políticas públicas, fundamentada nos conceitos de Muller (2011) considerando os seus elementos de análise: valores, padrões, algoritmos e imagens. São conceitos

que requerem construção de conhecimento indutivo, e para tanto, “o trabalho analítico inicia-se por um exame contínuo e aprofundado do material recolhido [...]”, visto que, “as construções explicativas são elaboradas no decurso da pesquisa, pela interação dos quadros de referência conceptuais disponíveis e os dados do terreno” (GUERRA, 2006, p. 25).

Essa compreensão da gênese dos processos de mudanças e sua teorização favorece o entendimento da escolha metodológica para a análise cognitiva de políticas públicas.

2.2 A análise cognitiva de políticas públicas

Os principais autores de referência da abordagem cognitiva de políticas públicas e da perspectiva da ação pública são os franceses: Pierre Muller e Yves Surel; Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès, respectivamente.

A abordagem cognitiva tenta mostrar que a mudança é possível e necessária para dar sentido às incessantes transformações da ação pública. Esta teoria é articulada em torno de três proposições:

1. Os problemas que são objetos das políticas públicas derivam do desalinhamento entre os diferentes subsistemas ou setores que constituem a sociedade. Essas tensões resultam da crescente fragmentação entre diferentes subsistemas sociais, cujo ajustamento é sempre mais problemático, cada um desses subsistemas tendendo a constituir um universo de sentido e ação autônoma, dominado por atores que defendem interesses particulares ligados a uma representação específica de seu lugar na sociedade;
2. A percepção dos problemas que resultam desses desalinhamentos é essencialmente através de uma visão global do lugar e do papel desses diferentes subsistemas ou setores na sociedade. É a maior ou menor adequação das lógicas setoriais a essa estrutura cognitiva e normativa global que expressará a extensão dos desalinhamentos setoriais;
3. O objetivo das políticas é atuar sobre essas tensões, essencialmente tentando adaptar as características dos subsistemas em questão, de modo que elas correspondam ao que elas "devem" ser do ponto de vista da visão global. Nesta perspectiva, o que tem sido chamado de relatório global setorial é a ferramenta essencial para analisar a mudança e o papel da ação pública na regulação da mudança social (MULLER, 2011, p. 34. Tradução nossa¹¹).

¹¹ les problèmes qui font l'objet des politiques publiques proviennent de désajustement entre les différents sous-systèmes ou secteurs constituant la société. Ces tensions résultent de la fragmentation croissante entre différents sous-systèmes sociaux dont l'ajustement est toujours plus problématique, chacun de ces sous-systèmes tendant à se constituer en un univers de sens et d'action autonome dominé par des acteurs défendant des intérêts particuliers liés à une représentation spécifique de leur place dans la société ;la perception des problèmes qui résultent de ces désajustements se fait pour l'essentiel à travers une vision globale de la place et du rôle de ces

Essa abordagem enfoca a função cognitiva da ação pública que se junta ao trabalho de vários autores que enfatizam o papel das ideias no estudo da ação pública: Peter A. Hall, que se inspira no trabalho de Thomas S. Kuhn, usando a noção de paradigma para designar a concepção global que anima os formuladores de uma política; Paul A. Sabatier que se propõe a distinguir o núcleo central (núcleo profundo) formado por crenças gerais (não relacionadas a uma política); e crenças relacionadas à política e aspectos secundários (questões mais técnicas) e os referenciais de Muller e Jobert (SUREL, 2008).

Dessa maneira, a abordagem cognitiva propõe uma grade de análise que harmoniza os determinantes normativos, e de certa forma o voluntarismo político por reunir um amplo processo de interpretação do mundo, acreditando que esse se transforma, decodifica-se e reconfigura-se no contexto das interações coletivas, sendo o principal interesse dessa abordagem, que é fornecer uma estrutura geral para pensar sobre políticas públicas em processo de mudanças.

2.3 Matriz Cognitiva e Normativa – Referencial, Paradigma, Sistemas de Crenças

A abordagem cognitiva para a análise de políticas públicas busca compreender a política como matriz cognitiva e normativa, “constituindo sistemas de interpretação do real, no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados poderão inscrever sua ação” (MULLER;SUREL, 2002, p.44).

A matriz cognitiva e normativa está ligada ao peso dos valores, das ideias e das representações presentes nas dinâmicas cognitivas de argumentações entre os agentes, explicadas pela associação de três modelos de abordagens de análise de políticas públicas: as noções de paradigma (HALL, 1993), de *advocacy coalition*

différents sous-systèmes ou secteurs dans la société. C'est la plus ou moins grande adéquation des logiques sectorielles à ce cadre cognitif et normatif global qui va exprimer l'ampleur des désajustements sectoriels ;l'objet des politiques est d'agir sur ces tensions, essentiellement en tentant d'adapter les caractéristiques des sous-systèmes concernés pour qu'elles correspondent à ce qu'elles « doivent » être du point de vue de la vision globale. Dans cette perspective, ce que l'on a appelé le rapport global sectoriel constitue l'outil essentiel pour analyser le changement et le rôle de l'action publique dans la régulation du changement social. En effet, si le rgs est l'expression de la place et du rôle du secteur (ou du domaine, ou du champ) dans la société globale, il constitue aussi l'objet des politiques publiques, dont le but est précisément de tenter d'ajuster le fonctionnement du secteur par rapport au global.

(SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993), a noção de referencial (JOBERT; MULLER; 1987; FAURE; POLLET; WARIN; 1995).

As três noções recobrem elementos parecidos quanto à convicção de que existem valores e princípios gerais que definem uma “visão de mundo” particular, e princípios abstratos relacionados às dinâmicas de interações entre os indivíduos com diferenças de interesses entre os grupos sociais. Os princípios gerais e abstratos englobam o que Muller (2005) mais tarde chamou de referencial global e setorial.

Para Muller e Surel (2002, p. 47), a matriz cognitiva declina dos princípios gerais, e reage aos princípios específicos, “ela levanta eixos de ação desejáveis, que determinam, em parte, a interação com o jogo dos interesses e o peso das instituições, as estratégias dos atores”, criando uma imagem do setor. As considerações práticas, os métodos e meios apropriados para realizar os valores e objetivos definidos numa política pública determinam o conjunto desses elementos cognitivos. Então, as escolhas instrumentais visando à mobilização desses instrumentos numa direção precisa, “é o conjunto dos elementos que fazem sistema, que levanta assim mapas mentais particulares”(idem ibidem).

A existência de uma matriz cognitiva e normativa partilhada por certo número de agentes e atores alimenta a “consciência coletiva”, caracterizada por um sentimento subjetivo de pertença, produtor de uma identidade específica. Assim, a gestão do vínculo entre os objetivos gerais e específicos, quando conseguida produz identidades, com base nos paradigmas e referenciais individuais ou coletivos.

Portanto, a proposição de implantação de uma política, ou seja, a construção da matriz cognitiva e normativa expressando mudança, significa duas coisas: 1) o surgimento de um novo quadro cognitivo e normativo (composto de novos valores, novas injunções normativas, novos algoritmos); 2) ao mesmo tempo, a ascensão desse novo sistema de referência constituirá uma forma de supervisão da ação dos atores.

2.4 Categorias de análise

A forma de demonstrar esforços a fim de resolver desafios públicos é dar visibilidade à ação pública por meio de gestos simbólicos. Esses se constituem como medida essencial, como quando se emite uma lei, mas não se elabora,

imediatamente, um decreto regulamentando-a. De fato, o plano municipal de educação, instituído por lei, por si só, não se constitui em ação. Os objetos da intervenção pública, caracterizados pelas estratégias, foram selecionados para sua execução, sendo necessário, portanto, estabelecer sua configuração.

Para compreender o conjunto de objetos de intervenção, é necessário conhecer a construção do problema político. Lascoumes e Le Galès (2012b) explicam que os problemas passam por três fases: fatos sociais, problemas e desafios públicos, problemas e desafios políticos.

Os fatos sociais são constatações baseadas em uma situação real, apresentada por um diagnóstico estatístico ou apenas uma percepção. O problema se torna um desafio público quando há mobilização de atores que o inserem no espaço público e ganha atenção. Quando o problema e desafio só podem ser resolvidos no âmbito do poder público, se tornam um problema e desafio políticos.

Dessa maneira, o apelo da sociedade à intervenção do poder público visa à tomada de providências com a inscrição do problema na agenda de ação.

Lascoumes e Le Galès (2012b, p. 142) colocam que “os debates sobre valores e normas que permitem categorizar, e de certa forma reduzir, ou de tornar governável um problema é tipicamente político”. Para analisar essas dimensões é importante dissociá-las a fim de compreender as condições de visibilidade dos problemas, a escolha entre eles, a prioridade, a continuidade e as novas opções.

Dessa forma, as estratégias de ação vão se delineando na medida em que ocorrem os processos de interação entre os agentes, quais recursos e repertórios de ação são mobilizados dando origem às fases de construção da matriz cognitiva e normativa, de acordo com os níveis de percepções dos agentes quanto às imagens, padrões, algoritmos e valores. Esses elementos são considerados as categorias definidas por Muller (2005) para análise de referenciais.

Os valores são as representações do que é desejável - por exemplo: “Educação é direito de todos” -, definem uma estrutura global para ação pública. Os padrões enfatizam as diferenças entre o real percebido e a realidade desejada, consideram o dever, a necessidade, como por exemplo: “é necessário investir, prioritariamente, em formação de professores e melhorar os salários como fator de qualidade, ao invés de investir em embelezamento das escolas”; por isso dizemos que padrões definem princípios de ação. Os algoritmos são expressos na forma “se...., depois”, “se o regime de colaboração funcionar o sistema nacional de

educação se concretiza”. As imagens são constituídas pelo conjunto das percepções, que aponta para o real desejável. As estratégias estão qualificadas em níveis de acordo com a atenção e prioridade dada, ocupam o centro das discussões da agenda de trabalho da secretaria de educação.

Segundo Muller (2011), o quadro da política é constituído por um conjunto de prescrições que dão significado a ela, definindo critérios de seleção e métodos de solução. Com essa visão, as estratégias estão classificadas em três níveis de percepção dos problemas públicos e políticos que se desenvolveram no tempo e espaço para a execução do PME nos últimos 3 anos.

Assim, a análise parte da divisão das estratégias do plano municipal de educação em três grupos, de acordo com níveis simbólicos e concorrentes que se requalificam no tempo e espaço. Os grupos estão definidos em ações de aprimoramento, manutenção e permanência, e novas implantações.

Quadro 1 Grupo de ações baseados nos níveis de percepção dos agentes públicos

APRIMORAMENTO	MANUTENÇÃO E PERMANÊNCIA	NOVAS IMPLANTAÇÕES
1. Estudo de demanda; 2. Cuidar e educar; 3. Elaboração de proposta pedagógica/currículo; 4. Imersão em experiências com diferentes suportes e gêneros textuais orais e escritos; 5. Organização de espaços e tempos e valorização das diferentes culturas; 6. Documentação avaliativa; 7. Acompanhamento do trabalho pedagógico; 8. Proteção à criança; 9. Intersetorialidade - cuidados com a saúde; 10. Formação continuada de professores; 11. Acesso e permanência; 12. Projeto Político-Pedagógico; 13. Adequação do Projeto Político-Pedagógico;	1. Expansão de vagas em creches; 2. Prioridade de atendimento às crianças em condições de risco; 3. Relação numérica professor/educando; 4. Oferta de vagas em tempo integral; 5. Profissionais da Educação Infantil; 6. Acessibilidade; 7. Acesso de alunos com deficiências; 8. Chamamento público das crianças de 4 e 5 anos; 9. Controle de frequência; 10. Articulação sequencial das etapas e níveis da educação; 11. Realização de concursos públicos de ingresso de profissionais da educação; 12. Transporte escolar; 13. Transporte escolar acessível;	1. Consulta Pública de demanda por creche; 2. Avaliação da Educação Infantil; 3. Intersetorialidade; 4. Busca Ativa Escolar; 5. Educação Ambiental; 6. Política para Educação Infantil; 7. Atendimento Educação Especializado; 8. Utilização de instrumentos de acompanhamento;

Fonte: dados da pesquisa

Essas ações se inserem no que Muller (2005) chama de “dimensão normativa”, que define os valores que devem ser assegurados para o tratamento dos problemas. Os valores definem uma estrutura global para ação pública e são as representações do que é bom e desejável.

Portanto, o objetivo da análise é descrever as ações dos três grupos a partir do resultado do processo dinâmico das interações entre os agentes públicos e políticos no tratamento dos problemas, as quais se desenvolvem no tempo e espaço do processo educacional.

As ações de aprimoramento concentram fortemente as controvérsias entre os agentes, colocando em movimento os níveis de percepção referentes às imagens, padrões, algoritmos e valores. O conjunto dessas percepções corresponde à imagem do real desejado. Fazem sentido imediatamente, sem passar por um longo desvio discursivo; constituem, portanto, o elemento central do sistema de referência.

Percebe-se que o nível dos padrões é predominante nos discursos dos agentes na maioria dos problemas que envolvem os temas desse grupo quanto ao dever e necessidade de se realizar, como também o nível dos valores está constantemente no centro dos debates.

O nível dos algoritmos é mais fraco nos discursos para execução dessas estratégias, pois é dada pouca ênfase às condicionalidades. Dessa maneira, a matriz cognitiva e normativa relacionada às estratégias, que se agrupam de acordo com os níveis de percepção, está em construção pelos agentes envolvidos no processo de execução das ações.

As ações de manutenção e permanência se inserem nos debates dos agentes como problemas públicos e políticos e ocupam os níveis mais fracos na arena de discussões, ocupando os níveis das imagens e padrões. A imagem está relacionada ao real desejado, baseia-se nos discursos positivos sobre os temas, e poucas inferências negativas. Quanto aos padrões, estes estão relacionados ao reconhecimento do dever, às necessidades, às prioridades, demandam manter e garantir a permanência. Significa que as fases de formação da matriz cognitiva e normativa estão em movimento cíclico em torno dos problemas relativos à problematização, ao dispositivo de estimulação, à estabilização e à mobilização¹².

As ações para novas implantações se concentram no nível das condicionalidades, concentram-se no nível dos algoritmos, estão presentes nos discursos dos agentes políticos ao justificar as condições financeiras, insuficiência de recursos humanos, ineficácia do regime de colaboração entre os entes federados.

¹² Ver página 71.

As ações agrupadas como novas implantações encontram-se basicamente fora dos debates, devido ao forte discurso das condicionalidades para sua execução. Isso significa que as estratégias nesse grupo são relegadas ao segundo plano, deixando para colocar no debate em longo prazo.

2.5 Análise dos instrumentos normativos e de regulação

O paradigma de tratamento dos instrumentos produzidos na ação pública neste estudo é o compreensivo indutivo. A abordagem da análise cognitiva de políticas públicas a partir do referencial teórico que adota os paradigmas, sistemas de crença e referencial só pode utilizar a técnica de análise de conteúdo, com uma visão descritiva, por buscar a dimensão interpretativa dos textos narrados nos instrumentos normativo e de regulação (GUERRA, 2006).

O raciocínio produzido neste trabalho é a indução analítica, por buscar os fatos (no terreno), o exame contínuo e aprofundado do material recolhido para compreensão de conceitos e inferir proposições teóricas. Para Guerra (2006, p. 23), a “indução analítica é um modo de colheita e análise dos dados que tem como finalidade clarificar os elementos fundamentais de um fenômeno e deduzir, se possível, uma explicação universal”.

O conceito de instrumento, adotado por Lemes (2016) e Barroso (2006a), e definido por Lascoumes e Le Galès (2012b, p. 22) é: “um dispositivo técnico com vocação genérica portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação”. Portanto, estudar instrumentos permite analisar o poder político em exercício, a autoridade e o poder dos agentes, pois “cada instrumento é, por isso, uma forma condensada de saber sobre o poder social e as formas de exercê-lo” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 202). Cada instrumento tem um caráter diferente, identificável pelo grau de coersitividade, automatismo e visibilidade, uma vez que “os instrumentos não são neutros e produzem efeitos específicos, independentes dos objetivos visados, que estruturam, segundo a sua própria lógica, a ação pública” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 181). Assim, os instrumentos da ação pública representam os modos de materializar e operacionalizar a ação governamental, através do uso dos instrumentos que se traduzem nas técnicas, nos meios de operar os dispositivos, os quais são escolhidos para resolver o conjunto de problemas públicos.

Retomando a definição anterior, os instrumentos da ação pública são, portanto, o conjunto de prescrições regulamentares ou legais que organizam os papéis desempenhados pelos agentes. As regularidades provocadas por esses instrumentos moldam os comportamentos dos agentes públicos e sociais, as quais são obtidas pelas matrizes cognitivas e normativas. Ou seja, o instrumento da ação pública como instituição tem uma dimensão regulamentar, normativa e cognitiva.

O sistema público de ensino é formado pelo conjunto de escolas, implicando definir princípios, diretrizes e normas organizacionais, pedagógicas e curriculares. Nesse sentido, a ação pública nos sistemas públicos de ensino é produtora de ordem e fruto da dinâmica de interações entre diversos agentes com estruturas cognitivas diferentes e se respalda em referenciais, consolida-se por meio dos instrumentos por ser um dispositivo organizador das relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários, em função das representações e significados que ele carrega (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012a).

Dessa forma, os instrumentos da ação pública induzem a aplicação das políticas como momento de tradução, ou seja, agem como lugar de adaptação de ideias, como suporte da relação dos agentes com a política, e provocam mudanças de paradigmas. A mudança de paradigma evocada por um referencial implica a construção e a utilização de instrumentos que permitam a tradução do texto político para a aplicação na prática. Os principais instrumentos da ação pública na educação no âmbito político-administrativo que funcionam como diretrizes organizacionais são: os decretos, portarias, editais, atas, comunicados e instruções; na escola são compostos pelo projeto político-pedagógico, regimento, editais, atas e comunicados.

As diretrizes organizacionais, instrumentos normativos, são portadores de intencionalidades, ideias, valores, atitudes e práticas (matriz cognitiva e normativa) que vão influenciar os modos de pensar dos agentes na configuração de suas práticas. Os agentes podem aderir, resistir ou dialogar com elas e formular, de forma colaborativa, novas propostas.

3 A RELAÇÃO ENTRE DOIS REFERENCIAIS: O PLANO NACIONAL E MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

O plano nacional de educação é entendido, neste estudo, como o referencial global, devido a sua abrangência para alcançar o ideal de uma educação de qualidade que alcance a todos os cidadãos. Para seu sucesso, é essencial a articulação entre os sistemas de ensino, federal, estadual e municipal, e a participação da sociedade na sua discussão, monitoramento e avaliação. As diretrizes, metas e estratégias determinadas pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, direcionam as políticas educacionais a serem desenvolvidas no âmbito local.

Dourado (2016, p. 7) escreveu no documento intitulado “Plano nacional de educação: Política de Estado para a educação brasileira” que

As 20 metas definidas pela lei do PNE relevam os principais desafios para as políticas públicas brasileiras e oferecem direções para as quais as ações dos entes federativos devem convergir, com a finalidade de consolidar um sistema educacional de qualidade.

As metas desse referencial global estão estruturadas em quatro eixos: 1) garantia do direito à educação básica com qualidade (universalização da alfabetização e ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais); 2) redução das desigualdades e valorização da diversidade e da equidade; 3) valorização dos profissionais da educação; 4) ensino superior. Estas metas mostram que a gestão democrática e o financiamento da educação são as dimensões articuladoras da instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE).

Segundo Dourado (2016, p.8), o PNE pode ser considerado o “epicentro das políticas educacionais e, portanto, em efetiva política de Estado para a educação brasileira”. Portanto, percebe-se que se trata de um referencial global, constituído pelo conjunto de valores construídos ao longo dos anos, no que diz respeito à visão que se tem sobre educação de qualidade. Já o plano municipal de educação, nesse sentido, pode ser entendido como instrumento da ação pública local, desenvolvido no âmbito político-administrativo da gestão educacional, capaz de impulsionar, prioritariamente, a educação infantil nos municípios.

No Brasil, a formulação de planos de educação se construiu ao longo de 80 anos, teve início em 1934, e se consolidou como uma política pública para o desenvolvimento desejável da educação, em 2014. A visão de descentralização dos planos como incumbência dos estados e municípios teve início na década de 1965.

Ao examinar o percurso histórico de tentativas de elaboração e execução de planos educacionais, notam-se as dificuldades e obstáculos de toda ordem, mas a inevitabilidade e a desejabilidade de sua construção mostram-se triunfantes. Planos de educação de longo prazo, com força de lei, objetivos de articulação sistêmica e ações integradas entre os entes federativos ressurgiram com a Constituição Federal de 1988 e foram reiterados com a Lei n.9394/96 - Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN. Contudo, a ideia de construir um plano municipal de educação se consolidou com a aprovação do Plano Nacional de Educação, artigo 2º, Lei n. 10.172/2001, pois, até então, esse dever era apenas da união e dos estados, conforme o que dispõe a LDBEN. Essa incumbência foi mantida na Lei n.13.005/2014 que aprovou o Plano Nacional de Educação (2014-2024) quanto ao dever de elaborar ou adequar os planos estaduais e municipais de educação, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias, no prazo de um ano de sua aprovação.

Tal incumbência não é uma tarefa fácil, principalmente para municípios de pequeno porte, pois, para elaborar um plano de educação, pressupõe-se a existência de problemas e buscas de soluções, o que não basta que apenas algumas pessoas tenham consciência do problema, é necessário que haja pressões sociais coletivas e debates sobre os problemas que afetam as comunidades. Os dados contidos no site *PNE em Movimento* mostram que, ao término do prazo para elaboração dos planos, ou seja, um ano após à aprovação do PNE, apenas 179 dos 5.570 municípios brasileiros, 3,2 % do total, haviam sancionado suas políticas de educação. Atualmente, 99% dos municípios aprovaram seus planos de educação, com vigência de dez anos para alcance das metas estipuladas neles.

Como dito anteriormente, para municípios de pequeno porte, elaborar um plano municipal com caráter científico foi um desafio, em decorrência da necessidade de se contar com técnicos especializados para reunir informações relevantes, bem como com capacidade de sistematizar e transformar esses dados em projeções futuras. A maior parte dos municípios elaboraram seus planos, mas as condições em que isso se realizou foram as mais diversas. Apesar do apoio do Ministério da Educação – MEC, por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), e da rede de apoio técnico nacional, em que os articuladores entre MEC, diretorias regionais de ensino dos estados e secretarias

municipais contribuíram com formações regionais. Além disso, disponibilizaram-se manuais e cadernos de orientação para a elaboração do plano.

No Estado de São Paulo, esse apoio foi realizado por um técnico da diretoria regional de ensino da cidade de Jaboticabal, jurisdicionada à Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEESP), com o objetivo de orientar e monitorar as ações dos técnicos dos municípios em relação aos prazos, bem como coletar informações sobre o andamento das etapas do processo de cada ente, para alimentar o sistema de informações junto ao MEC.

A incapacidade de alguns municípios para organizar e implantar seus sistemas de ensino foi motivo de debates e dúvidas, à época em que foram conferidas competências pela Constituição Federal e LDBEN aos municípios. As dúvidas se relacionavam ao significado de sistemas de ensino, e às implicações legais, políticas e administrativas para assumir essa responsabilidade. No entanto, essa falta de definição, sobre o que seriam sistemas de ensino e sistema nacional de educação, não impediu que os municípios implantassem seus sistemas (GENTILINI, 2008).

Verifica-se que pouco se sabe sobre os processos de implantação dos sistemas, bem como os processos de desenvolvimento da educação, mas é consenso que toda política nacional aplicada nos municípios só tem eficácia se considerada a realidade onde os cidadãos vivem e trabalham. Nesse contexto, a figura do gestor educacional fica em evidência quanto à capacidade de mobilização política e construção de um poder local, entendido por Gentilini (2008, p.4) como “um conjunto de competências políticas e administrativas que qualificam seus dirigentes a propor caminhos de desenvolvimento aos municípios, a partir de prioridades democraticamente discutidas com a sociedade”.

O conceito de poder local a que se refere esse pesquisador é o construído a partir de estudos e análises de experiências ocorridas na Europa, relativas à “reconstrução e reorganização do espaço geopolítico e econômico no Pós-Guerra e do reordenamento das relações entre o Estado, o Mercado e a Sociedade, dentro de uma perspectiva social democrática” (GENTILINI, 2008, p.9).

No Brasil, o conceito de poder local é tema de estudo da Ciência Política e está ligado ao poder do coronelismo, patrimonialismo e personalismo no exercício do poder político. Porém, as circunstâncias democráticas e os modos de participação da sociedade atual, de certa maneira, influenciam as agendas políticas, exigindo,

assim, nova ressignificação do conceito, uma vez que a força da escola, da comunidade e de outros órgãos do poder local é inegável, sendo o âmbito local o espaço privilegiado, onde os cidadãos exercem seus direitos e deveres.

A gestão educacional, nesse sentido, se fortalece pelo contato direto com os usuários dos serviços prestados e, portanto, tem condições de mobilizar politicamente ações conjuntas para sua execução, a fim de promover uma educação de qualidade. O problema que se coloca nesse caso é a capacidade dos gestores que estão à frente da educação, que, na maioria das vezes, são agentes políticos que não possuem uma matriz cognitiva relativa à teoria da administração e das organizações, o que coloca em dúvida a competência para o exercício do cargo.

Segundo Fleury e Fleury (2001, p.188), a noção de competência está ligada a “um saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos e habilidades, que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo”. Isso significa que, para muitos gestores educacionais, a tarefa de elaborar, acompanhar, monitorar e avaliar o plano de educação torna-se difícil, sendo considerado um grande desafio, visto que a execução do plano demanda ações de caráter permanente e contínuo no processo e produz a dinâmica de interações entre os agentes, fato que interfere constantemente nas ações da secretaria de educação e das escolas.

Para compreender essa dinâmica de construção das ações educacionais, que ocorre no coração da gestão, é necessário compreender a perspectiva adotada de ação pública e não de política pública, para se referir ao processo de desenvolvimento do plano municipal de educação.

3.1 Ação Pública

O uso do termo “ação pública” é decorrente da mudança de perspectiva para o estudo de políticas públicas. As políticas públicas sempre foram um dos grandes paradigmas das ciências sociais para análise e compressão dos processos de regulação de todas as sociedades. Yves Mény e Jean-Claude Thoenig (1989, p.129) definiram políticas públicas como “o produto da atividade de uma autoridade investida de poder, legitimidade pública e governamental”. Com essa definição, sua análise foi gradativamente separada da ciência administrativa, para se integrar às abordagens da ciência política.

Historicamente, os modelos de análise das políticas públicas surgiram com a modernização das sociedades nacionais e industriais, tendo o Estado como modelo político específico. O Estado hoje passa a ser substituído pelo capitalismo, que impõe necessidades de novas formas de regulação (BARROSO, 2006b; LEMES, 2016; COSTA, 2015). As empresas e as instituições financeiras se desenvolveram, em decorrência da mundialização, de tal forma que interferem nas políticas públicas. Nesse sentido, a expressão “política pública” tem sido substituída por “ação pública” (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012b).

Para os autores, ação pública são atos coletivos que impõem ordem política e social, regulam as tensões, integram grupos e resolvem conflitos, pressupõem participação dos atores, enquanto que mencionar políticas públicas corresponde a se referir ao desenvolvimento de ações de uma autoridade de forma individual ou em parceria. Os atores envolvidos na ação pública são pessoas físicas ou jurídicas que atuam nas tomadas de decisões, e são os agentes capazes de desenvolver estratégias que modificam, aprimoram as ações. Compreende-se que a ação pública, segundo Commaille (2006, p. 419-420),

Se constrói, também, no seio das interações sociais e não só da ação do Estado; que ela é suscetível de ser fragmentada, complexa e flexível e que cabe à sociologia contribuir para a observação e pesquisa do sentido dos processos de ação coletiva e das mobilizações, onde a economia das relações entre o Estado e a sociedade civil é feita de reciprocidades no modo horizontal e não num princípio de uma dicotomia e sob o modo de uma hierarquia.

Nesse sentido, a ação pública se aplica na atuação da administração pública e dos agentes públicos, políticos e sociais que agem conjuntamente em busca da garantia dos direitos sociais. Lascoumes e Le Galès (2012b, p. 39) colocam que

A sociologia da ação pública é ainda uma sociologia política que se interessa pela articulação das regulações sociais e políticas, pelos conflitos, recursos financeiros, atividades políticas e pelas questões de legitimidade dos atores, sobretudo dos servidores públicos, dos governos e dos governantes.

Os autores consideram a política pública estatocêntrica¹³, enquanto que a ação pública é um fenômeno contemporâneo, devido à diversidade de atores, às formas de mobilizações, às interações e às articulações para resolver problemas públicos. Desse modo, o método de análise da sociologia da ação pública busca

¹³ Estado Providência – que traz para si a missão de conduzir as políticas públicas. (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012b)

romper com os paradigmas sedimentados, como o voluntarismo político, ideia da unicidade do Estado como imparcial, racional e do fetichismo da decisão dos governantes.

Muller (2004) coloca que a administração pública nunca será uma empresa, mas estamos na presença de uma forma de banalização do estado, e para ele o quadro cognitivo e normativo em que a ação pública é pensada está mudando: a noção de poder público torna-se um conceito incomum e o de serviço público cada vez mais justificado pela combinação eficiência/eficácia, critério de referência para avaliação de administrações.

No entanto, esta evolução está intimamente ligada às transformações do ambiente da ação do Estado. A transferência de novos poderes para as autoridades locais descaracteriza a ação do Estado centralizado. Esta evolução leva a uma multiplicação e diversificação dos atores envolvidos na formulação de políticas para cada autoridade local (LE GALÈS, 2003).

Então, as políticas públicas em ação passam a ser entendidas como construção da realidade, não se destinam a resolver problemas que estão fora delas, mas são processos que constroem estruturas de inteligibilidade, visões de mundo, sistemas de crenças, referenciais. Pensando assim, os agentes públicos e políticos desenvolvem argumentos, em competição, procurando definir um problema por meio de uma linguagem que corresponda aos seus valores, crenças, interesses, posições e características organizacionais.

Dessa forma, a política pública ficou restrita apenas à intervenção do Estado, a ações governamentais e à atuação das autoridades, pois o modelo clássico de se conceber políticas públicas está ultrapassado, em decorrência das interações entre os agentes públicos, políticos e sociais e dos atores, que participam nas diversas instituições, organizações, que interferem na agenda e na execução de projetos sociais (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b).

3.2 Referencial cognitivo e normativo como perspectiva de mudança

O plano municipal de educação se constitui como uma política pública entendida como instrumento da ação pública, que concentra princípios, estratégias, ações e mobilizações, formando uma norma de ação; trata-se do referencial

cognitivo e normativo para o desenvolvimento do processo de escolaridade (LEMES, 2016).

Portanto, ele é normativo por sua estrutura legal, pois é constituído por um conjunto de normas que dão sentido aos programas da ação pública, define os critérios de seleção e métodos de designação de objetivos. É ao mesmo tempo um processo cognitivo baseado em um diagnóstico que permite compreender o real (limitando sua complexidade) e um processo determinante, de forma a permitir agir sobre o real (MULLER & SUREL, 2002).

O conceito de referencial faz parte da análise cognitiva de políticas públicas, na perspectiva sobre ação pública desenvolvida na França nos últimos vinte anos. As políticas públicas, de acordo com essa abordagem, não são apenas espaços onde os atores se confrontam de acordo com seus interesses, mas são também o lugar (o referencial) onde determinada sociedade constrói sua relação com o mundo, sendo possível, através delas, compreender as representações e atuar na realidade como ela é percebida (MULLER, 2011).

Nesse sentido, Muller (2014, p. 555) coloca que “a definição de uma política pública é baseada em uma representação da realidade que constitui o referencial dessa política”, o que envolve a definição de objetivos que serão definidos com base em uma representação do problema, em suas consequências e em possíveis soluções para resolvê-los

Muller (2005) desenvolveu um sistema de significado e estrutura de referência que articula quatro níveis de percepção do mundo: valores, padrões, algoritmos e imagens. Os valores são as representações do que é bom ou ruim, desejável ou rejeitável; eles definem uma estrutura global para a ação pública. Os padrões enfatizam as diferenças entre o real percebido e a realidade desejada; eles definem princípios de ação em vez de valores. Os algoritmos são relações causais que expressam uma teoria da ação; eles podem ser expressos na forma "se...., depois". As imagens são vetores implícitos de valores, padrões ou mesmo algoritmos, são constituídas pelo conjunto de estratégias, formando a imagem do setor educacional desejável; elas fazem sentido imediatamente, sem passar por um longo desvio discursivo e deste ponto de vista, constituem um elemento central do sistema de referência. Com estas definições, percebe-se que a estrutura de referência de uma política pública abrange não somente o instrumento legal, como também mobiliza a visão de mundo dos agentes e atores, de forma simbólica, em vários âmbitos da

sociedade, com base nas normas vigentes que moldam o seus pensamentos e comportamentos. Dessa maneira, sua estrutura pode ser dividida em dois elementos, o referencial global e o setorial, sendo global-setorial o relacionamento entre eles, como representação do lugar e do papel de um setor numa dada sociedade (MULLER, 2005).

As estratégias de cada meta do plano municipal foram construídas de acordo com a percepção da realidade educacional diagnosticada, formando o que Muller (2005) designa como valores, padrões, algoritmos e imagens, com base no referencial global ajustado ao referencial setorial, durante as arenas de discussões quando de sua elaboração. O referencial global é a representação geral, em torno da qual as várias representações setoriais serão organizadas e priorizadas. Consiste em um conjunto de valores fundamentais que se referem às crenças básicas de uma sociedade, bem como em um conjunto de normas que permitem escolher entre os comportamentos. Como tal, é uma representação da relação de uma sociedade com o mundo, num dado momento. Ao contrário do que uma definição superficial poderia sugerir, a estrutura do referencial global não constitui uma visão perfeitamente coerente do mundo, mas marca o campo de percepção da realidade na qual os conflitos sociais serão organizados (MULLER, 2011). Em relação a isso, o Plano Nacional de Educação pode ser considerado uma proposição de mudança, se constituindo como representação do referencial global e aparece, a princípio, como a expressão de uma mudança no estado do mundo da educação. Portanto, é importante notar que cada estrutura interpretativa não é apenas um estoque de ideias, mas se refere a uma estruturação do "global".

O referencial setorial é uma representação de um setor, seu primeiro efeito é marcar os limites setoriais, sua configuração e seu lugar na sociedade, pois esses elementos são objeto de conflitos em curso, em conexão com as controvérsias sobre o controle da agenda política (MULLER, 2011). O autor enfatiza que o referencial global e o referencial de um setor são uma construção social cuja coerência nunca é perfeita. Dentro de um determinado setor, há sempre várias concepções sobre a natureza e o papel do setor, um dos quais é geralmente dominante, muitas vezes porque é consistente com a hierarquia geral das normas do setor. Assim, a educação municipal é o setor na sociedade em que se insere, coordenada pela secretaria municipal de educação, a qual é responsável por realizar a mediação entre o referencial global (marco de referência de política pública da sociedade em

geral) e setorial (marco de referência de política pública da sociedade local). Uma das questões mais importantes é, então, saber se é possível identificar os atores que fazem essa coerência dos quadros de interpretação do mundo e que, como mediadores entre o global e o setorial, têm vocação para ocupar uma posição dominante no setor.

Para Muller (2011), o conceito de uma estrutura de referência está na origem de uma teoria da mudança, que torna possível explicar a tensão entre uma dimensão estrutural que expressa o peso das lógicas globais de longo prazo, como elas são refletidas nas instituições, e uma lógica de ação que se expressa nas margens do jogo que os agentes e atores de políticas públicas têm em termos de sua capacidade de mobilizar recursos e implementar estratégias específicas. Isso ajuda a explicar que a mudança funciona tanto como uma restrição quanto como uma oportunidade para os atores.

Para além das noções de referência global ou setorial, a questão fundamental é, portanto, a relação que integra a dinâmica de interações dos agentes e atores no setor global, no que permite analisar os constrangimentos que as transformações do referencial global exercem sobre os atores das políticas setoriais, desqualificando as estruturas cognitivas e normativas que estruturam uma política em um dado momento. O problema é então o da autonomia dos atores de uma política no contexto dessa relação de determinação setorial pelo global (MULLER; PALIER; SUREL, 2005).

O conceito de referencial participa do debate geral sobre o respectivo lugar das ideias, interesses ou instituições em explicação da gênese ou transformação de políticas. Por tudo isso, a estrutura de referência de uma política não pode ser analisada simplesmente como um conjunto de "ideias", na medida em que expressa tanto os interesses quanto a visão de mundo do grupo dominante, dentro de um sistema de ação pública. É de fato importante ter em mente que o quadro de referência de uma política quase sempre inclui um forte componente de identidade, na medida em que baseia a visão que um grupo tem sobre seu lugar e seu papel na sociedade. (MULLER; PALIER; SUREL, 2005).

O referencial não é, portanto, um simples "recurso" manipulável à vontade pelos grupos em competição, e um ator não pode construir qualquer sistema de crenças de acordo com suas necessidades estratégicas. O referencial de uma política não são apenas ideias, mas ideias em ação. Nesse sentido, o referencial é

uma restrição para os atores, tanto porque transforma sua percepção do mundo vivido, quanto desqualifica as antigas visões do mundo. Por que os atores finalmente se convertem para o novo referencial?

Segundo Muller (2005, p. 65),

Há uma mudança de referência quando o código de uma política é transformado através do estabelecimento de um novo sistema de explicação e interpretação do problema (uma nova formulação do problema, novas soluções sobre novas relações causais, novas normas (modificando a representação do que é desejável) com, na maioria das vezes, (um questionamento da hierarquia de grupos e atores coletivos no setor e até mesmo vai voltar) uma mudança nos limites do setor (tradução nossa¹⁴).

Para Surel (2008), o referencial tem uma implicação dupla: 1) um ponto de referência em que atende aos processos de categorização e definição que permitem a um determinado setor situar-se na sociedade, visto como um referencial das funções sociais; 2) visto como normas de atualização de ação que vão determinar e enquadrar a política pública. Para Jobert e Muller (1994, p. 50), esse entendimento coloca o referencial como um mediador que designa "os agentes que fazem o referencial de políticas públicas". Em um trabalho posterior de Muller (2014), ele coloca que os mediadores são "imagens cognitivas que determinam a percepção do problema por grupos presentes e a definição das soluções adequadas".

O quadro de interpretação do mundo que coloca em ordem os diferentes subuniversos de sentido que constituem o setor, se expressa na imagem construída pelos agentes e atores inseridos nos problemas em causa. Assim, a educação infantil, considerada como a primeira etapa da educação básica com função educativa, oferecida em instituições próprias para o seu atendimento, com padrões de qualidade que respeitem a condição de pessoa em desenvolvimento, ocupa boa parte da agenda de ações da secretaria municipal de educação atualmente. Por isso, conhecer a construção histórica da noção de direitos da criança pequena é fundamental para a compreensão da matriz cognitiva e normativa, em construção a partir dos posicionamentos dos grupos.

¹⁴ Il y a changement de référentiel quand le code d'une politique se transforme à travers la mise en place d'un nouveau système d'explication et d'interprétation du problème (d'une nouvelle formulation du problème), de nouvelles solutions (appuyées sur de nouvelles relations causales), de nouvelles normes (modifiant la représentation de ce qui est souhaitable, désirable) avec, la plupart du temps, une remise en cause de la hiérarchie des groupes et des acteurs collectifs dans le secteur et même (on y reviendra) une modification des frontières du secteur.

3.3 Breve histórico da política de educação infantil no Brasil e no Município

A luta histórica dos movimentos sociais, visando ao reconhecimento dos direitos das crianças a uma educação de qualidade, impulsionou a formulação e a efetivação de políticas públicas, sendo a principal delas incluir a educação infantil como primeira etapa da educação básica e a previsão de recursos financeiros para o seu desenvolvimento. No entanto, os avanços não foram suficientes para a garantia de todas as condições de exercício dos direitos sociais plenos das crianças e de suas famílias. Isso porque a efetivação da educação infantil como política de Estado, conforme prevê o plano municipal de educação, significa a superação das marcas históricas de políticas provisórias e emergenciais que caracterizaram a educação da infância no Brasil.

Alguns estudiosos da história da política da educação infantil no Brasil, como Kuhlmann Júnior(2000), Kramer (2003), Oliveira (2005), descrevem que até a década de 1920 a assistência à infância era realizada basicamente por entidades particulares desprovidas de proteção jurídica e de alternativas de atendimento e essas instituições eram coordenadas por médicos. Isso se deve ao fato de que as primeiras iniciativas resultaram de ações higienistas, centradas no combate à mortalidade infantil e na resolução da falta de conhecimentos intelectuais das famílias para o cuidado com as crianças.

A atenção do Estado quanto aos cuidados com os problemas da infância nas últimas décadas do século XIX e início do século XX, era centrada na regulamentação dos serviços prestados pelas entidades filantrópicas e assistenciais, como também de agente fiscalizador. Uma das primeiras políticas criadas nessa época foi o Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Brasil, que tinha como objetivos, segundo Andrade (2010, p.52),

Atender os menores de oito anos, elaborar leis que regulassem a vida e saúde dos recém-nascidos, regulamentar o serviço das amas de leite, velar pelos menores trabalhadores e criminosos; atender as crianças pobres, doentes, defeituosas, maltratadas e moralmente abandonadas; criar maternidades, creches e jardins de infância.

A concepção era de que o atendimento da pobreza não deveria ser feito com grandes investimentos, e a educação assistencialista deveria promover uma pedagogia da submissão, que preparasse os pobres para aceitar a exploração social. Os repasses de recursos eram feitos para as entidades, o Estado não geria

as instituições de forma direta. Segundo Andrade (2010, p.53) a assistência científica era compreendida como “o lugar onde se pensava cientificamente a política social para os mais pobres, em que se suprimiam os direitos para se garantir a desobrigação de oferecer os serviços”.

A origem das creches no Brasil está atrelada ao desenvolvimento do capitalismo, da industrialização e da inserção da mulher no mercado de trabalho, apresentando caráter filantrópico e destinado especialmente às mães solteiras e viúvas, que não apresentavam condições para cuidar de seus filhos. Assim, os primeiros “Jardins de Infância” no Brasil surgiram em 1889, no Rio de Janeiro, e em 1918, em São Paulo, como resultado das pressões dos movimentos operários, decorrentes da inserção da mulher no mercado de trabalho. Em 1923, surgiu a primeira regulamentação sobre o trabalho da mulher, garantindo à mãe operária salas de amamentação e creches próximas ao trabalho, com horários garantidos pelos empresários para esse período de amamentação (ANDRADE, 2010).

Essa mesma autora descreve que, no início da década de 1930, as políticas públicas, foram resultantes de interesses distintos da burguesia e dos trabalhadores. O poder público, cada vez mais, passou a ser chamado a regulamentar a questão do atendimento à infância. Com a criação do Ministério da Educação e Saúde, o Estado na esfera federal, a partir de 1930, assumiu oficialmente a responsabilidade pelo atendimento à infância, embora a contribuição das instituições particulares continuasse a ser convocada.

As décadas de 1930 e 1940 marcam a fase da “assistência social” no atendimento da infância no Brasil, pela propagação de programas que priorizavam a alimentação e a higiene das mulheres trabalhadoras e de seus filhos, financiados por empresários objetivando a reprodução da classe trabalhadora.

No Estado Novo, as políticas voltadas para a infância configuraram ações de tutela e proteção, a criança era considerada como cidadã do futuro, devendo receber cuidados especiais do Estado. Para tanto, houve a regulamentação e criação de diversas instituições públicas, voltadas às crianças de 0 a 6 anos, com o objetivo implícito, com tal ação, do fortalecimento do estado ditatorial de Vargas (ANDRADE, 2010). Esse caráter paternalista se manteve nas ações relacionadas à infância, mesmo após o fim do Estado Novo, porém foi “fortalecido pela ideologia do desenvolvimento de comunidades e da assistência social difundidos na década de 50” (KRAMER, 1988, p.202).

No regime militar de 1964, houve profundas mudanças na ação governamental destinada à infância e à adolescência no país; o governo apresentou uma Política Nacional de Bem-Estar do Menor, criando a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem) e as Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (Febem), visando atender os menores “abandonados”, “infratores”, de “conduta antissocial” e em “situação de risco”.

Em 1966, o conceito de creche, disseminado no I Seminário sobre Creches no Estado de São Paulo, promovido pela Secretaria do Bem-Estar Social, consiste em “um serviço que oferece um potencial capaz de garantir o desenvolvimento infantil, compensando as deficiências de um meio precário próprio das famílias de classe trabalhadora” (OLIVEIRA, 1990, p.109). A inserção, na creche, de profissionais das áreas da pedagogia, do serviço social e da psicologia decorre da preocupação em sensibilizar a sociedade civil para a qualidade do atendimento oferecido às crianças. Esses profissionais passam a esboçar ações de cunho educativo e normativo. Andrade (2010, p. 142) explica que pelos pressupostos teóricos de John Bowlby, sobre o modelo substituto-materno decorrente da privação materna, a creche é entendida “como instituição de atenção à infância capaz de atender os filhos da mãe que trabalha, contribuindo na promoção da família e na prevenção da marginalidade”.

No fim dos anos de 1970 é que surgem as discussões sobre a função social da creche e o seu reconhecimento como instituição destinada à educação das crianças. Esses anos foram caracterizados pela influência do Unicef e da Unesco, organismos que difundiram em diversos países subdesenvolvidos a ideia de educação pré-escolar compensatória, devido às carências das populações mais pobres. Então, programas e projetos de educação infantil baseados nos modelos de educação infantil de massa, divulgados por esses organismos, foram criados no Brasil.

Rosemberg (2002, p.39) descreve que foram criados nesse período dois grandes programas de âmbito federal: o Programa Casulo, administrado pela Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Programa Nacional de Educação Pré-Escolar. Segundo ela, os modelos de educação infantil de massa produziram efeitos que “retardaram o processo de construção nacional de um modelo de educação infantil democrático, de qualidade, centrado na criança, isto é, em suas necessidades e cultura”.

Durante a década de 1980, no contexto do surgimento dos movimentos sociais e de intensa mobilização política no país, em prol da abertura democrática, houve grande “mobilização em torno dos direitos das crianças e dos adolescentes, com ampla participação da sociedade civil, resultando em um novo ordenamento legal e em uma nova doutrina da infância” (ANDRADE, 2010, p. 145). A partir da pressão popular pela ampliação das vagas em creches no Município de São Paulo, a escola de educação infantil passou a ser reivindicada como direito da criança e da mulher trabalhadora, não somente das classes mais baixas, mas também da classe média. A creche passou a ser reivindicada pelo reconhecimento do caráter educativo da instituição de atendimento às crianças. Assim, a educação infantil passou a ter caráter assistencialista e educacional, e foi reconhecida na constituição federal de 1988.

Com a aprovação da LDBEN, a qual incorpora as creches e pré-escolas como instituições de educação infantil, a educação infantil passou a ter como finalidade o desenvolvimento integral da criança até cinco anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da sociedade. Nesse sentido, reconhecer o caráter educativo das creches e pré-escolas implicou o rompimento de sua herança assistencialista, e buscou a efetivação da identidade institucional como espaço de educação de qualidade, permitindo vivências e experiências educativas, comprometida com os direitos fundamentais da criança e garantindo a promoção da cidadania.

No município de Bebedouro, o modo de estruturação da Educação Infantil segue a lógica histórica ocorrida no Brasil. A creche mais antiga – mantida por uma entidade filantrópica - foi inaugurada em 1963. Essa entidade atende, até os dias de hoje, crianças de zero a três anos não atendida na rede pública por insuficiência de vagas.

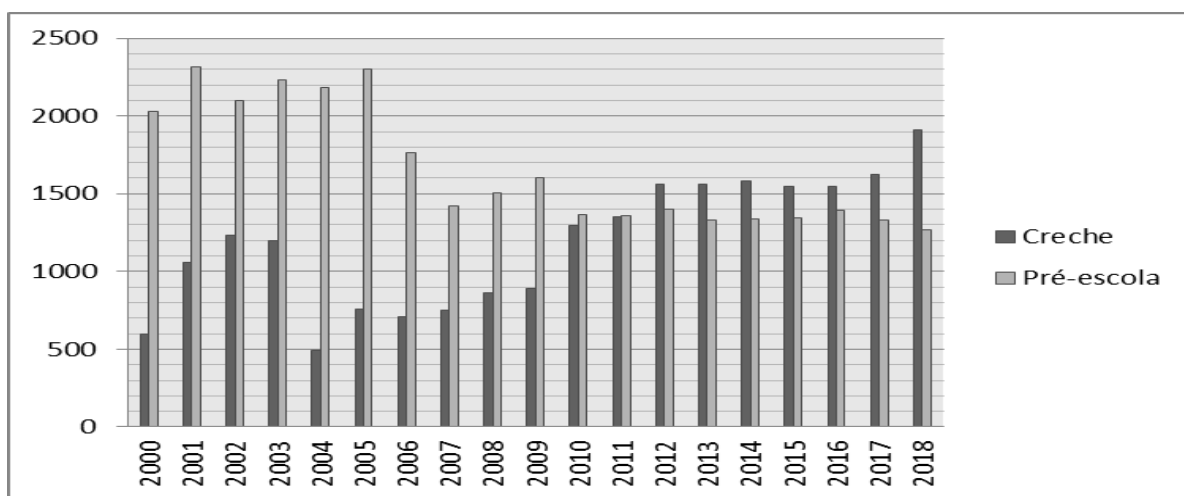
A primeira creche municipal foi criada em 1984, por meio de convênio firmado entre LBA (Legião Brasileira de Assistência) e prefeitura. Pode-se notar que o caráter era assistencial, os critérios para matrícula eram definidos de acordo com as condições socioeconômicas das famílias de baixa renda, na maioria de mães trabalhadoras e filhos de viúva.

Percebe-se que o movimento de desenvolvimento segue a lógica nacional quanto à estrutura, uma vez que as creches e pré-escolas de Bebedouro foram sendo criadas para atender filhos de mulheres inseridas no mercado de trabalho e

suas construções arquitetônicas são frutos de reivindicações da população. As mudanças na política educacional voltada a esse nível de ensino provocaram alterações nos resultados quantitativos de atendimento no município estudado.

No período de 2000-2018 ocorreram várias mudanças devido às alterações nas políticas nacionais que influenciaram os indicadores quanto à taxa de matrículas na educação infantil.

Gráfico 1 Evolução do atendimento da Educação Infantil 2000-2018 no município de Bebedouro



Fonte: SEADE/IMP. 2019 – Dados informacionais organizados pela autora

Nos anos de 2000-2009, o atendimento da educação infantil predominava na pré-escola, era realizado por instituições municipais e filantrópicas, sem regulamentações quanto à relação numérica criança/adulto, e obediência ao padrão mínimo de qualidade quanto à quantidade de materiais e equipamentos necessários e suficientes como também dos espaços físicos adequados.

Em 2004, a administração sofreu as pressões por parte de professores quanto ao cumprimento da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, Lei n. 9394/96, relativo à estrutura de organização para o atendimento da creche e do padrão de qualidade. Isso gerou alterações na realidade, pois a maior parte das vagas passou a ser oferecida em escolas municipais, diminuindo o atendimento em escolas filantrópicas, de forma que o número de matrículas foi reduzido no sistema de ensino. Conforme mostra o gráfico acima, o número de matrículas caiu drasticamente, sendo reduzido pela metade.

A partir de 2008, as matrículas na creche foram sendo restabelecidas gradualmente; percebe-se que, em 2010, houve um salto de 400 novas matrículas.

Identifica-se que as medidas tomadas quanto à realização de concurso público para o ingresso de professores nos anos de 2008 e de 2014 são responsáveis por esses números. As pressões da sociedade, principalmente, por professores contratados que almejavam ocupar os cargos vagos resultaram em ingressos de professores e ampliações de espaços para atendimento.

No período de 2012-2017, as matrículas se mantiveram estagnadas, tendo um aumento significativo em 2018. A visão administrativa nesse período voltava-se para a aquisição de materiais e para a formação continuada de professores da educação infantil, em busca da construção de concepção de educação na infância. Ou seja, a matriz cognitiva dos agentes que atuavam na secretaria de educação direcionava as ações nesse sentido. De fato, segundo Muller (2011), dentro de um determinado setor, há sempre várias concepções sobre a natureza e o papel do setor, um dos quais é geralmente dominante a depender da visão de mundo dos agentes públicos.

Em relação às matrículas da pré-escola, conforme mostra o gráfico, houve queda significativa entre os anos 2006 e 2007, retomando em 2008 e 2009 e mantendo-se estável a partir de 2010. E para esta constatação, deve-se ter em mente que, nesse período, a matrícula da pré-escola não era obrigatória. Foi com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009 que ocorreu a obrigatoriedade de matricular todas as crianças a partir de 4 anos de idade, estabelecendo o ano limite para o cumprimento a partir de 2016.

A Lei n.11.114/2005 alterou a redação do art. 32 da LDBEN n.9394/96, tornando o ensino fundamental “obrigatório e gratuito na escola pública, a partir dos seis anos de idade”. Sendo assim, a partir de 2006, houve alterações no número de matrículas na pré-escola, como mostra o gráfico entre 2006-2009 (BRASIL, 2005)

Em 2010, tanto as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil quanto as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 anos regulamentam a matrícula inicial na pré-escola e no Ensino Fundamental, respectivamente, aos 4 anos e aos 6 anos de idade. Para isso, adotou-se o dia 31 de março, do ano em que a criança completasse 4 anos de idade, para marcar o seu ingresso na pré-escola, bem como definir a mesma data final aos 6 anos de idade para a matrícula inicial de alunos no Ensino Fundamental de 9 anos.

Em 2009, ocorreu o ingresso de supervisores de ensino, que passam a liderar o processo de elaboração do plano de carreira do magistério, o qual estabeleceu a

relação numérica professor/aluno, a jornada de trabalho prevendo horário de estudos em serviço, a garantia do piso salarial nacional, a evolução pela via acadêmica e a exigência de formação mínima para atuar como professor. Essas mudanças são fortemente influenciadas pelas diretrizes nacionais que impulsionam o setor a se movimentar de acordo com a matriz cognitiva e normativa presentes nos instrumentos produzidos por diversos órgãos interessados na área da educação. Para Muller (2011), é nessa relação entre o referencial global e setorial que se pode analisar os constrangimentos que as transformações do referencial global exercem sobre os atores das políticas setoriais, desqualificando as estruturas cognitivas e normativas que estruturam uma política em um dado momento.

Em 2015, o Plano Municipal de Educação de Bebedouro foi promulgado e deu-se início a mudanças em relação à estruturação da taxa de matrícula, como mostra o gráfico, tanto na creche como na pré-escola, estabilizando o atendimento da educação infantil. A universalização do atendimento da creche deve ocorrer em poucos anos, considerando o índice geométrico negativo de 1,2 na estimativa de crescimento populacional.

A aprovação do Currículo Paulista, em 2019, impulsionará o estabelecimento da dinâmica de interações entre os agentes públicos por se constituir em grande desafio para as secretarias de educação e escolas, no sentido de criar condições objetivas para a efetivação de momentos de trocas de experiências e estudos teóricos sobre os temas, envolvendo o trabalho educativo na educação básica que se inicia na educação infantil.

Os novos modos de pensar as práticas pedagógicas, organização dos espaços, a aquisição de materiais, os processos de avaliação e acompanhamento do desenvolvimento das crianças são intensificados a partir do referencial cognitivo e normativo imposto pelo Currículo Paulista.

Assim, os processos de mudança de paradigma se iniciam a partir da inserção dos temas que originam as interações entre os agentes públicos das escolas e do sistema educacional a fim de construir a matriz cognitiva e normativa para o desenvolvimento da educação infantil com base na realidade local.

4 SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: ESPAÇO DE DINÂMICAS DE INTERAÇÕES E CONSTRUÇÃO DE AÇÕES ESTRATÉGICAS

A Educação no Brasil se organiza de forma descentralizada pois a autonomia dos municípios foi ampliada, a partir da Constituição de 1988, e reafirmada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9394/96, quanto às competências com a educação. Isso lhes permitiu que organizassem seus próprios sistemas de ensino.

Segundo Sarmiento (2005), a organização dos sistemas municipais de ensino teve expressão clara a partir da criação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) ao enfatizar discursivamente nos Fóruns de Educação a autonomia municipal conferida pela Constituição. O reconhecimento constitucional de que o município é autônomo como ente jurídico provocou um aumento da ação municipal na definição de competências, formas de organização, responsabilidades, previsão de recursos financeiros e direitos. Esse movimento de “difusão da escola padronizada, pública e obrigatória, articulada em redes e sob a responsabilidade do Estado, parte da Europa e se expande pelo mundo na trilha da modernização” (SARMENTO, 2005, p. 1364). No Brasil, com a nova Constituição, a redemocratização do país e os avanços na conquista da cidadania eram comemorados e com isso, surge uma “crescente valorização da participação dos movimentos sociais na definição das políticas públicas locais” o que resulta em ultrapassar os marcos da representação parlamentar (SARMENTO, 2005, p. 1373). A luta pela implantação de um Sistema Nacional de Educação (SNE) evidencia que o processo de descentralização¹⁵ e valorização dos governos locais é apoiada tanto por governos progressistas como por conservadores, por entender que o “município tem sido apontado como um campo potencializador de experiências democráticas, pela proximidade do governo local com os cidadãos” (Idem).

Segundo Dourado (2018, p. 479) as políticas que não decorrem de ampla participação da sociedade civil “geram mudanças e dinâmicas (des)contínuas na organização, na gestão e no financiamento dos sistemas, suas redes e instituições

¹⁵ “Processo por meio do qual os governos centrais, sejam eles estados unitários, sejam federais, transferem ou compartilham o poder e a autoridade com os governos estaduais, e, em menor medida, com os municípios, o que se concretiza através da transferência de recursos e funções” (ESPINOSA, 2012).

de educação básica e superior”. Aponta ainda que o federalismo cooperativo não avançou como deveria, pois, o regime de colaboração pressupõe articulação entre os planos educacionais por meio da instituição de um Sistema Nacional de Educação. Pode-se perceber que, historicamente, a descentralização ocorreu em descompasso com a desconcentração, o processo “sofreu pequenas alterações em busca de mais articulação e participação entre os entes federados, mas, paradoxalmente, foi marcado por retrocessos dentro de uma lógica política hegemônica na qual a descontinuidade é um simulacro da continuidade”. (DOURADO, 2018, p. 479). Para Dourado, a construção de um Sistema Nacional de Educação ainda faz parte da agenda pela efetivação de sua institucionalização pois é fato que há necessidade de maior organicidade das políticas educacionais. Com isso, os temas educacionais fazem parte da arena de discussões e colocam em disputa as várias concepções dos agentes envolvidos com a formulação de políticas públicas educacionais, o que estabelece uma dinâmica de interações de diversos grupos de interesse.

Os sistemas¹⁶ de ensino variam em relação às dimensões de sua estrutura e organização de acordo com a demanda populacional nas diversas faixas etárias existentes em cada federação. Assim, os municípios podem optar por constituírem sistemas próprios de ensino ou compor um sistema único com o Estado, conforme previsto na LDBEN. Os que optam pela criação de sistema de ensino devem aprovar uma lei específica de organização do ensino de forma a regulamentar a abrangência de sua competência no atendimento; definir objetivos do sistema e os princípios constitucionais da educação; identificar os órgãos e instituições que compõem o seu sistema, as finalidades do ensino, o regime democrático, o planejamento, e as formas de financiamento.

Os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ano 2018, mostraram que 92% dos municípios possuem sistemas próprios de ensino devido à constituição de Conselhos Municipais de Educação; isso significa que podem complementar suas normas educacionais. Em relação à existência de Conselho de Controle e Acompanhamento social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), 99% dos municípios possuem conselho fiscalizador

¹⁶ O termo “sistema de ensino” refere-se ao disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 9394/1996 Art. 8º “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”.

dos recursos financeiros destinados à Educação. Quase a totalidade dos municípios possuem conselhos de alimentação, 99% deles. Em relação aos conselhos de transporte há apenas 12% dos municípios com formação de conselhos, isso porque o programa de transporte escolar pode ser fiscalizado pelo conselho do FUNDEB. Portanto, os dados mostram que o processo de descentralização é quase que total, em termos de autonomia jurídica, para desenvolver o ensino municipal, no entanto, em muitos sistemas educacionais as condições técnicas, político-pedagógicas e de financiamento são obstáculos para a qualidade da educação.

O quadro 2 abaixo mostra o cenário quanto à instituição de conselhos na área educacional, o que caracteriza a gestão democrática do ensino público nos sistemas educacionais.

Quadro 2 Quantidade e característica de formação de Conselhos nos municípios brasileiros

Formação dos Conselhos Educacionais				
Conselhos na Área Educacional	Paritário	Tem maior representação governamental	Tem maior representação da sociedade civil	Total
Conselho Municipal de Educação	3 657	622	885	5164
Conselho do FUNDEB	3 791	581	1 180	5552
Conselho de Alimentação	3 605	339	1 588	5532
Conselho de Transporte	462	113	93	668

Fonte: IBGE/2018

Percebe-se que a representação da sociedade civil é maior nos conselhos do FUNDEB e de Alimentação, com predominância da característica paritária e maior representatividade da sociedade civil, o que garante a participação de atores sociais nos assuntos sobre educação.

4.1 Caracterização do Sistema Municipal de Ensino de Bebedouro

A cidade de Bebedouro está localizada no Estado de São Paulo, possui aproximadamente 75 mil habitantes, está situada ao norte do Estado e mesorregião

de Ribeirão Preto; a economia é movimentada pela indústria, agropecuária e comércio, possui um IDH-M¹⁷ de 0,780. A organização do Sistema Municipal de Ensino foi instituída em 2007, após a municipalização, e atualizada em 9 de dezembro de 2015, mediante lei, devido às transformações do sistema e da aprovação do plano municipal de educação.

Conforme o disposto na Lei Municipal n.5.060/2015, o sistema de ensino compreende: I - as instituições de educação infantil e de ensino fundamental mantidas pelo Poder Público municipal; II - as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada; III - os Órgãos Municipais de Educação, a saber: a) Secretaria Municipal de Educação; b) Conselho Municipal de Educação. A Secretaria Municipal de Educação é o órgão diretivo e orientador das políticas públicas educacionais, está estruturada conforme decisão do poder executivo, sua estrutura conta com supervisores de ensino efetivo e demais servidores ocupantes de cargos em comissão ou funções.

O sistema público de ensino é constituído por 30 escolas de educação básica, sendo 18 escolas de educação infantil, 12 escolas de ensino fundamental. O número de matrículas por nível e modalidade ensino são:

Quadro 3 Matrículas no Sistema Público de Ensino – Ano 2019

Educação Infantil	Ensino Fundamental (anos iniciais)	Educação Especial	Educação de Jovens e Adultos	Total
3.323	3.477	56	32	6.888

Fonte: plataforma on-line - Secretaria Digital – SED/2019

A carreira do magistério municipal está estruturada por lei, com cargos classificados em suporte pedagógico e docentes. Os cargos de suporte pedagógico são ocupados por supervisores de ensino e diretores de escola. Os docentes estão classificados em: professor de educação Infantil I (atuam na creche atendendo crianças de zero a três anos), professor educação infantil II (atuam na pré-escola atendendo as crianças de quatro e cinco anos), professor de ensino fundamental (atuam nos anos iniciais atendendo crianças de seis a dez anos), professor de

¹⁷ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano (PNUD, 2019).

ensino fundamental II (professor especialistas de inglês e educação física), professor de educação especial (atuam nas salas de recursos atendendo o público alvo da educação especial) e professor de jovens e adultos (atuam nos anos iniciais).

As escolas de ensino fundamental contam com um professor coordenador pedagógico e um vice-diretor de escola que se afastam do exercício do cargo docente para ocuparem essas funções. O professor coordenador é eleito pelo conselho de escola e o vice-diretor é escolhido pelo diretor de escola com anuência do secretário de educação.

Na secretaria de educação atuam: o secretário de educação, o coordenador geral, oficial de gabinete, supervisores de ensino, coordenadores pedagógicos da educação infantil e do ensino fundamental, coordenadores pedagógicos de oficinas de tempo integral e de projetos, assessores administrativos, cadista, arquiteto, escriturário e fonoaudiólogo. A quantidade de pessoal que atua na secretaria de educação é determinada pela vontade do governo, pois não há previsão legal de quantidade mínima para movimentar as ações de competência dessa secretaria.

Os cargos considerados de apoio às escolas são: secretário de escola, oficial de escola, auxiliar docente, instrutor educacional, merendeira, servente, auxiliar de serviço geral, braçal, monitor de transporte, motorista e nutricionista. Atuam também estagiários remunerados e frente de trabalho (empregados temporários contratados por programa do governo federal).

O Conselho Municipal de Educação – CME também compõe o sistema educacional, é constituído por vinte e dois membros, de forma paritária, entre área governamental e não governamental. É órgão normativo, consultivo e deliberativo com atribuições próprias e rege-se por regimento próprio, aprovado por ato do chefe do executivo. As funções do Conselho Municipal de Educação, conforme consta na Lei Municipal n. 5060/2015, artigo 11, são: “I - normativas, quando fixar diretrizes e normas em geral; II - consultivas, quando responder a indagações em assuntos da área educacional; III - deliberativas, quando decidir questões relacionadas à educação”. As decisões do CME devem constar em ata e essas são tornadas públicas após serem homologadas pelo secretário de educação. Após sua homologação as decisões devem ser cumpridas pela secretaria de educação. O Conselho Municipal de Educação tem, ainda, a incumbência de atuar unido à secretaria e fórum municipal de educação na elaboração e acompanhamento do PME e das ações para o cumprimento das metas do plano.

O Conselho Gestor do FUNDEB¹⁸ e o Conselho de Alimentação – CAE são conselhos externos ao sistema, mas com poder de influência nas agendas da secretaria de educação.

Com a aprovação do plano municipal de educação foi instituído o Fórum Municipal de Educação. Com competência para monitorar e avaliar essa política a cada dois anos, sua composição também é paritária, conta com membros da área governamental e não governamental.

Esses conselhos são responsáveis por acompanhar e monitorar os indicadores educacionais do sistema municipal de ensino, a fim de serem capazes de propor políticas públicas condizentes com a realidade local.

4.2 Dados Educacionais

A meta 1 do plano municipal de educação busca “Ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 60% (sessenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PME” (BEBEDOURO, 2015, p. 85). Esse percentual é maior do que o estipulado no nível nacional, que prevê atender 50% da população dessa faixa etária. Isso porque, em 2015, o percentual de atendimento era de 48,8%, assim, a meta foi pensada considerando as condições para ampliação referentes a previsão de espaço físico, contratação de pessoal e recursos materiais e pedagógicos. Contudo, as ações desenvolvidas nos dois primeiros anos do plano resultaram na elevação e superação da meta, o que requer revisão e proposição de alteração, por meio de nota técnica, da lei.

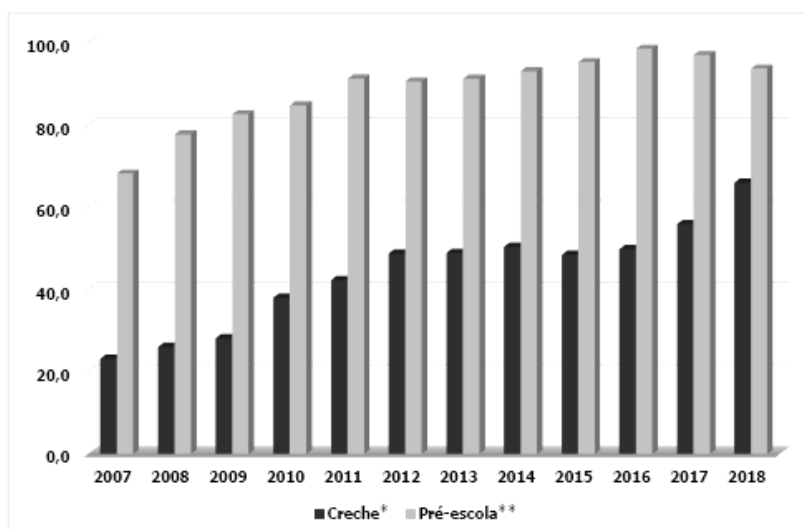
Apesar da ampliação física relevante, persistem os problemas levantados pelas famílias e órgãos setoriais, por não conseguirem vaga em creche, os quais mobilizam os agentes, devido às pressões que sofrem pela insuficiência de vagas. Esse fato que gera uma série de discursos sobre o tema e a tomada de decisões diante do problema público, o que estabelece a dinâmica de interações entre os agentes responsáveis pela formulação de estratégias.

O gráfico 2 abaixo mostra a evolução das matrículas no sistema municipal de ensino de Bebedouro a partir dessas ações.

¹⁸ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Gráfico 2 Matrículas na Creche e Pré-escola em relação à população da faixa etária (em %) 2007-2018

Ano	Creche*	Pré-escola**
2007	23,3	68,3
2008	26,2	77,8
2009	28,3	82,7
2010	38,1	84,8
2011	42,4	91,3
2012	48,8	90,6
2013	49,0	91,3
2014	50,5	93,1
2015	48,5	95,4
2016	49,9	98,6
2017	56,0	97,1
2018	66,1	93,8



Fonte: Fundação SEADE - SIM Educação – 2007-2015, e dados de 2016-2018 elaborados pela FDE/DTPI - Departamento de Gestão, Tratamento de Dados e Produção de Informações e Indicadores.

Para Muller (2014) a imagem do setor (real desejado), aqui representada pelo PME, se define em três dimensões: cognitiva, normativa e estrutural. A primeira fornece os elementos de interpretação causal dos problemas a serem resolvidos; a segunda define os valores que devem ser assegurados para o tratamento desses problemas; a terceira identifica os poderes de ação para orientar a ação pública.

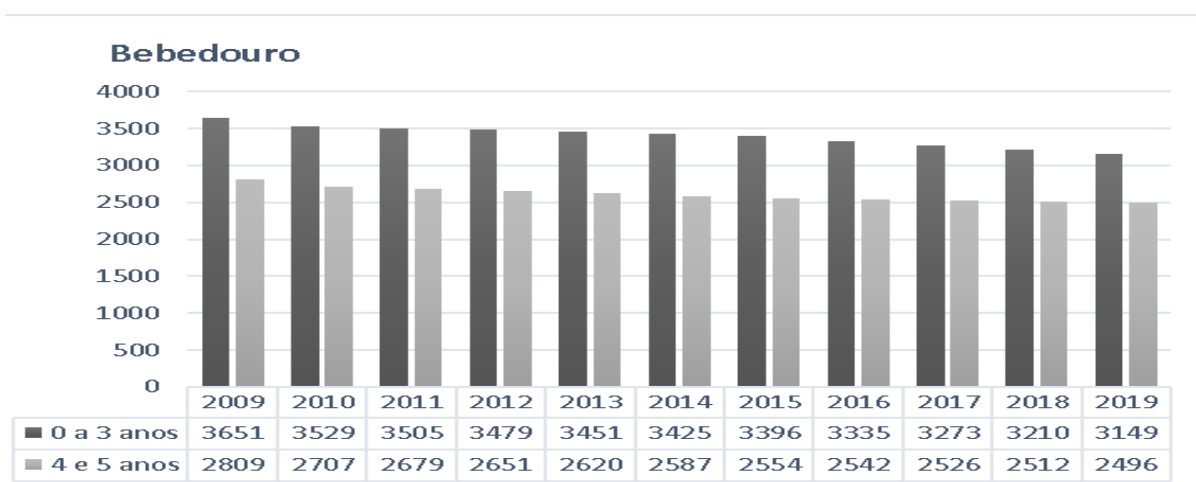
Dessa forma, as mudanças no cenário de matrículas decorreram das ações dos mediadores da ação pública, que, usando da autonomia sobre decisões quanto à demanda de vagas, passaram a propor ações estratégicas visando à ampliação de vagas em creche, por meio da criação de cadastro único de inscrições de intenção de matrícula; ampliação de vagas a partir da oferta de atendimento em tempo parcial; autorização e credenciamento para o funcionamento de escolas particulares que atendem à Educação Infantil. Enfim, A ampliação de atendimento provoca movimentação dos agentes quanto à necessidade de organização e planejamento do atendimento relativo aos aspectos físicos, materiais, humanos, e formação dos profissionais da educação.

A meta 2 do plano se refere à pré-escola e prevê “Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade”. Nesse sentido, o atendimento da pré-escola em Bebedouro é considerado

universalizado, por não haver falta de vagas; já o desafio é realizar a Busca Ativa¹⁹ de crianças fora da escola. Percebe-se que em 2016 o percentual de atendimento era de 98,6%, porém houve queda nesse percentual, fato que requer pesquisa para identificar as causas, considerando que a partir dos 4 anos de idade o ensino é obrigatório.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), a queda nos níveis de fecundidade é contínua, e segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, as mulheres estão tendo apenas um filho. Com isso, o percentual de diminuição da população de 0 a 3 anos, em 14 anos, é de aproximadamente 21%. Esses dados são importantes indicadores a serem considerados no planejamento e organização do sistema de ensino.

Gráfico 3 Projeção da população de 0 a 5 anos – 2009-2019



Fonte: Fundação SEADE - Projeções Populacionais.

O número de crianças matriculadas determina o número de profissionais do magistério e da educação atuantes no sistema, bem como a quantidade de escolas necessárias para dar conta do atendimento. A inobservância desse indicador pode ocasionar um colapso nas despesas com remuneração dos profissionais, uma vez que o financiamento da educação considera o número de alunos matriculados no sistema para distribuição do recurso.

Quanto à adequação na formação dos docentes, o município de Bebedouro possui 72,7% desses profissionais com habilitação para lecionar na Educação Infantil, e 22,3% com formação superior em outra área, mas com habilitação em

¹⁹ Trata-se de uma ferramenta tecnológica e uma metodologia social oferecida gratuitamente como apoio ao poder público. Ver página 131.

nível médio com magistério, ou seja, 95% dos docentes possuem nível superior, sendo que 5% são formados em nível médio com magistério.

Quadro 4 Percentual de docentes no Ensino Infantil por grupo de adequação da formação à disciplina que leciona – 2013 - 2018

Grupo	Descrição/Categoria	Ensino Infantil					
		2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	Licenciado e/ou Bacharel (com complementação pedagógica) na área ou disciplina que leciona	71,9	74,1	72,7	69,6	70,2	72,7
2	Bacharel (sem complementação pedagógica) na área ou disciplina que leciona	-	-	-	0,2	0,2	-
3	Licenciado e/ou Bacharel (com complementação pedagógica) em área diferente da disciplina que leciona	11,9	13,6	17,3	20,5	16,5	20,2
4	Superior (não considerada nas categorias anteriores)	2,8	2,1	2,3	2,3	2,2	2,1
5	Sem formação superior	13,4	10,2	7,7	7,4	10,9	5,0

Fonte: Mec/Inep – Censo da Educação Básica

Percebe-se que o número de docentes sem formação superior está diminuindo, isso indica uma busca por elevação do nível superior. Pode-se supor que isso se deve à existência de plano de carreira do magistério, o qual foi aprovado em 2009, fruto de reivindicação dos profissionais da educação para sua elaboração e aprovação. Esse resultado corresponde aos efeitos da ação pública, o que confirma o postulado de Muller (2011) sobre o papel das ideias em ação porque expressa tanto os interesses quanto a visão de mundo de grupos dominantes dentro de um sistema. A aprovação do Plano de Carreira do Magistério de Bebedouro provocou o que a política buscava: a elevação do nível de formação dos professores.

O número de alunos por turma é o principal fator considerado para o planejamento da demanda de atendimento. Na educação infantil, a relação numérica adulto/criança é, em média, de 8 crianças por adultos. Essa relação está prevista em lei e dispõe a média de 6 e 8 crianças/adultos na creche, sendo que uma sala pode acolher de 2 a 3 turmas a depender do tamanho do espaço físico. Na pré-escola a média é de 20 crianças por adultos. A ideia de limite de alunos por professor é consolidada entre os agentes públicos que atuam na secretaria de educação e escolas. A visão é de garantia da qualidade do atendimento ofertado, ideia presente nos discursos ao fazer objeção em aceitar novas matrículas quando há tentativa de aumentar o número de alunos por turma.

O quadro 5 abaixo mostra que na prática a relação adulto/criança é cumprida conforme está previsto em lei.

Quadro 5 Média de alunos por turma segundo dependência administrativa – creche e pré-escola.

Nível / Etapa de ensino	Dependência Administrativa			
	Estadual	Municipal	Federal	Pública
Infantil - Total	--	16,6	-	16,6
Creche	--	15,3	-	15,3
Pré-escola	--	19,1	-	19,1

Fonte: MEC/Inep - Censo da Educação Básica.

Os dados educacionais são importantes indicadores para tomadas de decisões, os quais são constantemente analisados e sistematizados pelos agentes públicos responsáveis pela gestão educacional. Eles são apresentados, periodicamente, aos conselhos de educação e informados aos órgãos de controle quando solicitado.

5 GESTÃO EDUCACIONAL: CONJUNTO DOS ELEMENTOS DETERMINANTES NA AÇÃO PÚBLICA

O paradigma de gestão da educação foi construído no contexto da democratização e modernização do Brasil. Trata-se de um novo entendimento da condução do destino das organizações visando à eficiência, eficácia, efetividade e relevância.

O processo de gerir a dinâmica do sistema de ensino é denominado como “Gestão Educacional”. Essa expressão foi aceita e reconhecida por estar ligada ao fortalecimento da democratização do ensino, como essencial para organização e mobilização das pessoas voltadas ao desempenho eficiente e comprometidas com a qualidade da educação (LUCK, 2015).

Segundo Luck (2015, p. 35), o conceito de gestão é amplo e complexo, trata-se de uma concepção paradigmática de superação do conceito de administração, implica a “compreensão do modo como nosso pensamento é orientado para perceber o mundo, o que, por isso, determina o que vemos e o que deixamos de ver, e, em consequência, como reagimos diante da realidade”. Essa concepção envolve entender que problemas globais demandam ações participativas, ou seja, a lógica da gestão se orienta pelos princípios democráticos e se caracteriza na interação dos agentes nas tomadas de decisões sobre orientação, organização, planejamento e articulação dos eixos que determinam as ações.

Nesse estudo, a análise está apoiada em cinco elementos constitutivos da análise da ação pública definidas por Lascoumes e Le Galès (2012b): atores (agentes), representações, instituições, processos e resultados, considerando-os como eixos que giram em torno dos problemas públicos debatidos no âmbito da gestão educacional, formando uma estrutura, entendida como determinantes para as ações de execução das políticas públicas educacionais.

Por essa perspectiva, os eixos que determinam as ações podem ser compreendidos como uma estrutura articulada que simboliza a dinâmica da gestão educacional. Os agentes públicos, políticos e sociais na arena²⁰ das discussões sobre um problema colocam em jogo suas representações, “visões de mundo”,

²⁰ A noção de “arena” é definida como “o espaço de confrontação do conjunto de posições divergentes sobre o desafio” que provém de diferentes grupos com posicionamentos técnicos e políticos (LASCOURMES E LE GALÈS, 2012, p. 151).

colocando muitas vezes restrições às instituições (normas, regras e instrumentos) por meio da utilização de processos de mobilização de recursos, poder no interior das dinâmicas de decisões e execução de políticas públicas na busca por produzir resultados satisfatórios.

5.1 Os agentes públicos, políticos e sociais

A partir do marco introdutório da democratização do país, surge um novo cenário para as organizações, a modernização, o avanço democrático, diferentes demandas de ações públicas, e a necessidade de modificações nas formas de participação da sociedade. Emerge então, o perfil de sujeitos participativos denominados atores sociais.

O conceito de atores, definido por Darli de Souza Dias no dicionário de políticas públicas é: “indivíduos cuja participação interfere na qualidade das ações que impactam na qualidade de vida de todos os seres que constituem as diversas redes sociais” (DIAS, 2012, p. 29). Já Lascoumes e Le Galés (2012b) definem atores de forma mais abrangente, como sendo pessoas físicas ou jurídicas que atuam nas tomadas de decisões, e que são capazes de desenvolver estratégias de ação que modificam, aprimoram as ações de natureza pública.

Neste estudo, não será adotado o conceito de ator mas sim o de agente, definido por Gontijo (2012, p.21) como “aquele que age, opera, que realiza a ação”. Ele pode ocupar três posições: o de agente público, agente político e o agente social. No âmbito do sistema educacional, os agentes ocupam essas três posições.

O agente público “é um indivíduo, pessoa física, que exerce uma função pública no âmbito do Estado”(Idem). Na área da educação, esses agentes são os professores, diretores de escola, coordenadores pedagógicos, supervisores de ensino, e demais profissionais que atuam no sistema educacional, Ou seja, são ocupantes de função pública instituída por lei, para o exercício de determinada atividade na prestação do serviço público.

O agente político é “o indivíduo que exerce alguma função pública considerada superior na hierarquia da estrutura constitucional do Estado”(Idem). Estes são os agentes no âmbito municipal: assessores e secretários, no Poder Executivo ; e vereadores, no Poder Legislativo .

O agente social é aquele “indivíduo que opera uma ação no âmbito do sistema social, desenvolvendo ações específicas para a sobrevivência do sistema” (Idem).

A escola, por exemplo, é reconhecida como um sistema social composta por agentes internos e externos: internos são aqueles que agem no interior do sistema (professores, diretores escolares, alunos, pessoal de apoio administrativo e pedagógico), externos são aqueles que agem sobre o sistema (prefeitura, ministério da educação, secretaria municipal de educação, conselho tutelar, dentre outros órgãos), além dos atores sociais que são a comunidade, os pais e familiares dos alunos.

Dentre esses agentes públicos, políticos e sociais estão os mediadores da ação pública. Muller (2011, p.21) os define como agentes com “capacidade de fazer a ligação entre dois espaços de ação e de produção do significado específico: o global e o setorial²¹”.

Os agentes capazes de agir entre dois mundos de significados, devido à sua capacidade de se posicionar, possuem características que os definem. São agentes que corporificam a relação complexa entre restrições globais e autonomia setorial. Segundo Muller, são os responsáveis pelas mudanças, na maioria são grupos cuja relação com o mundo eles mesmos definirão. Por isso, a secretaria de educação, como órgão executor, se configura como um espaço político-administrativo onde ocorrem as interações entre diversos agentes e atores e se caracteriza por ser uma dimensão de poder e o lugar em que atuam os mediadores.

Para Lascoumes e Le Galès (2012b, p. 95), “observar o Estado e os atores que ele agrega para a regulação dos desafios sociais é indispensável à caracterização dos atores e à compreensão de suas relações”. As ações dos agentes e atores são permeadas por padrões estruturados pelos conhecimentos e experiências que possuem, formando uma matriz cognitiva que legitima seu envolvimento no processo de mobilização dos recursos disponíveis.

O professor é um agente público e social responsável pelo ensino, cuja identidade profissional se desenvolve a partir da formação inicial, a qual propicia o desenvolvimento de competências, habilidades e atitudes requeridas para ser professor. Libâneo (2008) define três etapas para a construção dessa identidade:

²¹ A definição desses conceitos será abordada na seção seguinte.

profissionalização, profissionalismo e profissionalidade. A profissionalização está ligada às condições ideais para o exercício da profissão, como: formação inicial e continuada, remuneração condigna e condições de trabalho. O profissionalismo refere-se à competência, desempenho, compromisso e comportamento. Essas duas noções se complementam para formar a profissionalidade. Nesse sentido, a profissionalidade do agente professor, principal formador de crianças, jovens e adultos, depende de ações do governo que propiciem o fortalecimento de sua identidade profissional, por meio de ações que promovam a formação continuada, remuneração compatível com as exigências da profissão e condições de trabalho (LIBÂNEO, 2008).

A base profissional para todas as outras funções no quadro do magistério requer como pré-requisito a experiência em docência. Isso significa que o quadro de referência dos agentes que ocupam cargos de direção, supervisão ou chefias na educação, a princípio, é o de professor. Os paradigmas que formam as referências dos agentes que atuam na gestão, seja na escola ou no sistema, são diferentes por estarem entre duas visões, a micro (escola) e a macro (sistema).

Os conceitos ligados à teoria da administração passam a fazer parte da matriz cognitiva dos gestores, a qual deve se preocupar com objetivos, metas, resultados, avaliação, clima organizacional, formação de pessoas, participação, e lidar com recursos financeiros. A formação continuada torna-se, nesse sentido, essencial para a construção de referencial coerente com a multiplicidade de desafios a serem enfrentados por esses agentes.

Os supervisores de ensino atuam na secretaria de educação e transitam no nível micro e macro do sistema, são agentes com capacidade de mediação entre três espaços de gestão que compõem o sistema de ensino, a gestão da sala de aula, da escola e do próprio sistema de ensino. Exige-se para sua atuação a matriz cognitiva do docente, do gestor escolar e competências similares ao do gestor educacional. O gestor educacional, agente político, com capacidade de liderança e competências inerentes à função de mediação entre o referencial global e setorial, na visão de Heloisa Luck (2015, p. 10) é

O líder não é o chefe institucional, ele é mais do que uma representação fixa e central no organograma da instituição. Ele descentraliza a sua liderança como ato de uma gestão democrática em que a tomada de decisão é disseminada e compartilhada por todos os participantes.

Em suma, esses agentes são considerados os mediadores que traduzem o sentido das políticas públicas, no referencial global para os ajustes no setorial. Para tanto, é exigido, no nível da escola, conhecer currículo, programas, planejamento, avaliação, método de ensino e recuperação, dentre outros.

No nível do sistema, requer conhecer a teoria da administração e organização, fundamentos filosóficos e sociológicos da educação, diretrizes e bases da educação, dispositivos constitucionais, e de planejamento estratégico.

Nessa visão, o papel dos agentes mediadores é trabalhar para reduzir o leque de interpretações da realidade social, na tentativa de fazer inteligível para si e para os outros uma situação que se torna real na medida em que ela faz sentido. Lessard (2016, p. 66) afirma que “a atividade de fazer sentido é produzida nas interações entre os agentes”, é um processo dinâmico em que as interpretações passam a ser comuns e alteradas com acontecimentos inesperados com fortes interpretações, num processo cíclico que se reinicia nas interações na busca por interpretações comuns. As interpretações do fazer sentido estão determinadas pela forma como os agentes pensam sobre uma situação, quem eles são, onde atuam, e os referenciais que utilizam para defender seus argumentos com base no que conhecem e que vivenciaram.

Para Bergeron, Surel e Valluy (1998), os mediadores são agentes que conseguem administrar as crenças, os valores e os interesses específicos de um dado grupo, sobre questões que envolvem os referenciais de uma política pública. Conforme mencionado, os agentes ocupam três posições, o público, político e social, atuam como mediadores entre os referenciais que influenciam seus posicionamentos nas dinâmicas de interações por meio das representações que possuem devido aos sistemas de crenças, paradigmas e referenciais que configuram os seus modos pensar sobre os problemas públicos.

Os agentes e atores que vivem na sociedade são responsáveis por inscrever os fatos sociais na agenda política tornando-os problema público e político. Lascoumes e Le Galès (2012b, p. 141) explicam que “um problema se torna público a partir do momento em que os atores sociais estimam que algo deve ser feito para mudar uma situação”. Torna-se político quando se almeja a solução pelo poder público. Uma questão ignorada ou uma ação pública em movimento ineficaz são questionadas por esses agentes e atores em busca de soluções a partir da intervenção do Estado. Os vários agentes e atores da sociedade influenciam as

decisões no âmbito do referencial setorial, campo da educação, em busca de solução para os problemas.

Os problemas quando inseridos na agenda de ações impulsionam o processo de mobilização de recursos, caracterizados pelos meios de uso do poder de influência que, em grupo ou individualmente, os agentes utilizam para defender seus interesses. Isso porque a visão dos agentes se difere quanto à interpretação do problema e às soluções possíveis. A forma como pensam sobre uma situação, os referenciais que possuem, e as defesas de seus argumentos estão baseadas no que conhecem e no que vivenciam.

Quadro 6 Composição do conjunto de setores que exercem influência sobre a área educacional

Agentes e Atores no Referencial Global e Setorial			
Agentes Públicos	Agentes Políticos	Agentes Sociais	Atores Sociais
Juízes de Direito; Promotores de Justiça; Procuradores; Assistentes Sociais; Conselheiros Tutelares; Supervisores de Ensino; Diretores de Escola; Coordenadores Pedagógicos; Professores; Funcionários de apoio escolar; Dentre outros.	Presidente da República; Governadores; Parlamentares; Prefeitos; Vereadores; Ministro da Educação; Secretário de Educação; Assessores;	Membros dos Conselhos: Nacional, Estadual e Municipal de Educação; Conselho de Alimentação e Transporte; Comissão Intergovernamental de Financiamento da Educação; Conselho Gestor do FUNDEB; Organizações não governamentais – ONGs; Universidades Públicas e Privadas; Unesco;	Sociedade em Geral

Fonte: Quadro elaborado pela autora

Portanto, o processo de construção das políticas públicas é indissociável da ação dos indivíduos e dos grupos envolvidos, considerando que são capazes de produzir discursos e mobilizar ações.

5.2 Os processos de mobilização dos recursos

O sistema municipal de ensino, constituído pelo conjunto de escolas, enquanto espaço discursivo é o lugar onde se produzem e se reproduzem relações de poder entre os agentes que nele atuam. O discurso vincula-se à compreensão de que o mundo é criado pela representação social construída historicamente, sendo assim, são os atores que atribuem significados a ele por meio do conjunto das práticas sociais organizadas.

Nesse sentido, para analisar a ação pública é necessário refletir sobre as características evolutivas do espaço público e das dinâmicas de ação coletiva. Estudos que incorporam variáveis cognitivas à análise de políticas públicas buscam na sociologia relacional e dos imperativos culturais a explicação dos padrões estruturados pela ação individual e coletiva (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012b).

Nessa perspectiva, Muller e Surel (2002) definem dois tipos de fatores essenciais para caracterizar a participação dos agentes e atores nos espaços de debates: os recursos e o repertório de ação. Os recursos dizem respeito à capacidade de agir, a partir do poder conferido no espaço político-administrativo. A natureza desses recursos é caracterizada de acordo com o contexto nos quais são operados. Os agentes e atores podem atuar defendendo interesses de grupos, dos quais eles fazem parte, dentro ou fora do contexto político-administrativo. Para Muller e Surel (2002, p.80), “os recursos são ao mesmo tempo mobilizados no interior e no exterior, podendo as duas lógicas combinar-se, cumularem-se ou oporem-se”.

O repertório da ação é o conjunto dos meios implementados para o exercício do poder, ou seja, a influência que agentes possuem junto aos tomadores de decisões públicas. O objetivo dessa mobilização dos recursos e repertórios da ação é convencer o maior número possível de pessoas interessadas num problema e/ou numa determinada reivindicação. Por isso, Muller (2002, p.49) afirma que

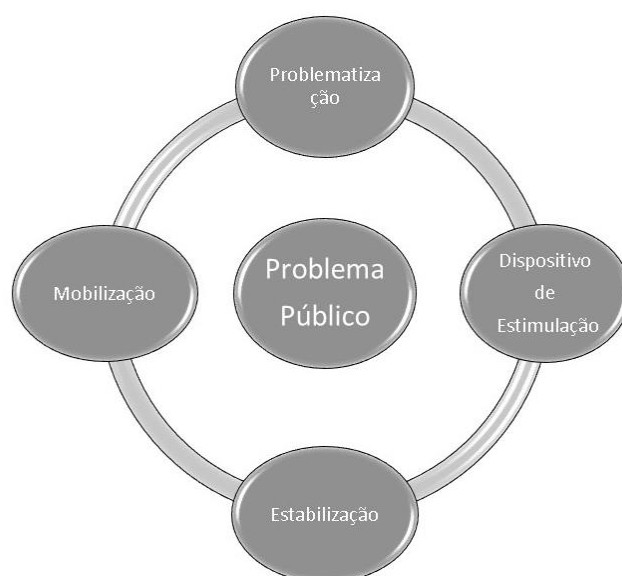
Deste ponto de vista, o processo de construção de um referencial é, ao mesmo tempo, uma tomada de discurso (produção de sentido) e uma tomada de poder (estruturação de um campo de forças).

A legitimidade dos agentes e atores se dá quando esses conseguem fazer emergir, a partir dos discursos, o real problema; e quando é aceito como representante dos interesses dos grupos. Com isso, a mobilização dos diferentes

recursos alimentará as ações coletivas, que constituem o grupo na relação entre os agentes.

Dado um problema público, gravitam ao seu redor as configurações dos agentes e atores (mobilização dos recursos, e modos de estruturação) e as matrizes cognitivas (os valores, as representações e as crenças, as formas de se operacionalizar a ação), estabelecendo a natureza de suas relações de formas concorrentes. A abordagem cognitiva das políticas públicas coloca em evidência os vínculos estreitos existentes entre eles (SUREL, 2008).

Figura 1 Fases da construção de uma Matriz Cognitiva e Normativa



Fonte: Baseados nos conceitos de Muller e Surel (2002)

Essa cristalização conjunta entre a configuração dos agentes e atores e os paradigmas se distingue em quatro fases: a primeira é a problematização - sistema de alianças definidoras da identidade e problemas que os envolvem e o que querem. A segunda fase é o dispositivo de estimulação, ou seja, o fomento dado pelo agente no momento da problematização em busca de adesão, ocorrendo a identidade por meio dos valores circunscritos pela problematização original. A terceira fase é o processo global de estabilização do conjunto de relações e de representações, finalizando com a “mobilização” dos agentes e ou atores e da matriz cognitiva e normativa que se fixou, de forma a estruturar e legitimar as relações e ações dos agentes e atores envolvidos (MULLER; SUREL, 2002, p.84).

Para Muller (2002, p.85), a interdependência entre configuração de atores e matrizes cognitivas pode, igualmente, explicar como grupos, dispendo de poucos recursos, tenham dificuldade de sustentar suas reivindicações no interior do aparelho político-administrativo. Recentemente as pesquisas se voltaram para os executores como elementos para o sucesso das políticas, conferindo às políticas públicas conceituações mais amplas, fundadas em noções de redes de atores, sistemas de crenças ou universo cognitivo (SUREL, 2008).

Dessa forma, os mediadores são agentes que atuam nas tomadas de decisões, capazes de desenvolver estratégias de ação que modificam, aprimoram as ações públicas. Os mediadores são responsáveis por decodificar os princípios gerais (referencial global), tornando-os inteligíveis aos atores envolvidos e por recodificar em termos de normas e critérios de ação pública no referencial setorial.

Esses agentes têm papéis estratégicos no processo de desenvolvimento da mudança de política, por meio da imagem do setor. São considerados os intelectuais em ação que criam e disseminam conceitos, o mais importante, segundo Muller, é entender o funcionamento dos processos de mediação. Ele postula que "mais do que a identificação de mediadores, o importante é entender o funcionamento dos processos de mediação, entendida como um processo de articulação entre lógicas globais e setoriais de significado e ação" (MULLER, 2005, p. 186).

A dinâmica de interações entre agentes e atores ocorre no âmbito interno e externo ao setor. No âmbito interno, são os que atuam na secretaria de educação e escolas, e no externo atuam os membros dos conselhos de educação, alimentação e conselho gestor do FUNDEB, entre outros órgãos setoriais.

Os conselhos têm atuação política, são formas de organização com funções consultivas e fiscalizadoras das ações da gestão da educação, não possuem responsabilidades de governo, mas representam a voz da sociedade para situar o poder público na lógica dos direitos e princípios educacionais. Exercem, então, a função mediadora entre o poder público e a sociedade.

Segundo Muller (2005), o processo de articulação entre a realidade desejada (lógicas globais) e a realidade vivenciada (lógica setorial) se configura no ordenamento das estruturas, normas, regras e regulação.

5.3 Instituições – estrutura, normas, regras, instrumentos e regulação

Políticas públicas são estruturadas por normas, orçamentos e instituições. A visão clássica de políticas públicas é a de que sua ação se inscreve mediante uma lei. Diante desse posicionamento, a ação pública se define como “um conjunto de normas juridicamente formalizadas que designam organismos em função do programa, seus atributos de poder e seus meios orçamentários” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p.173).

Essa visão predominou por muito tempo, e após estudos sociológicos sobre o tema, verificou-se que os atores da ação pública ignoram a aplicação das normas e resistem a elas, podendo contorná-las, assim como os titulares de poder que violam as leis em nome da manutenção do poder ou lucro. Nesse sentido, as normas funcionam mais como instrumentos de pressão e coerção do que como recursos.

Por outro lado, pesquisas cognitivas em políticas públicas identificaram que as normas disciplinam as ações coletivas e o comportamento, produzindo ordem e sentido. Dessa maneira, são vistas como: fatores essenciais de estabilização da ação coletiva, sob o ângulo da coesão, da capacidade da ação coletiva para os atores e da redução dos custos de transação.

Dessa forma, a norma produz diferentes efeitos de poder, mas seu enquadramento é aqui apreendido como redutor de tensão e prevenção de conflitos. Lascoumes e Le Galès (2012b) apontam três tipos de normas secundárias: normas de interpretação da instituição, normas de adaptação às demandas e contextos e normas de regulamentação dos conflitos entre mediadores e destinatários.

Essa visão de norma tem um objetivo pedagógico e de aprendizagem e de acomodação das regras, bem como construção de relações de confiança. Assim entendida, as normas na ação pública têm cunho de transformação da regulação política e da governança.

De fato, segundo Lascoumes e Le Galès (2012b, p.181), quando uma política pública cria uma demanda, dificilmente os responsáveis políticos interrompem a ação, pois se estabeleceu a norma. “A supressão de uma política pública não é impossível, mas a experiência mostra que é um evento raro, arriscado e pouco provável”(idem ibidem).

O orçamento público, nesse sentido, se constitui como a integração mais forte do aparelho político-administrativo, colocando as políticas públicas sob a sujeição orçamentária. Dessa forma, se ocorrer dívida elevada, a ação pública é interrompida.

Como mobilizar os financiamentos para resolver problemas que estão na agenda política e que respondem às expectativas dos cidadãos e que não podem ser suprimidos ou reduzidos, sob pena de gerar conflitos políticos e sociais? (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p.181). Questões sobre financiamentos são constantes na dinâmica de interações e constituem forte componente de mobilização de recursos dos agentes.

A instituição é uma estrutura social que remete à ideia de interações estabilizadas entre os indivíduos de um grupo, definido por uma identidade construída. Traduzem-se na rotina, nos procedimentos, nas formas de organização, ou seja, são regras formais sancionadas e determinadas pelo comportamento dos atores e variam segundo três dimensões principais: grau de precisão, formalismo e peso normativo. Pela definição clássica de instituição e institucionalização, conforme descrevem Lascoumes e Le Galès (2012b, p.190),

As instituições são construções sociais e políticas, nascidas de conflitos e de negociações. São regras, normas e procedimentos, sequências de ações estandardizadas, mais ou menos coordenadas e obrigatórias, que governam as interações entre indivíduos, notadamente para a construção de políticas públicas. Elas sobrevivem e se reproduzem sem mobilização particular, a partir de mecanismos sociais e políticos inter-relacionados, rotineiros. As instituições são socialmente construídas. Elas permitem a ação coletiva exercendo uma pressão, conduzem a antecipação de atores, bem como de comportamentos relativamente regulares e previsíveis. O processo de institucionalização repousa sobre as dinâmicas para as quais as regras e os procedimentos aparecem e se desenvolvem ao ponto de constituir um espaço social e produzem em definitivo comportamentos dos atores que os gerou ou os integrou. De maneira mais precisa, o processo de institucionalização pode ser observado logo que as regras e os procedimentos sejam cada vez mais numerosos, ganham em precisão e tornam-se realmente prescritivos.

Para os neoinstitucionalistas²², as instituições fornecem um espaço estável de antecipação que reduz as incertezas e torna possível a ação pública.

As instituições não são neutras, determinam os recursos que serão utilizados, onde, quando, como, com quem contribuir com as relações de poder. São criadas

²² Corrente de análise de políticas públicas que toma a ação pública pelo prisma das instituições (no sentido amplo) como determinantes do funcionamento e evolução das estruturas (MULLER; SUREL, 2002).

pelos agentes que cooperam ou se afrontam na definição das regras, constituem um fator de pressão para os atores presentes no espaço político-administrativo.

O campo de pesquisa na contemporaneidade tem se desenvolvido sobre as transformações das políticas públicas vinculadas à evolução interna das instituições. Essa estrutura da política pública constituída por normas, orçamentos e instituições é regulada pelos instrumentos como forma de traduzir os meios de resolução dos problemas.

Dessa forma, as instituições podem ser representadas como instrumentos da ação pública e representam os modos de materializar e operacionalizar a ação governamental. O seu uso se traduz nas técnicas, ou meios de operar os dispositivos, os quais são escolhidos para resolver o conjunto de problemas públicos.

Na perspectiva da análise cognitiva de políticas públicas, referente às escolhas dos problemas públicos, busca-se compreender as razões que levam a se reter certo instrumento muito mais que outro, e considerar igualmente os efeitos produzidos por essas escolhas. Esta perspectiva traduz-se em certos trabalhos americanos, como aqueles de Linder e Peters (1989), que sublinham a dimensão cognitiva dos instrumentos.

Um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador. (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012a, p. 21).

Maugeri (2001) explica que atrás da racionalidade aparente das organizações existem modelos cognitivos, em termos de poder e difusão, que estabelecem as regras tácitas impostas pelos instrumentos de gestão. Pensar os instrumentos nesta perspectiva significa reconhecer o caráter heterogêneo desses instrumentos de gestão, que segundo os autores desse pensamento são formados por três componentes: um substrato técnico, uma representação esquemática de organização e uma filosofia gestonária.

Para Lascoumes e Le Galès (2012a, p.22),

Um instrumento não é jamais redutível a uma racionalidade técnica pura. Ele é indissociável dos agentes que programam seus usos, fazem-no evoluir e compõem, a partir dele, comunidades de especialistas.

O conceito de regulação, neste contexto, descreve dois tipos de fenômenos diferenciados e interdependentes: os modos de produção e aplicação das regras que orientam as ações dos atores; e os modos de apropriação e transformação das regras. A produção e aplicação das regras dizem respeito à regulação institucional, normativa e de controle. A apropriação e transformação se referem à regulação situacional, ativa e autônoma, processo de produção da “regra do jogo” (BARROSO, 2006b).

Segundo Barroso (2006b, p. 15), os instrumentos, sejam eles legislativos, informativos, comunicacionais, de gestão ou outros, configuram a concepção da ação pública (matriz cognitiva e normativa). Eles são uma forma de materializar e operacionalizar a ação governamental. Os instrumentos, nessa perspectiva, não são neutros, são “uma forma condensada de saber do exercer”(idem *ibidem*).

Os principais instrumentos normativos construídos e elaborados no âmbito político-administrativo da secretaria da educação, como um braço da administração pública, são as proposições de leis, decretos, portarias, instruções, registros de atas, relatórios, informativos e comunicacionais.

Em relação às escolas, os principais instrumentos são: projeto político-pedagógico, regimento escolar, atas de conselhos, relatórios de acompanhamento e avaliação.

Para Lascoumes e Le Galès (2012b) o elemento que liga a regulação estatal à social são as representações globais, que são as crenças, os paradigmas e os referenciais que se caracterizam nos discursos argumentativos que orientam e legitimam os posicionamentos dos agentes públicos, políticos e sociais. Essas representações por si não determinam as ações públicas, mas influenciam as orientações, ao concordar com o conteúdo, ao adaptá-lo ou refutá-lo.

Portanto, a ação pública, como conjunto de decisões formalizadas, é produtora de estruturas normativas que disciplinam as ações coletivas, como fator de ordem e produção de sentido. As estruturas normativas permitem definir comportamentos apropriados e agregam representações (paradigmas, crenças e referenciais).

5.4 As representações – paradigma da gestão educacional

A corrente teórica qualificada de cognitiva estuda os elementos que ligam a regulação estatal à social. As representações globais relativas às crenças, paradigmas e referenciais partilhados ganham importância nessa corrente. O sistema de significados adotados como referência orienta o posicionamento dos envolvidos com uma política pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b).

A expressão que integra os paradigmas (Hall), os sistemas de crenças (Sabatier) e os referenciais (Jobert, Muller), denomina-se “matriz cognitiva e normativa”. Para Muller (2002, p. 46), “o conjunto da matriz implica a escolha de especificações instrumentais, que visa a animar os instrumentos escolhidos numa direção precisa”. Esses três componentes permitem isolar, analiticamente, os processos de produção e legitimação de políticas públicas, com base nas representações, crenças e comportamentos.

Para Surel (2008), políticas públicas podem ser definidas como paradigmas, para tentar uma explicação sobre o papel das políticas públicas no processo de categorização cognitiva e construção social da realidade, dentro de um espaço marcado por uma alocação de recursos e / ou pelo exercício de coerção legítima. A introdução de políticas de reformas do Estado se caracteriza como paradigmas, “processo de interpretação do mundo, ao longo do qual, pouco a pouco, uma visão do mundo vai impor-se, vai ser aceita, depois reconhecida como verdadeira pela maioria dos atores do setor” (MULLER, 2002, p. 50). O paradigma da administração pública burocrática, adotado nos séculos XVIII e XIX, em muitos países, buscou substituir a administração patrimonialista, a qual confundia patrimônios público e privado, fato que oportunizava o aparecimento do clientelismo, do nepotismo, do empreguismo, e, conseqüentemente, da corrupção. A implantação do paradigma burocrático buscou combater essa prática (FERREIRA, 1996).

Na década de 1960, se discutia a lentidão e ineficiência do aparato burocrático do Estado, com a chegada do século XXI e as mudanças decorrentes da globalização, com o Estado como executor e regulador, foram-se exigindo soluções às demandas complexas. Surgiu, então, a necessidade de repensar a eficácia desse modelo, e passou-se a questionar o modelo burocrático, sendo

entendido como não mais um mecanismo institucional apropriado de governança das estruturas do Estado (LANE, 2000).

Segundo Abrucio (1997), para superar as limitações do modelo burocrático, inicialmente, houve adoção de padrões gerenciais na administração pública em alguns países do mundo anglo-saxão e depois no restante da Europa. Essas mudanças nos padrões de gestão deram origem às doutrinas administrativas que vêm, desde então, permeando as discussões em torno das reformas no aparato do Estado.

Surgem, então, com esses novos modelos teóricos, a convencionada “nova administração pública”. A orientação desse novo modelo para as organizações é caracterizada pela flexibilidade e proximidades com as práticas de gestão privada.

O aumento expressivo do acesso à informação e a multiplicação de atores que mobilizam seus conhecimentos para atuação no âmbito político configuram as representações que promovem as transformações nas sociedades.

As políticas públicas são as maiores difusoras de conhecimento com objetivos de regulação da sociedade. A noção de evolução do conhecimento foi muito popularizada como “sociedade do conhecimento”, “*new public management*” ou “pós-burocracia” (BARROSO, 2013, p. 18). No Brasil, é conhecida como Administração Pública Gerencial, que se deu com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995). Nesse contexto, nasce a administração da educação, influenciada pelos condicionantes políticos, econômicos e culturais.

Sander (2007) define a administração da educação na era republicana em quatro fases para compreensão do pensamento de gestão da educação adotado no Brasil nas últimas décadas e na contemporaneidade. As quatro fases, segundo esse autor, foram concebidas a partir dos critérios de desempenho da administração hegemônica: eficiência, eficácia, efetividade e relevância, que correspondem à organizacional, comportamental, desenvolvimentista e cultural.

A fase organizacional teve início na década de 1930, com o surgimento de uma efervescência intelectual que originou as reformas do Estado e da gestão da educação. A preocupação era o funcionamento eficiente das organizações, o enfoque dos reformistas era o modelo tecnoburocrático. Os princípios desse modelo estavam baseados na escola clássica de administração, que tinha características de

modelo-máquina por se preocupar com economia, produtividade e eficiência (SANDER, 2007).

A fase da administração comportamental surgiu pela reação contrária aos princípios da administração clássica tecnoburocrática, visando ao resgate da dimensão humana. O movimento das relações humanas, iniciado nos Estados Unidos, influenciou a administração empresarial no Brasil ao inserir as bases teóricas de construção comportamental.

Segundo Sander (2007, p. 40), historicamente, o modelo orgânico dos sistemas funcionais da escola comportamental de administração substituiu o modelo mecânico de sistemas fechados, sendo “superado pelo modelo adaptativo dos sistemas mais abertos”. A administração para o desenvolvimento surgiu no período pós II Guerra Mundial, a partir da necessidade de planejar, organizar e administrar a ajuda financeira aos países subdesenvolvidos.

A fase desenvolvimentista se inseriu na educação a visão da economia e de áreas correlatas, surgindo, assim, o planejamento da educação fortemente impulsionado pelas agências financeiras internacionais, como: Organização dos Estados Americanos (OEA), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).

A administração sociocultural enfoca o desenvolvimento da ciência social aplicada à administração da educação, podendo destacar três fatores importantes dessa fase: ação da sociedade civil organizada, desenvolvimento de estudos de pós-graduação em educação e apoio da cooperação internacional. A visão nessa fase era a de que a administração da educação deveria responder às exigências econômicas, políticas e culturais do Brasil.

Em resumo, segundo Sander (2007, p. 74)

A fase organizacional da era republicana deu origem ao modelo de administração para eficiência econômica. Da fase comportamental é possível derivar um modelo de administração para eficácia pedagógica. A fase desenvolvimentista forneceu valiosos elementos para a construção de um modelo de administração para efetividade política. Finalmente, o legado da fase sociocultural da história republicana é o modelo de administração para a relevância cultural.

A partir da década de 1990, o campo educacional foi alvo de pressões conjunturais, devido ao processo de democratização do país. Os estudos apontam

que a visão da administração democrática participativa se inicia; fato que discute o papel do administrador que ocupa os cargos de liderança.

Dessa forma, o termo “administração escolar” passa a ser substituído por “gestão educacional”, que ganhou aceitação no contexto educacional tornando-se comum a sua utilização, isso porque foi reconhecida como base fundamental para a organização significativa das organizações escolares e do sistema. Porém o entendimento de gestão como concepção paradigmática pode não ser evidente e estar compreendido entre os agentes que atuam nos sistemas de ensino.

A gestão educacional é concebida como um fenômeno complexo e global com dimensões analíticas múltiplas, articuladas entre si. Assim como Sander, a professora e pesquisadora Heloisa Luck (2015) concebe a gestão educacional como uma questão paradigmática, por estabelecer uma mudança no enfoque, que vem ocorrendo no contexto das organizações e dos sistemas de ensino, de administração para gestão. Isso significa mudar a visão de mundo de como se percebe a realidade e se reage em relação a ela. O conceito de gestão, nessa visão,

Resulta de um novo entendimento a respeito da condução dos destinos das organizações, que leva em consideração o todo em relação com as suas partes e destas entre si, de modo a promover maior efetividade do conjunto (LUCK, 2015, p. 34).

O esforço para mobilizar, organizar e articular o desempenho das pessoas por meio da formação de uma matriz cognitiva voltada à melhoria do ensino se insere na concepção de paradigma. A

Concepção de paradigma resulta, portanto, da compreensão do modo como o pensamento é orientado para perceber o mundo, o que, por isso, determina o que vemos e o que deixamos de ver, e, em consequência, como reagimos diante da realidade. Como modo de pensar, o paradigma é abrangente em relação a tudo e a todos que constituem a realidade, nada excluindo sobre ele, determinando o modo de ser e de fazer das pessoas em seu contexto (LUCK, 2015, p.34).

Nessa perspectiva, a gestão educacional compreende o processo de gerir a dinâmica do sistema de ensino, coordenar as escolas com base nos referenciais normativos, quais sejam, as diretrizes e políticas públicas educacionais, buscando implementá-las, por meio de metodologias de organização de ambientes educacionais autônomos e participativos, de compartilhamento, autocontrole e transparência. Portanto, a gestão educacional, tanto em âmbito macro (sistema) como micro (escola), abrange a articulação dinâmica do conjunto de atuações como

prática social, passando a ser o enfoque orientador da ação organizadora e orientadora do ensino.

Para Sander (2007), a construção do conhecimento sobre gestão educacional pode ser explicada como um paradigma multidimensional, considerando a totalidade e simultaneidade dos atos e fatos da organização e administração da educação. O paradigma multidimensional tem origem nos quatro momentos históricos, que ainda convivem, e em muitos casos se sobrepõem passiva ou conflituosamente, no âmbito político-administrativo do sistema de ensino ou escola. O paradigma multidimensional busca dar respostas organizacionais e administrativas eficientes, eficazes, efetivas e relevantes às atuais demandas dos sistemas de ensino e escolas. Desse modo, a gestão educacional é construída em conjunto pelos agentes, o que pode revelar uma variedade de modificações, traduções ou transformações.

5.5 Resultados

Os resultados nessa perspectiva referem-se às consequências e efeitos da ação pública durante e após a dinâmica de interações que permeiam os outros quatro elementos das ações: agentes, processos, representações e instituições. Segundo Lascoumes e Le Galès (2012b, p. 62), “as interações desencadeiam processos de transferências, de adaptação e de conflitos dinâmicos que produzem novas regras, estruturando um espaço original de ação pública”. Para os autores, a interação dos agentes e dos atores altera a configuração da ação do Estado, ao ponto de perder sua centralidade e monopólio no processo de ação pública. Dessa forma, as redes de ações que se organizam nos diversos níveis rompem cada vez mais com a concepção clássica de Estado.

Com efeito, no espaço educacional municipal, o exercício do poder e a orientação para elaboração de políticas públicas são cada vez mais influenciados pelos processos de representação dos agentes. Esse fenômeno foi identificado nas análises de políticas públicas desenvolvidas nos últimos anos, e a conclusão é a de que políticas públicas do tipo *top down*²³ têm sua capacidade de transformar o real

²³ Quando o governo seleciona os desafios que integrarão a agenda pública, as decisões são tomadas em gabinetes, sem participação da sociedade civil. Esse modelo é chamado de *top down* por basear-se nesse voluntarismo político (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012).

limitado. Lascoumes e Le Galès citam três perspectivas de interpretação de fracassos de políticas nesse modelo: a inefetividade, a ineficácia e a ineficiência.

A inefetividade está relacionada à falta de regulamentação de leis, o que inviabiliza a aplicabilidade da política pública; a ineficácia é quando o objetivo principal da política pública não é alcançado ou se mostra irrelevante; e a ineficiência relaciona-se com o custo elevado para implementação de uma política pública, com obtenção de resultados ínfimos.

A partir dessa identificação dos fracassos na implementação de políticas públicas, surge a necessidade de analisar o processo de racionalização da ação pública, significa dizer: “resolver problemas concretos de governos e populações”. Foi nesse contexto da necessidade de conhecimento do social que se formou no século XX a ideia da *policy*²⁴, termo criado por Laswell, em 1933 (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p. 74).

Nesse sentido, torna-se uma preocupação central a avaliação dos custos e dos mecanismos implícitos à ação, o que coloca a Administração Pública em cena. Com isso, as atividades políticas e econômicas são obrigadas a eleger objetivos, definir meios e controlar os resultados.

É nesse contexto de mudanças nas políticas públicas ocorridas nas últimas décadas, e mais recentemente com a adoção de um referencial de modernização e democratização baseadas na ideia de eficiência, eficácia, flexibilidade e inovação, que a educação vem sendo reformada (LESSARD, 2016).

Conforme mencionado na seção anterior, a educação, na maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, foi chamada para reformar-se, adotando os princípios da nova gestão pública. A visão é a de articulação, seguindo a lógica do gerenciamento privado, significando a diminuição das prerrogativas do Estado, por meio da descentralização e da desconcentração; a necessidade da reorientação curricular de projetos e programas; a criação de exames e avaliações; a atribuição da gestão da educação aos níveis intermediários; a concessão de maior autonomia financeira às escolas; o estabelecimento de processos de prestação de contas.

Lessard (2015, p.117) aponta que esse novo modo de regulação estabelece o *accountability*, ou seja, a responsabilização constituída por quatro componentes: fixar objetivos, avaliar o cumprimento deles, publicar os resultados e associar

²⁴ Abordagem renovada e racionalizada dos negócios públicos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 75).

consequência. Os Estados Unidos, a China, o Japão e países europeus seguiram esses passos ao substituir os princípios da “igualdade de oportunidades” para “igualdade de resultados”. A descentralização veio acompanhada da lógica da avaliação externa, centralização dos currículos, certificação e etc.

No Brasil, esse movimento surgiu a partir de 1990, quando ocorreram as reformas nas políticas sociais com a emergência da defesa do Estado mínimo, com o máximo de eficiência. A qualidade educacional, legitimada por resultados das avaliações externas, fez surgir o estabelecimento de rankings, tanto de sistemas de ensino como de escolas públicas e particulares, com os melhores e piores resultados.

Diversos autores como Afonso (2005); Araújo; Luzio (2005); Franco; Alves; Bonamino (2007); Sousa; Oliveira (2005); Werle (2011); Lemes (2015); Almeida; Dalben; Freitas (2013) estudaram a avaliação externa, sua origem, os caminhos percorridos por esse novo modo de regulação, e o novo conceito de qualidade educacional representado pelo IDEB, implantado em 2007.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e a Prova Brasil passaram a modificar a matriz cognitiva dos agentes públicos e políticos, tanto de dirigentes educacionais como de professores e coordenadores, quanto ao entendimento sobre qualidade de ensino. Essa visão torna-se, portanto, determinante nas ações dos agentes, pois utilizam as notas e os resultados como diagnóstico para o planejamento de ações.

Nesse contexto de modernização do Estado e das reformas de políticas educacionais, surge, ainda, a necessidade de incorporar na agenda dos trabalhos das secretarias de educação a adoção dos conceitos de planejamento estratégico quanto a metodologias de monitoramento e avaliação das metas e de estratégias dos planos de educação a partir de suas implementações.

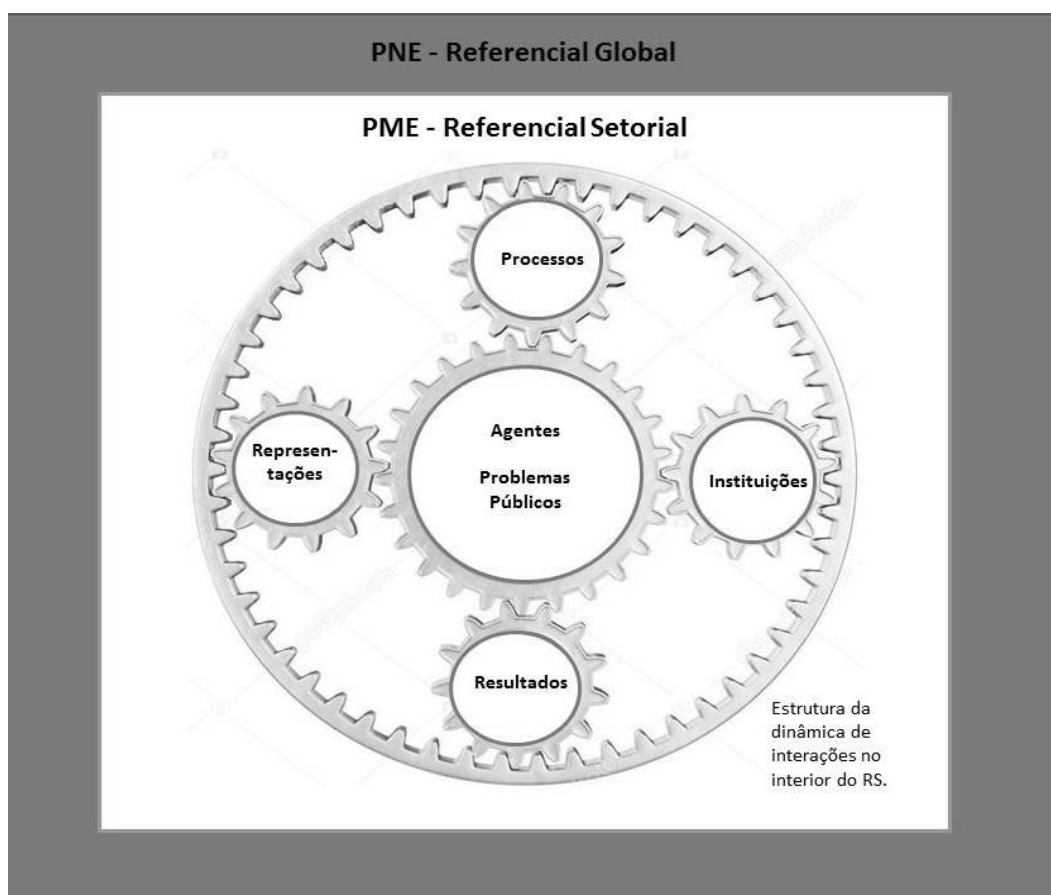
Os conceitos de monitoramento e avaliação proveem da visão de Planejamento Orçamentário da administração pública, implantados pela Constituição Federal de 1988, ao determinar que o funcionamento da administração pública deva ser orientado sob o marco de três leis hierarquizadas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Percebe-se nesse movimento que há indícios do modelo de Estado de Avaliação, característico do Estado pós-burocrático²⁵.

5.6 Compreendendo a dinâmica de interação das ações políticas

Para compreender e discutir a dinâmica do conjunto de interações e negociações entre os agentes para execução das ações educacionais, criamos uma representação gráfica para mostrar a estrutura que se forma no âmbito político-administrativo, devido à relação entre dois referenciais, cognitivo e normativo.

Figura 2 Modelo de Análise utilizado para demonstrar o processo dinâmico de ações públicas educacionais.



Fonte: Quadro elaborado pela autora

Os eixos da ação pública, os quais chamamos de determinantes da ação, são: os agentes, os processos de mobilização de recursos, as representações, as instituições e os resultados. Nessa representação, consideramos os agentes

²⁵ Ver BARROSO, J. O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005

públicos, políticos e sociais e os problemas públicos o centro de todo processo, como o eixo que movimenta todos os outros eixos. Os demais eixos que se movimentam, simbolicamente, pela interação dos agentes são: 1) os processos de mobilização do repertório de ação, entendidos como os argumentos e poderes legitimados pelas posições que os agentes ocupam no contexto da atuação; 2) as representações, que estão ligadas aos modelos de gestão e organização da educação, os quais formam a visão de mundo dos agentes, influenciadas pelos paradigmas, sistemas de crença e referenciais; 3) as instituições, construídas em forma de instrumentos de regulação, constituindo as regras, os padrões e as normas; 4) os resultados, que se definem pelos efeitos da ação pública quanto à eficiência e à eficácia. Esses elementos em ação podem ser entendidos como a dinâmica de interações e negociações, representada por uma estrutura em movimento no interior do referencial setorial, a imagem do setor, ou seja, a política educacional, Plano Municipal de Educação.

Segundo as proposições de Muller (2011), uma política pública consiste na construção da representação da realidade desejada, criando, assim, uma imagem da realidade sobre a qual se quer intervir. Essa imagem é uma construção cognitiva organizada pelos agentes de acordo com a percepção do problema, os quais confrontam soluções e definem suas propostas de ação, chamada por Muller de “visão de mundo”, que constitui, então, o referencial de uma política.

Os agentes são responsáveis pela agilidade desse processo da dinâmica, que resultam na transformação da matriz cognitiva e normativa (imagem), do global para o setorial, que se traduz em mudança, de forma que o real desejado seja percebido na prática. Ou seja, o centro de todo o processo está nos agentes como responsáveis por colocar os problemas públicos em debate, o que coloca todos os demais eixos em funcionamento e podem resultar em eficiência e eficácia da gestão educacional.

O referencial setorial está situado no interior do referencial global, pois o referencial global se constitui no conjunto das políticas públicas que formam o arcabouço legal orientadores da educação no Brasil, representado pelo Plano Nacional de Educação. O referencial global é uma imposição como marco de referência para a política pública, isso é o que gera elementos de articulação entre global e setorial.

Segundo Muller (2011), o referencial global e o referencial setorial são uma construção social cuja coerência nunca é perfeita. Dentro de um determinado setor, há várias concepções sobre a natureza e o papel do setor, um dos quais é geralmente dominante, muitas vezes porque é consistente com a hierarquia geral de normas do setor. A referência setorial marca os limites do setor, como também sua configuração e seu lugar na sociedade. Esses elementos são objeto de conflitos e se conectam com as controvérsias sobre o controle da agenda política, no âmbito educacional.

O conjunto de valores fundamentais que se referem às crenças básicas de uma sociedade, bem como normas que permitem escolher entre os comportamentos, representam a relação de uma sociedade com o mundo, embora a estrutura do referencial global não se constitua como uma visão perfeitamente coerente do mundo, mas marca o campo de percepção da realidade na qual os conflitos sociais se organizam (MULLER, 2011).

Assim, a tese desenvolvida neste trabalho possui três dimensões:

- (i) A existência de um referencial cognitivo e normativo promove a movimentação da interação entre os agentes, o que conseqüentemente movimenta os demais eixos que constituem a dinâmica da gestão educacional.
- (ii) A ordem de prioridade para execução das estratégias de ação é definida pela matriz cognitiva e normativa, que se transforma na dinâmica de interações produzidas no âmbito da gestão educacional.
- (iii) As estratégias vão sendo executadas conforme as pressões dos agentes públicos, políticos e sociais que defendem interesses relacionados a problemas públicos a partir de uma representação específica de seu lugar na sociedade.

6 AÇÕES ESTRATÉGICAS: ANÁLISE SEGUNDO OS NÍVEIS DE PERCEPÇÃO, IMAGENS, PADRÕES, ALGORITMO E VALORES

Essa seção apresenta a análise das ações estratégicas previstas no plano municipal de educação baseada no referencial teórico da abordagem cognitiva utilizando os conceitos que fundamentam a matriz cognitiva e normativa que se definem em três modelos teóricos da análise: paradigmas, referenciais e *advocacy coalition* (sistemas de crenças).

Dedica-se a apresentar a identificação das ações estratégicas relativas às metas da educação infantil e situá-las no tempo e espaço que se desenvolvem durante a vigência do plano municipal de educação.

A análise é realizada à luz do modelo interpretativo da matriz cognitiva e normativa construídas na dinâmica de interações entre os agentes públicos, políticos e sociais para execução das ações educacionais considerando as quatro categorias para análise, definidos por Muller (2011), os valores, as imagens, os algoritmos e os padrões.

A abordagem teórica permitiu compreender, a partir do trabalho empírico e da análise de conteúdo do corpus documental, os determinantes da ação pública e os condicionantes para os processos de mudança na execução da política pública. Para tanto, foi necessário analisar os dados educacionais dos últimos 3 anos e os instrumentos de regulação produzidos após a aprovação da lei.

O Plano Municipal de Educação de Bebedouro contém vinte metas e duzentos e cinquenta e quatro estratégias, nessa investigação o foco está nas metas e estratégias que visam ao desenvolvimento da Educação Infantil, esse enfoque é necessário para garantir o aprofundamento da análise cognitiva na perspectiva da ação pública.

As metas iniciam com o nível da Educação Infantil, a meta 1 se refere à etapa da creche e busca: “Ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 60% (sessenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PME”, essa meta possui vinte e duas estratégias de ações.

A meta 2 se refere à etapa da pré-escola e busca: “Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade”, possui vinte e cinco estratégias de ações.

6.1 Ações de aprimoramento

As ações de aprimoramento são aquelas que estão no fluxo do desenvolvimento, mas que necessitam de debates, proposições e adesão dos grupos.

Dentre as 47 estratégias das metas 1 e 2, 13 são de aprimoramento. O aprimoramento requer mobilizar o conjunto de representações (sistemas de crenças, referenciais e paradigmas) dos agentes, de forma a permitir compreender os princípios da ação. Para Jobert e Muller, essa fase corresponde à fração de referência, por meio da qual os agentes esclarecem suas estruturas para a compreensão do mundo e definem que tipo de operações ou ações que parecem satisfatórios e/ou legítimas.

Os temas desse grupo são considerados os problemas que gravitam em torno das configurações dos agentes e das representações paradigmáticas no âmbito político-administrativo para tomada de decisões. Para compreender os paradigmas, referenciais e sistemas de crenças que permeiam os discursos dos agentes é necessário interpretar e discutir a trajetória histórica e atual do desenvolvimento da educação infantil, visto que são representações que fazem parte do ideário de agentes públicos, políticos e sociais.

O paradigma de atendimento à infância, desde sua implantação até 1988, se configurou sob a visão do cuidado higienista e no combate à mortalidade infantil. A mudança de paradigma quanto à visão de sujeitos de direitos e princípios educacionais ocorreu após a Constituição Federal e mais intensamente após a promulgação da LDB. Portanto, a análise busca marcar as visões de mundo dos agentes e atores sociais que interferem nas decisões para execução do plano.

O Plano Nacional de Educação, o referencial global, estabelece o desejo de alcançar o atendimento de 50% da população matriculadas em creches (crianças de zero a três anos), até o término de vigência do plano. De acordo com os indicadores nacionais mostrados nos microdados da Pnad²⁶ anual, realizada pelo IBGE²⁷, o índice, em 2014, era de 31,8%.

O Plano Municipal de Educação de Bebedouro, referencial setorial, estabelece que, até a sua vigência, deve-se alcançar a cobertura de 60% das

²⁶ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

²⁷ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

crianças matriculadas em creche, isso porque o diagnóstico educacional municipal identificou, em 2015, 48% de atendimento da população dessa faixa etária. Assim, a matriz cognitiva e normativa presente no referencial global em alguns aspectos se diferencia do setorial, o global impõe ao setor a norma, mediante uma lei, para alcance dos objetivos gerais da política, mas é no setor que se estabelece as reais condições para execução.

Muller (2014) explica que o referencial global é então essa representação que se impõe como marco de referência para a política pública correspondente, porque gera elementos de articulação entre global e setorial. Nesse sentido, o referencial global foi construído com base em uma matriz cognitiva e normativa, o termo carrega o significado de duas noções, a matriz cognitiva está relacionada à construção teórica ao longo do tempo sobre infância, fruto de movimentos sociais e políticos que marcam os avanços das políticas educacionais no país, bem como as pesquisas e estudos de organizações intergovernamentais.

Pode-se citar como exemplo de influências sobre a matriz cognitiva, o estudo realizado pelo Ministério de Educação, publicado no Caderno de Pesquisa em Políticas Educacionais, em 2018, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), quando afirma que o principal motivo para a inclusão da meta 1 no PNE foi a baixa cobertura da população público-alvo da educação infantil no Brasil.

O estudo realizado pelo Banco Mundial, em 2011, intitulado *Early Child Education: Making Programs Work for Brazil's Most Important Generation*, traduzido pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal – FMCSV, também apresenta indícios de influência na matriz cognitiva para a elaboração da meta e estratégias para educação infantil. Esse relatório enfatiza o impacto positivo da Educação Infantil para o desenvolvimento cognitivo, principalmente na pré-escola, em curto prazo nos níveis de aprendizado, em médio prazo na escolaridade, em longo prazo na renda. Enfatizam também os efeitos na educação infantil quando há qualidade no ensino e nas instituições, como fatores determinantes para eficácia do desenvolvimento de nível de ensino.

O sentido normativo da matriz está representado pelo conjunto de regulações legais quanto ao direito à educação como valor universal previsto na Constituição Federal de 1988, a LDB, as diretrizes curriculares para educação infantil e da educação básica, o estatuto da criança e adolescente, e a perspectiva da educação

inclusiva que traz um arcabouço vasto de direitos as crianças com necessidades educacionais especiais.

Identifica-se que as estratégias do plano municipal foram reproduzidas ou adequadas, tal como estão no plano nacional, mantendo os aspectos cognitivos presentes no referencial global. Isso porque, conforme Muller (2014), o quadro de referência global não constitui uma visão perfeitamente coerente do mundo, mas marca o campo de percepção da realidade na qual os conflitos sociais serão organizados. Nesse sentido, o alcance da meta é pensado de acordo com as condições, é nesse momento que os sistemas de crenças são levantados, os agentes que atuam na secretaria de educação iniciam as discussões envolvendo a temática.

Considerando a estratégia 1.2 sobre o estudo de demanda visando ao planejamento e organização para o atendimento das crianças, busca-se

Implantar, até o primeiro ano de vigência deste plano, através da Secretaria Municipal de Educação (SEMEB), Política de Estudo da Demanda por Creche para a população de até 3 (três) anos, a fim de criar um cadastro único objetivando planejar a oferta de vagas, preferencialmente próxima de sua residência (BEBEDOURO, 2015, p. 85).

O nível de percepção em relação à imagem que se tem sobre o estudo de demanda e cadastro único envolve discutir a realidade desejada e a realidade vivida. As imagens se classificam em negativas e positivas. As principais imagens que se apresentam nos discursos, decorrentes dos sistemas de crenças dos agentes, são:

Negativas: “Inexistência de espaço físico”; “insuficiência de recursos financeiros para construção de creches”; “necessidade de contratação de professores e serviços de apoio; Insuficiência de materiais”.

Positivas: “a matrícula e a frequência protege a criança; favorece o desenvolvimento precocemente”; a “lista única favorece o controle e a transparência”.

O nível dos algoritmos são os discursos relacionados aos condicionantes para agir como, por exemplo: “Se o regime de colaboração fosse eficiente, então haveria vagas suficientes”; “Se houvesse controle da frequência irregular, um número maior de alunos seria atendido”. O nível dos padrões presentes nos sistemas de crenças dos agentes relaciona-se aos discursos sobre o que é desejável, insiste na obrigação. “É dever do poder público atender a todos”, “é necessário ampliar os

espaços para atendimento”; “deve-se alterar a organização quanto aos tempos de permanência na escola, inserindo o tempo parcial”. Os valores se inserem no que é desejável e o que é rejeitável. “O tempo integral garante alimentação, cuidados e proteção”; “a vaga é direito de todos independente se os pais trabalham ou não”.

É conhecido que, embora a matrícula em creche não seja obrigatória, o direito à educação é indiscutível, sendo levantados nesse sentido discursos sobre as condicionalidades para realizar a ação. Observa-se que o referencial cognitivo dessa estratégia foi construído em torno do problema levantado pelas famílias que procuram as escolas próximas às suas residências, porém muitas não conseguem a vaga, a realidade de muitas delas é a necessidade de se ter um lugar para deixar os seus filhos para trabalharem.

Portanto, a matriz cognitiva e normativa mobilizada no referencial setorial é construída em torno dos problemas que permeiam o setor em relação às pressões que sofre de vários organismos sociais e institucionais legais pela insuficiência de vagas, sendo que a problemática gera uma série de discursos sobre o tema. Percebe-se, nesse sentido, que a matriz cognitiva que orienta as famílias ainda é o de que a escola é o lugar para cuidar de criança, essa visão é identificada nos discursos que utilizam, “preciso trabalhar, onde vou deixar meu filho, quem vai cuidar? ”, essa visão faz parte do paradigma do assistencialismo, com o qual se implantou o atendimento à infância no Brasil.

A insuficiência de vagas gera conflitos que se iniciam na escola e as famílias levantam repertórios de ação na tentativa de conseguir o atendimento. Quando suspeitam que as regras da escola não estão sendo obedecidas, quanto ao respeito à lista de espera, organizam-se buscando apoio político-partidário para a resolução do problema, por meio da ação de vereadores.

Essa temática foi discutida e debatida no momento das audiências públicas, como parte do processo de elaboração do PME. Por um lado, os agentes políticos - vereadores e diretores de departamentos - apontavam a necessidade de ampliar vagas devido aos conflitos que chegam ao conhecimento deles, os agentes políticos geralmente reproduzem os discursos das famílias em apoio à reivindicação. Os agentes públicos, por outro lado, justificam os motivos de não realizar, que em grande parte se devem por questões financeiras percebidas nos discursos no nível dos algoritmos.

Os conflitos decorrentes da falta de transparência quanto às vagas em creche, no município estudado, foram em parte resolvidos ao criar uma metodologia de oferta de vagas a partir de uma lista única, controlada pela secretaria da educação, buscando romper com supostas injustiças quanto às listas de espera. As inscrições, anteriormente a essa ação, mantiveram-se por muito tempo sob a incumbência da escola. Percebeu-se que controlar listas de espera na escola, além de conflitos, produzia erros na quantificação geral da demanda no sistema, pois ocorria duplicidade de inscrições, uma mesma família realizava inscrições em várias escolas na tentativa de conseguir a vaga. Diante do problema público, se estabeleceu a dinâmica de interações entre os agentes formuladores de estratégias e mediadores entre o referencial global e setorial para tomada de decisões.

Segundo Jobert e Muller (1992), um referencial, aqui entendido como a imagem do setor educacional, representada pelo PME, está definido em três dimensões: 1) uma dimensão cognitiva, que fornece os elementos de interpretação causal dos problemas a serem resolvidos; 2) uma dimensão normativa, que define os valores que devem ser assegurados para o tratamento desses problemas; e 3) uma dimensão instrumental que identifica os poderes de ação para orientar a ação pública.

O estudo de demanda por vagas deve ser realizado anualmente, a partir do segundo semestre de cada ano mediante Portaria. Tal instrumento normativo é elaborado pelos mediadores da ação pública, que regulamentam e descrevem os procedimentos a serem seguidos por gestores escolares, secretários de escola, ou oficiais de escola. A estratégia de criar cadastro único de demanda de vagas na SME provocou mudança na realidade possibilitando identificar por região e por escola a demanda e buscar estratégias de ampliação de vagas. O referencial setorial tem capacidade para mudar a estrutura cognitiva dos agentes públicos, principais responsáveis pela coordenação das ações de desenvolvimento, por exemplo: o entendimento de que o censo de matrículas do município, de maneira geral, gera índices para o sistema educacional como um todo, ou seja, o número de matrícula do conjunto de escolas públicas e privadas faz parte do cômputo do cálculo do percentual de atendimento.

Dessa forma, ações secundárias são executadas para identificar as escolas particulares sem regularização para funcionamento. A maior parte das escolas privadas são autorizadas e supervisionadas pela Secretaria de Educação do Estado

de São Paulo, mas somente após a aprovação do plano, a secretaria municipal de educação passou a credenciar e a autorizar o funcionamento de escolas particulares de educação infantil. Este fato interfere no percentual de atendimento para o alcance da meta para essa etapa de ensino, que prevê atender 60% da população em geral do município, o que significa que engloba as escolas públicas e privadas do mesmo sistema.

Observa-se que o nível dos padrões são as “ideias em ação”, pois torna-se realidade visível ao adotar a organização do atendimento, ofertando vagas em tempo parcial como estratégia de ampliação de vagas, embora seja predominante o atendimento em tempo integral nas creches, prática herdada do período em que a educação infantil pertencia à assistência social. Assim, a prioridade prevista no plano é ofertar vagas em tempo integral visando atender as crianças de famílias que trabalham e que estejam em situação de risco e vulnerabilidade social, como fator de proteção à criança. No entanto, no debate dos problemas, há a questão da escolha entre atender o maior número possível de crianças da lista de espera ou atender crianças em situação de risco.

A imagem do real desejado se manifesta na ação do conjunto de estratégias executadas e realizadas, representadas nos indicadores que apontam avanços nos índices de atendimento, no entanto, mostram-se insuficientes porque a demanda de vagas permanece. Então, o nível de percepção do algoritmo permanece, a demanda de vaga impulsiona o gestor educacional a criar estratégias para construção de creches, porém se esbarra nas condições financeiras para construção, por isso, opta pela ampliação dos espaços.

Como bem explica Muller (2014), os constrangimentos que as transformações do referencial global exercem sobre os agentes das políticas setoriais desqualificam as estruturas cognitivas e normativas que estruturam uma política em um dado momento. Esse constrangimento provoca mudanças no quadro de referência dos atores envolvidos no processo de execução da política.

O conceito de um quadro de referência está na origem de uma teoria da mudança que torna possível explicar a tensão entre uma dimensão estrutural que expressa o peso das lógicas globais de longo prazo, como elas são refletidas nas instituições, e uma lógica de ação que se expressa nas margens de jogo que os atores de políticas públicas têm em termos de sua capacidade de mobilizar recursos e implementar estratégias específicas (MULLER, 2014, p. 559).

Estabelecer meta de ampliação de vagas pressupõe, como estratégia principal, construção de escola, ação que se configura como algoritmo “se o regime de colaboração se efetivar, creches serão construídas”, isso porque o custo para construir uma creche passa do milhão de reais, para o atendimento máximo de 150 crianças, conforme recomendações do órgão federal Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação²⁸ (FNDE). A experiência mostra que, além disso, são necessários estudos e planejamento da viabilidade quanto à característica ambiental, projeto arquitetônico, executivo, detalhamento técnico e de materiais, bem como de acabamentos, e previsão de recursos humanos para o funcionamento de um estabelecimento escolar.

Os mediadores da ação pública liderada pelo agente político, responsável pela coordenação das ações, usando da autonomia no contexto da relação de determinação setorial pelo global, diante dos problemas públicos sobre demanda de vagas, passaram a propor ações estratégicas visando à ampliação de vagas em creche, as quais culminaram na:

- Criação de cadastro único de inscrições de intenção de matrícula, com o objetivo de planejar melhor a demanda por região;
- Ampliação de vagas, modificando a organização da escola para atendimento em tempo parcial;
- Autorização e credenciamento para o funcionamento de escolas particulares que atendem a Educação Infantil.

O Relatório do Monitoramento do Plano Municipal de Educação, realizado ao término do seu segundo ano de vigência, mostra que os resultados das ações se traduziram em dados de crescimento progressivo nas matrículas em creche.

²⁸ O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC).

Quadro 7 Histórico de crescimento das taxas líquidas de matrículas na creche pública – 2008-2018

Ano/Data Base Censo	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
População de 0 a 3 anos (Dados SEADE/IMP)	3778	3651	3529	3505	3479	3451	3425	3396	3335	3273	3210
Matrículas	862	888	1295	1352	1562	1559	1584	1548	1549	1626	1914
%	22,8	24,3	36,7	38,3	44,6	45,2	46,2	45,6	46,4	49,7	59,6

Fonte: (SEADE/IMP, 2019). Elaborado pela autora

É possível identificar que a realidade foi modificada a partir da adoção de estratégias que ampliassem as vagas em creches e no relatório consta que “é provável que haja alcance da meta 1 antes do prazo previsto, podendo ser alterada por meio de nota técnica, alteração da lei, para a universalização da demanda do atendimento em creches” (BEBEDOURO, 2018, p. 8). Essa estratégia passa, a partir dos resultados, a fazer parte do grupo de permanência e manutenção no sentido de garantir que as ações que produziram efeitos mantenham-se operando.

O aprimoramento está ligado à melhoria do cadastro único, por meio de programas de computador, que possibilite o acesso da sociedade, via internet, para verificar a posição do atendimento à lista de espera, além de melhorar o acompanhamento da frequência dos alunos para evitar evasão e a obstrução da vaga.

O estudo de demanda é uma estratégia que se insere no nível dos valores porque estabelece objetivos, pois favorece o planejamento e a organização do atendimento, como também possibilita a previsão da quantidade de professores, de auxiliares docentes, de espaços físicos, de equipamentos e a demanda de formação continuada dos profissionais.

As creches no município de Bebedouro foram inseridas no sistema municipal de ensino a partir de 2004, em atendimento ao art. 89 da LDB, pois até então eram de responsabilidade da Assistência Social que tinham como objetivo exclusivo o cuidar. O paradigma de organização da educação infantil, enquanto primeira etapa da educação básica, ocorreu a partir das modificações no referencial global, mas

para se realizar de fato no âmbito do referencial setorial, primeiramente, ocorreu com maior ênfase na estrutura física, depois nos recursos humanos e materiais, em seguida na exigência de formação mínima para a docência caracterizando, assim, o nível de percepção dos agentes, porque para atender é necessário ampliar espaços e contratar professores com formação específica.

A estratégia 1.19 está voltada à noção da indissociabilidade do cuidar e educar, considerado um referencial de valor que busca colocar o educando no centro da função social da educação, a imagem sobre o tema “cuidar e educar significa compreender que o direito à educação parte do princípio da formação da pessoa em sua essência humana” (BRASIL, 2013, p. 17).

Garantir a indissociabilidade do cuidar e educar, visando o bem-estar, o crescimento e o pleno desenvolvimento da criança de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade, de acordo com o prescrito na Política Nacional para a Educação Infantil (BEBEDOURO, 2015, p.85).

A percepção da necessidade de ampliação de espaços permanece nos discursos de que para o atendimento no sistema de ensino é necessário ampliar os espaços físicos (nível dos padrões), objetivando melhoria na qualidade do atendimento (nível dos valores).

A contratação de professores por concurso público com a exigência de formação específica em magistério ou pedagogia para atuarem na creche passa a ser uma necessidade. No entanto, esse nível de percepção é impulsionado pelo Ministério Público – MP, que, motivado por denúncias, abre inquérito civil público.

O promotor de justiça do MP, agente público, insere-se no referencial global com poder de influência normativa, pois é orientado pelas leis que asseguram os direitos dos atores que atuam no sistema educacional e/ou dos que utilizam seus serviços.

As transformações no referencial global, no caso, a inserção da creche na Educação, permitem, em certo nível de generalidade, prever a mudança na política educacional porque os atores envolvidos não têm a capacidade de agir sobre o nível global, porque ele é visto como uma estrutura, mesmo sendo esta estrutura o produto da ação de outros agentes. Essa relação de determinação permite prever a direção da mudança da política, mas não as formas concretas e o conteúdo específico dessa mudança, “estas dependem das condições sob as quais os diferentes atores entrarão em contato, de acordo com suas próprias estratégias e

com o contexto cultural e institucional de cada sociedade e setor”. (MULLER, 2005, p. 48).

Percebe-se que os determinantes normativos que definem como objetivo da Educação Infantil quanto ao “desenvolvimento integral da criança até 5 (cinco) anos de idade, em seus aspectos físico, afetivo, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 2013, p. 36), caracterizando a imagem desejada, é pouco explorada no projeto político-pedagógico das escolas, documento elaborado por diretores de escola, coordenadores pedagógicos, professores e comunidade. Isso se deve ao fato de que a visão de desenvolvimento integral da criança é uma construção social, vai se constituindo como resultado dos debates técnicos no âmbito do sistema educacional, que ao conhecer as diretrizes curriculares, os parâmetros de qualidade para educação infantil, passam a mudar o comportamento, produzindo então, alterações nas estruturas cognitivas dos agentes e atores. O processo contínuo de aprendizagem é denominado de *policy-oriented learning* ou aprendizado orientado à política pública (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

Segundo Sabatier (2007), o efeito cumulativo de estudos e conhecimentos tem grande influência sobre a direção de políticas públicas pela alteração das estruturas cognitivas relativas aos sistemas de crenças dos agentes que atuam nos setores. Assim, a secretaria de educação, representando o campo onde os agentes fazem a mediação entre o referencial setorial e global, tem poder para criar uma matriz cognitiva que promova a qualidade desse nível de ensino.

A integração da Educação Infantil ao sistema educacional impõe aos agentes trabalhar, a partir de então, conceitos como currículo e avaliação. As diferentes visões de educação infantil e processos de desenvolvimento geram muitas controvérsias sobre esses termos, por associarem aos paradigmas de escolarização, tal como trabalhado no Ensino Fundamental. Nesse sentido, os níveis de percepção sobre a temática estão concentrados nos padrões, relacionados ao dever do poder público em oferecer formação continuada que aborde conceitos sobre as concepções de criança, de família, e da função social da creche e da pré-escola, a fim de promover a construção da matriz cognitiva e normativa sobre educação infantil, ou seja, a Política da Educação Infantil.

A Educação Infantil no Brasil teve um percurso histórico de avanços e conquistas. As escolas públicas ou privadas, que oferecem atendimento às creches

e pré-escola, têm a incumbência de educar e cuidar das crianças de zero a cinco anos de idade, mediante a contratação de profissionais formados com habilitação em magistério superior ou médio.

As finalidades da educação infantil são aquelas definidas para a Educação Básica, “desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores”, o paradigma do desenvolvimento busca a integralidade nos “aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 1996). Portanto, a função da escola de educação infantil é a mesma de todas as instituições escolares em relação à construção do projeto de sociedade democrática como previsto na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, cumprir a função sociopolítica e pedagógica das creches e pré-escolas implica

Assumir a responsabilidade de torná-las espaços privilegiados de convivência, de construção de identidades coletivas e de ampliação de saberes e conhecimentos de diferentes naturezas, por meio de práticas que atuam como recursos de promoção da equidade de oportunidades educacionais entre as crianças de diferentes classes sociais no que se refere ao acesso a bens culturais e às possibilidades de vivência da infância (BRASIL, 2013, p. 85)

A Base Nacional Comum Curricular – BNCC foi promulgada em 2017, em atendimento ao Plano Nacional de Educação e às Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil, mediante a Resolução CNE/CEB 05/2009, e é

Um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica, de modo a que tenham assegurados seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento (BRASIL, 2017, p.7).

Posta a matriz cognitiva e normativa no referencial global, os conceitos que envolvem os princípios dessa matriz, tornam-se objetos de discussões e reflexões por parte das equipes diretivas e educativas nos momentos de construção, elaboração do currículo municipal e proposta pedagógica das escolas. Assim, as estratégias 1.9 e 2.5 propõem

Elaborar, até o final de 2016, a proposta pedagógica de educação infantil, de forma a garantir à criança o acesso a processos de apropriação, renovação e articulação de conhecimentos e aprendizagens de diferentes linguagens, assim como o direito à proteção, à saúde, à liberdade, à confiança, ao respeito, à dignidade, à brincadeira, à convivência e à interação com outras crianças, de

acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais (BEBEDOIRO, 2015, p. 86).

Para Lascoumes e Le Galès (2012b), a controvérsia que surge nos debates é condição necessária para que o problema continue sendo político quanto a sua amplitude, causa e efeito. Contudo, o nível de percepção predominante dos agentes, quanto aos temas relacionados à “proposta pedagógica”, são os padrões, devido às necessidades de ampliação na aquisição de materiais pedagógicos, formação continuada, adequação dos espaços e infraestrutura. O nível de percepção inserida na estratégia é a necessidade de desenvolver o currículo, tomando como eixo norteador as interações e brincadeiras, as quais devem ser garantidas em relação às práticas pedagógicas, que favoreçam a execução da estratégia 2.7: “a imersão das crianças em experiências de narrativas, de apreciação e interação com a linguagem oral e escrita, e convívio com diferentes suportes e gêneros textuais orais e escritos” (BEBEDOIRO, 2015, p. 88).

O conjunto da matriz cognitiva que se busca construir quanto às aprendizagens essenciais para o desenvolvimento das dez competências gerais, consubstanciadas nos direitos de aprendizagem na educação básica, está definido na Base Nacional Comum Curricular. A competência é um conceito definido como a mobilização de conhecimentos, habilidades, atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho. Esse conceito passa a fazer parte da imagem do real desejado pelos profissionais a partir dos debates e discussões sobre a temática.

Para Muller e Surel (2002, p. 47), o “conjunto da matriz implica a escolha de especificações instrumentais, que visa a animar os instrumentos escolhidos numa direção precisa e coerente com as indicações deduzidas dos outros elementos”. Isso implica em alterações das estruturas cognitivas dos agentes que atuam diretamente com as crianças sobre organização, socialização, acolhimento, tempos e espaços, intencionalidades, participação da família, acompanhamento das aprendizagens e registros das observações. Essas questões foram estudadas e sistematizadas no momento da elaboração da nova proposta pedagógica, denominada Currículo da Educação Infantil, devendo ser revisadas no projeto político-pedagógico.

Identifica-se, no texto das estratégias 1.10 e 2.6, o nível de percepção dos padrões sobre a necessidade de proporcionar condições para o trabalho coletivo e

organização e os valores quanto a assegurar o respeito, valorização das diversidades culturais.

Prever, na proposta pedagógica a ser implantada pela Secretaria Municipal de Educação, condições para o trabalho coletivo e para a organização de materiais, espaços e tempos que assegurem o reconhecimento, a valorização, o respeito e a interação das crianças com as histórias e as culturas africanas, afro-brasileiras e indígenas, bem como o combate ao racismo e à discriminação (BEBEDOIRO, 2015, p. 86).

Dessa maneira, os instrumentos que concentram a matriz cognitiva e normativa para o desenvolvimento dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento estão construídos na proposta pedagógica da educação infantil, a qual estabelece os cinco campos de experiência para a educação infantil, nos quais as crianças podem aprender e se desenvolver. Os “campos” enfatizam noções, habilidades, atitudes, valores e afetos que as crianças devem desenvolver dos 0 aos 5 anos e buscam garantir os direitos de aprendizagem, ou seja, o conhecimento vem com a experiência que cada criança vai vivenciar no ambiente escolar (BEBEDOIRO, 2018).

A proposta pedagógica da educação infantil de Bebedouro foi pensada e elaborada coletivamente com base no Currículo Paulista, que também partiu dos princípios da BNCC. Nesse contexto, a BNCC faz parte do referencial global, como estrutura de referência vista não somente como um instrumento normativo, mas também como oportunidade de mobilizar a visão de mundo dos agentes e atores, sobre a estrutura cognitiva mínima que deve orientar as ações pedagógicas.

É importante mencionar que o cerne da abordagem, análise cognitiva de políticas públicas, é “destacar a lógica de ação que anima os participantes no processo de ação pública e, assim, reconstituir as modalidades da agenda, a formulação de políticas e sua implementação” (MULLER, 2005, p.32). Com efeito, a homologação da Base Nacional Comum Curricular – BNCC - ensejou a alteração das agendas de muitas secretarias e departamentos de educação para dar início à etapa correspondente às suas obrigações no que concerne a elaboração de um currículo prescrito em consonância com a nova normativa.

A Secretaria de Estado da Educação de São Paulo - SEESP e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação de São Paulo - UNDIME/SP,

conjuntamente, em 2018, promoveram, por meio de ações, oportunidades de participação das redes de educação e da sociedade, na construção do currículo.

A articulação entre as esferas de governo por meio do regime de colaboração previsto na LDB,

Tem como objetivo romper a fragmentação das políticas educacionais e contribuir com as aprendizagens dos estudantes para melhorar a qualidade da educação além de pensar na integração da Educação Infantil com o Ensino Fundamental e deste com o Ensino Médio (SÃO PAULO, 2018).

Elaborar coletivamente a proposta pedagógica para a educação infantil significa construir a imagem do real desejado para esse nível de ensino. Trata-se de uma matriz cognitiva e normativa instituída e que orientará as ações dos agentes que atuam diretamente e indiretamente com as crianças. A matriz cognitiva e normativa construída estabelece os padrões para o atendimento com qualidade social, ao entender que a divisão do tempo escolar se dá sob dois aspectos: o primeiro, que estabelece os períodos e horários de forma organizada entre os agentes responsáveis em cada âmbito de atuação; o segundo, relacionado ao cotidiano do trabalho dos professores com as crianças, assim como a organização semanal, mensal, a rotina diária das atividades associadas ao cuidado com a prática educativa, a definição clara do planejamento e a rotatividade entre os diversos tipos de atividades considerados como essenciais.

O Currículo prescreve que às crianças é garantido ocupar o centro de todo o processo e ser o foco principal, permitindo-lhes “as interações e brincadeiras e a garantia dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças – conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se, contempladas na BNCC” (SÃO PAULO, 2019, p, 47).

A matriz cognitiva e normativa construída no documento está referenciada em estudos e pesquisas de autores especialistas na área, a qual está definida na seguinte premissa: o que dá relevância e valor absoluto ao currículo que se desenvolve na escola é a organização dos tempos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas (BEBEDOURO, 2018). Os tempos, nesse sentido, pautam-se no planejamento curricular em sua totalidade, promovendo equilíbrio, continuidade, inovação, inventividade, criatividade, segurança, desafios articulados com ritmos individuais das crianças, vivências pessoais e experiências coletivas, não se esquecendo, em momento algum, do protagonismo da criança. A comunidade

educacional, portanto, assume que a institucionalização de um currículo formal, que garanta o desenvolvimento de competências e habilidades, é necessária à formação crítica do sujeito. Mas o nível de percepção predominante para a execução da estratégia se limita aos padrões de mencionar que para a efetivação dessa visão de organização dos espaços e tempos, deve-se observar os aspectos estéticos das escolas. Esses processos se constituem como um mapa mental para o desenvolvimento da educação infantil, produzido e legitimado pelas representações e crenças, e que definem os comportamentos dos atores.

A dinâmica de interação das equipes da SEESP e Undime com a secretaria de educação ocorreram via e-mail, estabelecendo o vínculo que promove a articulação e reuniões promovidas nas diretorias de ensino regionais.

Caros DMEs,

A versão zero do Currículo Paulista é parte do processo de implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Em São Paulo optamos pelo regime de colaboração pois dessa maneira envolveremos as redes públicas e os estabelecimentos privados de ensino na construção de um documento que contempla as aprendizagens essenciais às crianças, adolescentes e jovens durante a Educação Infantil e o Ensino Fundamental.

A consulta pública é uma oportunidade que os profissionais da educação básica em especial, os professores, tem para participarem da construção do currículo a fim de que tenhamos um documento representativo e adequado a realidade de todo o Estado de São Paulo.

A participação de todas e todos nessa etapa é fundamental para que o currículo traduza a heterogeneidade e a pluralidade do Estado de São Paulo e, assim, possamos oportunizar experiências escolares contextualizadas.

O cronograma previsto e apresentado através da Videoconferência do dia 27/08/2018 previa abertura da Consulta Pública no dia 17/09/2018. Porém, através do grande esforço da equipe, conseguimos adiantar tal processo para que as redes tenham um prazo dilatado de contribuição. A data final da Consulta Pública será mantida como previsto para o dia 30/09/2018 até às 23h50.

A consulta pública é destinada a contribuição de toda a população, especialmente, professores, pedagogos, gestores, especialistas, demais profissionais da educação, estudantes e seus familiares. A consulta pública pode e deve ser divulgada entre diferentes públicos para garantir o caráter colaborativo e democrático de nosso currículo.

Assim, encaminhamos em anexo as orientações para o acesso e participação no processo de Construção do Currículo Paulista (UNDIME, e-mail 14/09/2018)

Segundo os dados contidos no documento preliminar do currículo paulista prescrito, houve 74.229 participantes nas proposições dos currículos. Os argumentos contidos no documento representam a visão que a equipe responsável

tem quanto ao entendimento do que significa o processo, que foi entendido como momentos colaborativos contando com o envolvimento de agentes e atores educacionais das diversas redes de ensino público e de estabelecimentos particulares que trabalharam diretamente nas redações dos textos, caracterizando coautorias do documento.

Segundo Muller (2011), o conceito de uma estrutura de referência está na origem de uma teoria da mudança e que expressa o peso das lógicas globais, como elas são refletidas nas instituições, e uma lógica de ação que se expressa nas margens do jogo que os agentes e atores de políticas públicas têm em termos de sua capacidade de mobilizar recursos e implementar estratégias específicas.

Reconhecer a criança como sujeito do processo de aprendizagem, por meio do respeito a sua identidade cultural e humana, numa perspectiva de inclusão, configura, nos processos de interação coletiva, construção contínua. Nessa perspectiva, a organização dos espaços escolares ganha significados simbólicos de valor quanto à qualidade social. Oferecer ambientes limpos, seguros, que garantam a saúde dos pequenos, assim como organizar espaços acolhedores, desafiadores e inclusivos, visa favorecer a interação e as descobertas, permitindo a participação, manifestação, expressão e o desenvolvimento da criatividade por meio de diferentes linguagens. Essa é a imagem do real desejado quanto à organização dos tempos e dos espaços. Além disso, tal ideal implica ainda o trabalho educativo da infância, o que envolve incentivar a participação dos pais ou responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos filhos, por meio do estreitamento das relações entre as escolas e as famílias.

As mudanças na visão de mundo sobre a finalidade da educação infantil e dos processos de desenvolvimento sob a ótica da garantia dos direitos colocam nos agentes públicos a responsabilidade de criar procedimentos para avaliação do trabalho pedagógico e do desenvolvimento das crianças. A LDBEN, Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, Lei n. 9.394/96 define no art. 31 que: "[...] a avaliação far-se-á mediante o acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental", as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil orientam que as instituições escolares devem criar procedimentos para acompanhamento e avaliação do desenvolvimento das crianças e da instituição.

As estratégias 1.7 e 2.4 preveem que se deve “garantir documentação avaliativa que permita atestar os processos de desenvolvimento físico, emocional, cognitivo e social das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos e que acompanhe o prontuário do aluno em sua vida escolar”. O nível de percepção para essa estratégia é o dos padrões por definir a necessidade de acompanhar o processo de desenvolvimento e garantir sua continuidade durante todo o percurso escolar.

Reconhecer que o processo avaliativo está associado à qualidade da escola é fundamental para a construção da matriz cognitiva e normativa ao prescrever que:

A avaliação permeia o processo do ensino e da aprendizagem, trazendo subsídios para a revisão do Plano de Ensino a partir do acompanhamento do processo integral do desenvolvimento de cada estudante, a tempo de assegurar a todos as competências gerais ao final da Educação Básica. A avaliação integra e constitui um espaço crítico-reflexivo da prática docente. Deve garantir coerência com os princípios pedagógicos que orientam o desenvolvimento pleno dos estudantes (SÃO PAULO, 2019, p.36).

Nesse sentido, as interações entre os agentes responsáveis por orientar e coordenar essa ação são fundamentais no sentido de se construir a matriz cognitiva e normativa em nível de sistema e de escola. As diretrizes curriculares para educação infantil estabelecem um referencial norteador para a documentação avaliativa na educação infantil, orientando que a

Observação sistemática, crítica e criativa do comportamento de cada criança, de grupos de crianças, das brincadeiras e interações entre as crianças no cotidiano, e a utilização de múltiplos registros realizados por adultos e crianças (relatórios, fotografias, desenhos, álbuns etc.), feita ao longo do período em diversificados momentos, são condições necessárias para compreender como a criança se apropria de modos de agir, sentir e pensar culturalmente constituídos. Conhecer as preferências das crianças, a forma delas participarem nas atividades, seus parceiros prediletos para a realização de diferentes tipos de tarefas, suas narrativas, pode ajudar o professor a reorganizar as atividades de modo mais adequado ao alcance dos propósitos infantis e das aprendizagens coletivamente trabalhadas. A documentação dessas observações e outros dados sobre a criança devem acompanhá-la ao longo de sua trajetória da Educação Infantil e ser entregue por ocasião de sua matrícula no Ensino Fundamental para garantir a continuidade dos processos educativos vividos pela criança (BRASIL, 2013, p. 95).

O instrumento de regulação criado pela secretaria de educação, por meio de portaria, institucionaliza a utilização dos instrumentos de avaliação e acompanhamento do desenvolvimento das crianças pequenas.

[...] Art. 11º: Os instrumentos de avaliação descritos no caput do artigo 2º da presente Portaria, com exceção do inciso VI, serão utilizados também na Educação Infantil II e na Educação de Jovens e Adultos.

Parágrafo Único Na Educação Infantil II, modalidade de ensino que atende crianças da faixa etária de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos a avaliação deverá ser processual, sistemática e contínua, sem objetivo de promoção ou retenção do aluno, mesmo para o acesso ao Ensino Fundamental.

[...] Art. 13º: Na educação Infantil I, modalidade de ensino que atende crianças da faixa etária de 0 (zero) a 3 (três) anos, a avaliação será processual, ocorrendo de forma sistemática e contínua, e far-se-á mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento da criança, com o objetivo de diagnóstico e não de promoção ou retenção e para tanto serão utilizados os seguintes instrumentos de avaliação e acompanhamento do desenvolvimento dos alunos:

I. Avaliação individual do desenvolvimento do aluno;

II. Avaliação do desenho.

Parágrafo Único: A escola organizará os instrumentos de registro na Educação Infantil, dentro dos princípios estabelecidos em seu Projeto Político-Pedagógico e Regimento Escolar, respeitadas as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil. (BEBEDOURO, 2016, p. 5).

Os instrumentos utilizados para a Avaliação da Educação Infantil são constituídos por fichas descritivas e avaliativas. Nesse sentido, deve-se ter em mente que a instrumentação da ação pública, segundo Lascoumes e Le Galès (2012a, p. 20), é “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”.

Essas ações buscaram atender as estratégias 1.12 e 2.10 quanto a

Criar procedimentos para acompanhamento do trabalho pedagógico das instituições municipais e para avaliação do desenvolvimento das crianças, sem objetivo de seleção, promoção ou classificação, garantindo: documentação específica que permita às famílias conhecer o trabalho da instituição junto às crianças e os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança na Educação Infantil (BEBEDOURO, 2015, p. 85).

Os procedimentos para o acompanhamento do trabalho pedagógico das escolas são realizados anualmente, foram instituídos antes mesmo do plano municipal de educação e são orientados pelos supervisores de ensino da secretaria. Os instrumentos são denominados: “anexos ao projeto político-pedagógico”. A instrução do comunicado oficial segue o seguinte cabeçalho.

Conforme Instrução Nº 01/2013, de 01/12/2013, publicada na Imprensa Oficial do dia 17/12/2013 os diretores dos CEMEIs, EMEIs,

EMEBs e EMEFs deverão elaborar anualmente, os anexos ao Projeto Político-Pedagógico em vigor na sua escola, a fim de atualizar os documentos cuja validade é anual, e assim organizar o trabalho escolar e a prática pedagógica, visando à melhoria da qualidade do ensino e os resultados das aprendizagens dos alunos (BEBEDOURO, 2013, p. 140)

O nível de percepção dessa ação são os padrões, colocando como “dever de elaborar” os anexos, o valor também é percebido ao prescrever “a fim de atualizar”. O acompanhamento norteado por um instrumento que avalie o trabalho da escola no sentido da organização e do acompanhamento com a visão da efetividade orientada pela lógica da transformação é uma realidade no sistema de ensino.

As dinâmicas de interações entre os grupos, secretaria de educação e escola, ocorrem de forma conjunta e articulada para o planejamento escolar. Os momentos se dividem em dois, de acordo com o calendário escolar: o início do ano letivo e o início do segundo semestre. Elaboram-se os objetivos gerais, as metas curriculares que se pretende alcançar, o replanejamento para verificar o alcance dos objetivos e metas traçadas, reorganizam-se as estratégias e se definem novos rumos para o trabalho pedagógico.

Nesse momento, os mediadores da ação pública estabelecem a direção para a qual os agentes devem seguir, para conduzir o trabalho educativo na escola. Percebe-se, nesse sentido, que a matriz cognitiva e normativa está construída por existir a coesão nos discursos dos agentes envolvidos, significando que os referenciais, os paradigmas e os sistemas de crenças se cristalizaram, portanto, não há controvérsias quanto ao que está instituído.

As estratégias 1.11 e 2.9 estão relacionadas diretamente à organização curricular, e no sistema municipal de ensino o planejamento perpassa por três momentos: planejar, executar e avaliar, conforme previsto no projeto pedagógico de cada escola de educação infantil.

Garantir a todas as crianças das instituições escolares, dignidade como pessoa humana e proteção contra qualquer forma de violência – física ou simbólica – e negligência no interior da instituição ou praticadas pela família, prevendo os encaminhamentos de violações para instâncias competentes (BEBEDOURO, 2015, p. 85).

O paradigma para o relacionamento social e político com as infâncias são os direitos da criança, constitui-se na imagem do real desejado quanto à maneira de ver, tratar e proteger as crianças. A Constituição de 1988, no artigo 227, declara que:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Nesse sentido, o processo educacional deve estar voltado para a promoção da cidadania, do reconhecimento e da valorização da diversidade étnica e das identidades culturais. Os princípios que fundamentam a promoção da mudança da educação, nesse sentido, estão ligados às ações que promovam e garantam dignidade humana, igualdade de direitos, reconhecimento e valorização das diferenças e das diversidades, laicidade do Estado, transversalidade, vivência e globalidade, sustentabilidade socioambiental e democracia na educação.

Esses são os padrões que devem estar presentes nos discursos dos agentes públicos e sociais. O instrumento de apoio aos professores é a planilha semanal orientada pela Matriz Curricular que destaca as experiências e objetivos a serem trabalhados. No entanto, percebe-se que há muito que melhorar na execução dessa meta, pois não consta dos instrumentos referenciais cognitivos da escola menção as formas de combate ao racismo e às discriminações de gênero, socioeconômicas, étnico-raciais e religiosas como objeto de reflexão e as formas de intervenção.

As leis preveem a proteção à criança e estabelecem os procedimentos e os encaminhamentos aos órgãos competentes para atuar nesse sentido. O Estatuto da Criança e do Adolescente é o principal instrumento legal que normatiza os direitos da criança, em consonância com a Constituição Federal. A escola, por meio de seu regimento escolar, busca normatizar questões rotineiras, visando assegurar a proteção dispendo sobre:

- Os alunos, além do que estiver previsto na legislação, tem o direito a: Igualdade de condições para o acesso, permanência e aprendizagem bem-sucedida na escola;
- Ter respeitada sua crença religiosa e sua cultura;
- Ter assegurado o respeito aos direitos da pessoa humana e suas liberdades fundamentais;
- Ter asseguradas as condições necessárias ao desenvolvimento de suas potencialidades;
- Receber educação em um ambiente saudável e seguro;
- O aluno com deficiência, que requeira atenção especial tem direito a recebê-la na forma adequada às suas necessidades;
- Ambiente de aprendizagem apropriado e incentivador, livre de discriminação, constrangimentos ou intolerância;

Receber atenção e respeito de colegas, professores, funcionários e colaboradores da escola, independentemente de idade, sexo, raça, cor, credo, religião, origem social, nacionalidade, deficiência;
Participar de programas e projetos especiais disponíveis na escola;
Ter garantida a confidencialidade das informações de caráter pessoal ou acadêmicas registradas e armazenadas pelo sistema escolar, salvo em casos de risco ao ambiente escolar ou em atendimento a requerimento de órgãos oficiais competentes;
Participar da publicação e da circulação de jornais ou boletins informativos escolares, desde que produzidos com responsabilidade e métodos jornalísticos, que reflitam a vida na escola.
Ter assegurado o ingresso e a posse de materiais de uso pessoal na escola, exceto nos casos em que representem perigo para si ou para os outros, ou que perturbem o ambiente escolar.
Ser informado pela direção da escola sobre as condutas consideradas apropriadas e quais as que podem ser passíveis de orientação e comunicação aos pais, para que tome ciência das possíveis consequências de suas atitudes na convivência escolar e no exercício dos direitos previstos neste Regimento e demais regulamentos escolares (BEBEDOURO, 2015, p.28).

Segundo Faleiros e Faleiros (2008), a violência contra crianças e adolescentes é classificada pelas seguintes formas : física, psicológica e sexual. Essas diferentes formas são cumulativas, uma vez que a violência sexual é também violência física e psicológica; a violência física é também psicológica, e todas incluem a violência simbólica.

O sociólogo francês Pierre Bourdieu descreveu o processo de dominação dos ricos sobre os pobres juntamente com Jean-Claude Passeron, partiram do princípio de que a cultura e o sistema simbólico são arbitrários, por não se constituírem na realidade, mas em preconceitos e mitos. Assim, a violência simbólica repousa sobre uma matriz cognitiva determinada pela cultura dominante, como uma construção social interiorizada pelos grupos. É a imposição legítima e dissimulada dos valores, regras, crenças e que “obrigam o outro a consentir”, pela obediência (FALEIROS & FALEIROS, 2008). Nesse sentido, a escola tem papel fundamental na desconstrução da violência simbólica e da cultura da inferiorização de gênero, de raça e de classe social.

Existe ainda a violência institucional, que se manifesta de diferentes formas, é caracterizada pelas condições específicas dos locais de atendimento, aqui no caso a escola. A falta de materiais, equipamentos, horários inadequados de atendimento, ausência de professores, todos esses fatores conduzem ao atendimento precário e ao desrespeito aos direitos da criança. A negligência também é um tipo de violência,

que se caracteriza pelo desprezo, desinteresse, e despreparo, bem como a incompetência dos profissionais envolvidos com o atendimento à criança.

Para Faleiros e Faleiros (2008, p.34)

Consideram-se também negligenciadas as crianças que não frequentam a escola. Há, no entanto, muitas formas e graus de negligência, como por exemplo: o abandono (forma extrema); crianças não registradas; pais que não reconhecem sua paternidade; crianças “deixadas/entregues/dadas sem papel passado” a familiares, conhecidos ou mesmo desconhecidos; crianças “pingue-pongue”, que circulam de “mão em mão” e que “não são de ninguém”; crianças e adolescentes que assumem responsabilidades de adultos (cuidam de si próprios e/ou de irmãos pequenos, assumem todas as tarefas domésticas, contribuem com a renda familiar e/ou se sustentam através da mendicância, trabalho infantil, prostituição); meninos e meninas de rua, sem controle ou proteção e expostos à violência familiar ou comunitária.

Portanto, percebe-se certa fragilidade relacionada a essa estratégia, indicando necessidade de melhorias, uma vez que muitas situações de violência contra a criança ocorrem fora dos espaços escolares e chegam ao conhecimento dos docentes e gestores, bem como da secretaria de educação.

As intervenções sistemáticas junto ao Conselho Tutelar e ao Ministério Público são determinantes para colocar a criança a salvo da continuidade à exposição à violência sexual ou doméstica. A adoção de posturas intolerantes à violência, por parte do agente público da secretaria de educação, e de mediadores da ação pública, não é determinante para a garantia da proteção à criança, mas contribui no combate à violência contra a criança.

As ações voltadas à saúde do educando também significam fator de garantia dos direitos, principalmente, das crianças em níveis socioeconômicos menos favorecidos. Essa estratégia foi executada em baixa escala, e parece não constituir um problema público pela baixa discussão em torno da temática.

A estratégia 2.24 prevê

Executar, em parceria com a área da saúde, ações de atendimento oftalmológico aos alunos das escolas públicas municipais e buscar junto à iniciativa privada o desenvolvimento de projeto visando o fornecimento gratuito de óculos (BEBEDOURO, 2015, p. 89).

A ampliação da ação a todas as crianças da rede municipal requer aprimoramento quanto à articulação no estabelecimento de parcerias com várias instituições privadas ou públicas que se interessem em desenvolver projeto que vise ao fornecimento de óculos gratuitamente. A percepção para essa ação se insere nos

padrões, pois é dever do poder público garantir os cuidados com a saúde das crianças.

A complexidade e a abrangência das tarefas atribuídas aos agentes públicos responsáveis pelas ações educativas na escola requerem especialistas em infância, para tanto, devem ter clareza quanto à concepção de criança, de ensino, de processos e de interações. Precisam mais do que habilidades cognitivas, uma vez que é exigida a capacidade de atuar na coletividade de forma cooperativa em equipe, além de compreender, interpretar e aplicar a linguagem e os instrumentos tecnológicos.

Portanto o nível de percepção se insere nos padrões, ao reconhecer o dever de assegurar “a formação continuada dos profissionais da educação infantil”, e embora a grande maioria dos professores possua o nível superior, o alcance da totalidade é necessário. Portanto, deve-se buscar melhorias para “criar mecanismos de incentivo aos professores para aquisição de diploma de nível superior em pedagogia visando atingir, na vigência desse plano 100% (cem por cento) desses profissionais” (BEBEDOURO, 2015, p. 86).

A formação continuada para a ação didático-pedagógica coletiva que inclua pesquisa, novas metodologias, criação e produção de recursos didáticos requer aprimorar a política de formação de profissionais da educação. As propostas pedagógicas da educação infantil construída coletivamente por diversos representantes escolares colocam como objetivo da formação continuada,

O principal momento de formação continuada existente na escola é o chamado Horas de Trabalho Pedagógico Coletivo (HTPC), com duas horas de duração, realizado uma vez por semana, e organizado pelos coordenadores pedagógicos com o apoio do vice-diretor e/ou do diretor de escola e orientado pelo coordenador pedagógico da Secretaria Municipal de Educação. Essas estratégias são consideradas no nível de percepção dos valores e padrões, por entender a necessidade e o dever de garantir e fomentar a formação continuada dos profissionais e estabelecer com clareza os objetivos.

O fomento à formação continuada é proporcionar os momentos destinados para estudo, reflexão e socialização da prática, de temas gerais e específicos, abordados como necessários.

A Lei n. 5060 que “Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino de Bebedouro” prevê no seu artigo 9, que cabe à secretaria municipal de

educação implantar programas de formação continuada de profissionais da educação. Já a Portaria nº 17 de 31 de julho de 2018 instituiu o Programa de Formação da Educação Básica - PROFEB destinado aos profissionais da educação do sistema público municipal de ensino de Bebedouro. Estabelece no artigo 1º

A proposta de formação continuada por meio do curso “Formação para docentes da Educação Infantil: Reflexões sobre teorias e práticas em sala de aula”, tendo como objetivo oportunizar formação continuada aos professores, de modo a valorizar o trabalho por meio de práticas pedagógicas lúdicas, significativas e diretivas que contribuam para melhoria na qualidade do ensino (BEBEDOURO, 2018, Portaria 17).

Percebe-se que a ênfase quanto aos temas e direcionamentos da formação com esse caráter difere a cada troca de gestão do sistema educacional.

Em 2014, realizou-se o I Fórum Regional de Educação Infantil de Bebedouro, com apoio da UNIFAFIBE²⁹ e da UNDIME³⁰ abordando assuntos relativos ao cotidiano das escolas infantis. As edições do Fórum ocorreram até o ano de 2016. Em 2017, com a nova gestão educacional, o evento foi reestruturado e passou a ser chamado de Simpósio de Educação Municipal. Ainda com a parceria do Centro Universitário UNIFAFIBE, o evento ampliou a participação de profissionais da educação, incluindo professores do Ensino Fundamental, e estudantes do curso de Pedagogia da instituição anfitriã.

A gestão 2017-2020 instituiu o Programa de Formação da Educação Básica – PROFEB, a primeira versão foi voltada para educação infantil, em parceria com a UNIFAFIBE. A decisão de criar a primeira versão voltada apenas aos docentes da educação infantil com carga horária de 180 horas, intitulado: “Formação para docentes da Educação Infantil: reflexões sobre teorias e práticas em sala de aula”, foi para atender uma reivindicação dos próprios docentes, que entendiam estarem prejudicados em relação aos docentes do ensino fundamental, que possuem titulações com essa carga horária. Percebe-se que a pressão realizada pelos professores em busca de atender aos interesses particulares e coletivos se sobrepôs aos objetivos reais da oferta de formação, que é construir conhecimentos que propiciem o desenvolvimento da educação infantil com competência. Lascoumes e Le Galès (2012b, p. 114) explicam que “agir significa tomar decisões”, sugerem que

²⁹ Centro Universitário de Bebedouro

³⁰ União dos Dirigentes Municipais de Educação

“agir em um mundo incerto requer processos coletivos e negociados, organizados em torno de controvérsias e deliberações”.

Os profissionais efetivos do magistério de Bebedouro têm a facilidade de acumular cargos nos períodos. O processo de escolha de vagas é normatizado por decreto municipal que estabelece critérios de pontuação de acordo com as titulações na área que se pretende atuar.

A política de fomento à formação continuada, com apoio do governo federal, é mantida na secretaria municipal de educação, prevista no PME, alimentada por agente efetivo responsável pela inserção de informações de dados educacionais no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – SIMEC. Como exemplo, pode-se citar o programa de formação oferecido pelo MEC, em parceria com as secretarias estaduais de educação, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. O público alvo eram os professores da educação infantil que trabalham com as crianças da pré-escola, faixa etária de quatro a cinco anos, com o objetivo de ampliar os conceitos de letramento, aprimorando os conhecimentos com o foco nas competências e habilidades de Leitura, Escrita e Matemática. Essa formação, na gestão 2013-2016, ou seja, o fomento à formação continuada dada pelo programa, foi direcionado aos professores da educação infantil, devido às mudanças nos currículos da educação básica.

Em relação à meta 2, do PME, busca-se universalizar a educação infantil na etapa da pré-escola, até o final do plano, em atendimento ao artigo 5º da LDB, que estabelece a obrigatoriedade para esse atendimento. Os índices nacionais mostram que a cobertura desta etapa, no Brasil, em 2014, era de 91,5% da população de 4 e 5 anos. O referencial cognitivo construído sobre a ideia de incluir no ensino obrigatório a Educação Infantil, a partir dos 4 anos como primeira etapa da educação básica parece convergir com os elementos de análise da pesquisa feita pelo Banco Mundial no Brasil, visto que os temas são idênticos.

No relatório da pesquisa, o capítulo que trata da “Educação Infantil - prioridade para os próximos anos” estão elencados: a importância da Educação Infantil; impactos positivos significativos e duradouros; qualidade; impactos para crianças carentes; o papel dos pais no monitoramento da qualidade; melhoria do currículo e da estrutura do programa; monitoramento da qualidade da estrutura das instituições; escalas de avaliação do ambiente/espacos.

Na elaboração do PME, as estratégias foram ajustadas, mas não deixam de ter sido reproduzidas tal como estão redigidas no PNE.

Fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção a família (BEBEDOURO, 2015, p. 89).

O acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, dando prioridade aos beneficiários de programas de transferência de renda, se apresentam no nível dos valores por acreditar que o acesso e a permanência, principalmente, dos beneficiários de programas de transferência de renda garantirão a todas as crianças e jovens brasileiros o princípio do direito humano universal e social inalienável à educação.

O monitoramento do acesso das crianças e adolescentes está consolidado em relação às matrículas no ensino fundamental, conforme ao que dispõe o art. 5º da LDB,

O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.

As informações de dados comprovam que há, por parte do Ministério da Educação e da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, ações que visam ao constante aprimoramento dos instrumentos de monitoramento desse acesso, por meio de sistemas de informações, como por exemplo: o Educacenso e a Secretaria Escolar Digital – SED. Essas informações são utilizadas pelas secretarias de educação para o acompanhamento do indicador de universalização do atendimento. Mas em relação à Educação Infantil, não há dados sobre evasão, sobre taxa de matrícula líquida.

Quanto à permanência, constitui-se como elemento de valor simbólico de qualidade social, e embora seja uma norma, a matriz cognitiva ainda está em construção pelos agentes públicos e sociais, ao entender que:

Educação é um processo de socialização da cultura da vida, no qual se constroem, se mantêm e se transformam conhecimentos e valores. Socializar a cultura inclui garantir a presença dos sujeitos das aprendizagens na escola (BRASIL, 2013, p.20).

A regulação deixa a critério dos sistemas de ensino e suas escolas o dever de criar mecanismos e estratégias de forma a garantirem que cada criança conclua o nível de ensino no qual está matriculado. Isso implica a adoção de ações por meio de normas e regras próprias que prevejam acompanhamento sistemático dos alunos faltosos junto às famílias e órgãos de proteção à criança, tudo no sentido de evitar a frequência irregular.

Há indicadores que mostram os índices de abandono e evasão no ensino fundamental, de forma que se torna possível acompanhar os percentuais, mas em relação à educação infantil, essa informação ainda não está disponível. Cabe, portanto, ao sistema educacional municipal o acompanhamento de todas as crianças, a fim de garantir a permanência na escola.

A obrigatoriedade de oferta de vagas para a totalidade da população na faixa etária de quatro e cinco anos se instituiu com a aprovação da Lei n. 12.796/2013. Esse indicador em Bebedouro está universalizado, porém a permanência é ainda um desafio para os supervisores de ensino, coordenadores pedagógicos, diretores de escola e professores, que em conjunto devem buscar estratégias. Uma delas é criar normas, estabelecer negociações com as famílias para evitar as frequências irregulares nessa faixa etária.

Pode-se perceber que a mudança no dispositivo da lei tende a alterar as estruturas de ação dos órgãos responsáveis pela garantia desse atendimento, criando o que Muller (2005, p. 21) chamou de “capacidade simbólica para construir um sistema de conhecimento e instrumentos técnicos pelos quais ele intervém em seu próprio funcionamento”, ou ao contrário, pode ocorrer inércia do órgão quanto ao controle do acesso e da permanência das crianças matriculadas na Educação Infantil, por falta de conhecimento.

Segundo Muller (2005), uma política pública é sempre definida em relação à mudança na tentativa de promover a transformação do meio em causa. Nesse sentido, além da aprovação dos planos de educação, que preveem o monitoramento do acesso e da permanência das crianças, a partir da Educação Infantil, mecanismos e instrumentos devem ser criados ou adequados para melhorar essa ação. O nível de percepção sobre a temática se insere nos padrões e valores quanto à necessidade de melhorar e tornar eficaz os procedimentos de acompanhamento da frequência dos alunos.

O instrumento de regulação produzido no âmbito das escolas, conhecido como Regimento Escolar, é entendido nesta análise como determinante normativo para a execução do projeto político-pedagógico, serve para reger o trabalho pedagógico e as normas de convivência na escola. É um instrumento que trata da

Natureza e da finalidade da instituição; da relação da gestão democrática com os órgãos colegiados; das atribuições de seus órgãos e sujeitos; das suas normas pedagógicas, incluindo os critérios de acesso, promoção, e a mobilidade do escolar; e dos direitos e deveres dos seus sujeitos: estudantes, professores, técnicos, funcionários, gestores, famílias, representação estudantil e função das suas instâncias colegiadas (BRASIL, 2013, p. 51).

As determinações normativas contidas nesse instrumento disciplinam as ações dos agentes públicos e políticos e dos atores envolvidos com o trabalho educativo quando ele é discutido e aprovado pela comunidade escolar e conhecido por todos os atores, de forma que estabelece consensos constituindo a matriz cognitiva e normativa da instituição. No entanto, esse instrumento é pouco utilizado por gestores escolares para garantir que os problemas do cotidiano sejam resolvidos à luz do que foi acordado coletivamente. Então, o monitoramento do acesso e da permanência dos alunos, e principalmente dos beneficiários de programas de transferência de renda, pode ser aprimorado no Regimento Escolar, complementando o artigo que regula a frequência irregular e que estabelece responsabilidades dos pais quanto aos horários de chegada e de saída das crianças à escola. A norma estabelece tolerâncias, justificativas e encaminhamentos.

O período de tolerância para atrasos eventuais e baixa frequência dos alunos:

O tempo de tolerância para atrasos na entrada será de até 10 minutos não podendo acontecer diariamente;

O tempo de tolerância para atrasos na saída será de até 10 minutos não podendo acontecer diariamente;

Os atrasos de alunos serão registrados na secretaria da escola;

O não cumprimento do tempo de tolerância deverá ser justificado por escrito pelos pais após a terceira reincidência de atraso;

Após a terceira reincidência a advertência aos pais será documentada pelos gestores em livro próprio;

Os pais deverão justificar na unidade escolar os motivos de ausência do aluno;

O professor deve comunicar a direção de escola sobre as ausências de alunos;

Os gestores deverão entrar em contato com a família do aluno no segundo dia de ausência;

Esgotados os mecanismos de orientação aos pais objetivando a frequência e permanência da criança na escola estes serão notificados sobre o encaminhamento para o Conselho Tutelar e

demais instâncias de proteção aos direitos da criança (BEBEDOURO, 2015, p.8).

Os procedimentos para a execução do monitoramento do acesso e da permanência de crianças beneficiárias de programas sociais requer articulação com a Assistência Social ou com outros órgãos envolvidos nas questões sociais para coleta de dados específicos desses órgãos, uma vez que as informações não estão disponíveis na rede de internet. Essa ação não representa dificuldades quando se trata da mesma administração, no caso de prefeituras. Os procedimentos para a garantia do acesso de permanência são regulamentados no projeto político-pedagógico e regimento escolar, constituem-se como instrumentos da gestão democrática participativa da escola, impulsionados pelo referencial global quanto à previsão de participação dos agentes envolvidos com o processo educacional.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional prevê, no seu artigo 12, que às escolas cabe “elaborar e executar sua proposta pedagógica”, no artigo 13, incumbe aos “professores participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino” e no artigo 14, incumbe aos sistemas de ensino a definição das normas de gestão democrática do ensino público, obedecendo aos princípios de “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola”; e “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

Assegurar que todas as instituições públicas e privadas de educação infantil, supervisionadas pela Secretaria Municipal de Educação de Bebedouro, tenham formulado, com a participação dos profissionais nelas envolvidos, seus Projetos Político Pedagógicos, de acordo com Diretrizes Curriculares Nacionais e Políticas Educacionais para Educação Infantil do município, com avaliações periódicas do processo (BEBEDOURO, 2015, p. 86).

O projeto político-pedagógico tem caráter de plano de ação, como todo plano, é constituído de diagnóstico, objetivos, metas, estratégias, meios de execução, critérios de avaliação da qualidade do trabalho. A percepção do mundo dos agentes identificada nessa estratégia é a imagem do real, o dever de cidadão (padrão), pressupondo um objetivo, qual seja, de que as escolas realizem seus planejamentos de forma participativa com clareza e com acompanhamento do trabalho educativo (valor). No entanto, se não houver uma adequada instrumentalização e uma efetiva participação, se terá apenas um belo discurso encadernado.

Essa estratégia tem cunho regulatório também, pois propõe o controle por parte da secretaria de educação sobre a gestão escolar, a fim de garantir que haja planejamento do trabalho, evitando ações improvisadas e desconectas da real finalidade da educação. Nessa direção, as estratégias 1.14 e 2.14 estabelecem que se deve “garantir a adequação do projeto político-pedagógico de cada unidade escolar a cada 4(quatro) anos mediante orientação e homologação pela supervisão de ensino da Secretaria Municipal de Educação (SEMEB) ”.

A secretaria de educação, por meio das ações dos supervisores de ensino e coordenadores pedagógicos, é responsável por mediar e articular formas de orientar os gestores escolares quanto à configuração desse processo e os temas principais a serem debatidos. Conforme a lei municipal n.5060/2015, artigo 9, inciso XII, a secretaria de educação, tem a incumbência de

Desenvolver estudos para propor diretrizes e normas pedagógicas e administrativas para o Sistema Público Municipal de Ensino, quanto ao currículo, calendário escolar, sistemas de matrículas, avaliação escolar, orientação pedagógica e recursos didáticos, nos termos da legislação vigente.

6.2 Manutenção e permanência

As ações de manutenção e permanência estão classificadas como ações estratégicas que coadunam com ações construídas ao longo da instituição do processo educacional no município. As práticas vão se desenhando no tempo e espaço, de acordo com a matriz cognitiva e normativa, representadas nos instrumentos de regulação construídos coletivamente, o que orienta os gestores educacionais e escolares na busca da garantia dos direitos sociais de acesso, permanência e proteção à criança.

Segundo Muller e Surel (2002, p. 47), a existência de uma matriz cognitiva e normativa implica alimentar junto aos agentes uma “consciência coletiva”. Os temas que envolvem esse agrupamento de ações estão relacionados à: expansão de vagas em creches, estudo de demanda de vagas, regulamentação da consulta pública de demanda de vagas, situação de risco e vulnerabilidade social, relação professor/aluno, projeto político-pedagógico, tempo integral, educação especial, chamamento público, controle de frequência, passagem de um nível de ensino para outro e direito ao transporte escolar.

Dentre as 47 estratégias de ação analisadas, 12 são de manutenção e permanência, sendo que 6 são ações idênticas. Essas ações são desenvolvidas com baixa controvérsia entre os agentes, significando a existência de uma matriz cognitiva e normativa, “pois ela levanta eixos de ação desejáveis”, criando uma imagem (referencial do setor). Essa imagem produz efeitos claros, são problemas públicos debatidos e produzidos pela hegemonia das relações em geral, permitindo, assim, por meio das normas que produz, agir sobre a realidade (JOBERT; MULLER, 1987, p.70).

Trata-se de ações que não necessitam de discussões acirradas para que haja consenso entre os agentes públicos e políticos que ocupam posições de decisão, como o prefeito, o secretário de educação, os supervisores de ensino, diretores escolares. Esses agentes são considerados os mediadores “de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas” (SUREL, 2008).

Esse quadro conceitual corresponde ao sistema de cristalização mais ou menos transitório em torno das imagens e de regras comuns que legitimam as tomadas de decisões na implementação de políticas públicas.

Como o problema da expansão de vagas em creche é considerado o principal objetivo da secretaria, está prevista na estratégia 1.1, embora esse problema ser parte da agenda de ações antes mesmo da aprovação do plano municipal de educação, mas foi com a definição da meta do plano que se estabeleceu um índice claro de alcance progressivo de atendimento. A estratégia visa

Expandir, progressivamente, a oferta da educação infantil de 0 (zero) a 3 (três) anos no município para atender 53% (cinquenta e três por cento) nos primeiros 5 (cinco) anos de vigência do plano e 60% (sessenta por cento) até o final da vigência, obedecendo ao método de cálculo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (BEBEDOURO, 2015, p. 85).

A expansão das vagas, antes do plano, muitas vezes ficava à mercê da decisão do gestor político, que, de acordo com os seus referenciais cognitivos, priorizava essa expansão ou não. A gestão de 2009-2012 expandiu as vagas antes mesmo da Lei; a gestão de 2013-2016 permaneceu com atendimento estagnado, mesmo após a aprovação da lei que ocorreu em 2015. A gestão de 2017-2020 deu um salto de 17,7% na oferta de novas vagas, no primeiro ano de gestão.

Com a aprovação da lei, aumentaram-se as pressões por parte do Ministério Público, Conselho Tutelar, Vereadores e Famílias. A utilização das redes sociais passou a ser uma constante, no sentido de pressionar o poder público a agir. As pressões impulsionaram o gestor municipal a colocar na agenda de ações estratégias para aumentar o número de vagas. Dessa forma, constrói-se uma matriz cognitiva e normativa que mobiliza os agentes públicos no desenvolvimento desse trabalho, por meio da elaboração de instrumentos normativos.

Anualmente, a secretaria de educação torna público o instrumento normativo denominado “Portaria”, a fim de regulamentar o processo de cadastramento de alunos, coleta de vagas, compatibilização demanda/vaga e matrícula para o atendimento à Demanda Escolar da Educação Infantil. Essa regulamentação busca regular as ações dos diretores de escolas quanto aos procedimentos para coleta de demanda de vagas, em creches e pré-escola, mas a regulamentação por si só não é suficiente para que se concretize a ação, pois os diretores escolares enfrentam as pressões dos professores em relação ao número de crianças por adulto. E quando esse número fica maior do que está estipulado em lei, surgem os conflitos. A relação numérica entre professor/aluno deve obedecer à média de seis alunos de zero a um ano e onze meses; à média de oito crianças na idade de dois anos e onze meses e à média de quinze crianças de três anos, conforme previsto no plano de carreira do magistério municipal (BEBEDOURO, 2009).

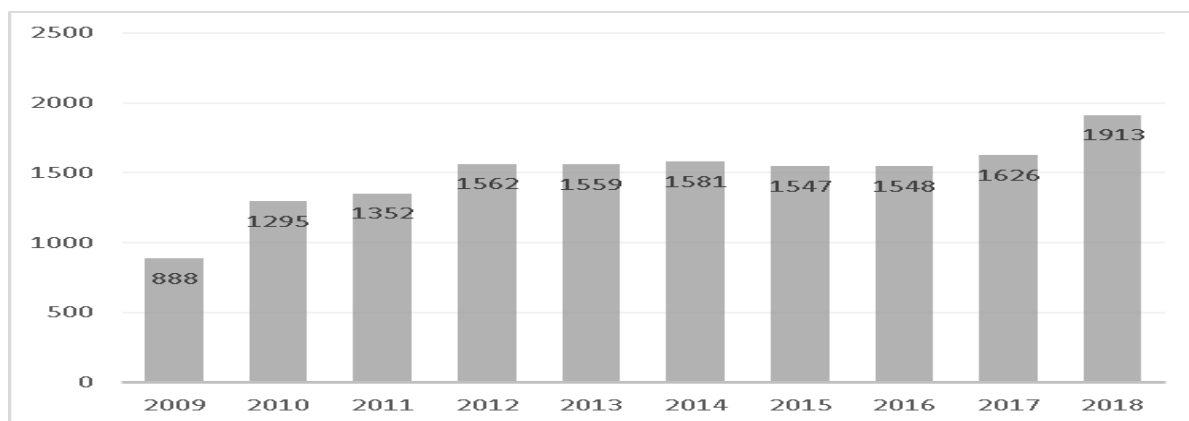
Contudo, os dados apontam que há uma frequência irregular de 30% na faixa etária de zero a dois anos, além das desistências. A falta de informação quanto a desistências provoca a obstrução das vagas, problema que pode ser resolvido com a adesão de diretores escolares e professores na reposição da vaga. Sendo assim, a estratégia de convencer os agentes públicos quanto à necessidade de manter o número adequado de crianças matriculadas, garantir o máximo de crianças em atendimento, é continuamente realizada pelos diretores, supervisores e secretário de educação (mediadores da ação).

O nível de percepção dos diferentes agentes, presentes nos discursos, no caso dos agentes políticos e sociais são as imagens e os padrões, pois argumentam sobre direito à vaga e o dever do poder público em oferecer o atendimento, os discursos dos professores se inserem no nível dos algoritmos “se colocar auxiliares docentes para ajudar será possível atender”, “se aumentar o número de alunos não garanto a qualidade e segurança da criança”; os diretores de escola adotam os

discursos dos professores, os supervisores de ensino buscam averiguar a frequência e desistências de vagas para marcar seus posicionamentos.

A dinâmica de interações e negociações entre os agentes, para cumprir a estratégia de expansão de vagas, se traduz em resultados para o sistema de ensino, como mostra o gráfico de evolução das matrículas nas creches.

Gráfico 4 Evolução das matrículas em creches no período de 2010-2018



Fonte: Elaborado pela autora segundo os dados do Seade/IMP. 2019

O número de matrículas em creche na rede pública aumentou após um ano e meio da aprovação da lei, que ocorreu em 2015, ou seja, somente em 2017 e assim progressivamente.

As estratégias 1.6 e 2.11 propõem garantir e “assegurar o cumprimento da proporção numérica professor/educando estabelecida pela legislação municipal vigente” (BEBEDOURO, 2015, p. 86). Conforme mencionado anteriormente, esse tema gera conflitos entre os agentes internos e externos. Por um lado os agentes da secretaria de educação, com o auxílio dos diretores de escola, pressionam os professores a aceitarem mais matrículas, e os professores, por outro lado, rejeitam aumentar o número de crianças por turma.

O Conselho Nacional de Educação emitiu o Parecer CNE/CEB 20/2009 sobre essa temática, fazendo recomendações quanto ao número de alunos por professor, não se configurando como uma norma geral, mas uma indicação, pois a questão depende de outras variáveis para conclusão, como, por exemplo, as dimensões físicas das salas e banheiros, adequadas ao atendimento de creches.

Com a aprovação do plano de carreira do magistério municipal, em 2009, foi inserida a relação numérica professor/aluno adequada, a fim de garantir que a qualidade do atendimento não seja prejudicada em relação ao espaço físico,

materiais pedagógicos e brinquedos de maneira a ser suficientes, e de prevenção de riscos com a segurança das crianças da faixa etária de zero a três anos. O dispositivo da lei faz parte de reivindicações de professores, que, no momento das discussões do plano de carreira, exigiram a inserção da relação numérica para fins de planejamento da demanda de vagas.

Essa estratégia é percebida como um padrão; definido por Muller (2014), o padrão, está relacionado ao dever, pois é necessário que se obedeça à relação numérica. E embora o referencial global não seja normativo, sendo apenas cognitivo, é no referencial setorial que se estabelece a norma.

A estratégia 1.18 visa “estimular a oferta de educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de zero a três anos de idade, de acordo com o prescrito na Política Nacional para a Educação Infantil” (BEBEDOURO, 2015, p. 86). A prioridade, descrita no texto da estratégia, é o atendimento em tempo integral, porém outras estratégias, classificadas no grupo de aprimoramento, mostraram ser mais urgentes para o cumprimento de sua primeira estratégia. Trata-se da criação de turmas de tempo parcial, estratégia que possibilitou abrir vagas, uma vez que o atendimento parcial possibilita o dobro de vagas, visto que as unidades escolares existentes são insuficientes para atender o total de demanda.

Com efeito o artigo 227 da Constituição Federal de 1988 estabelece a doutrina da proteção integral à criança e adolescente, assegurando, além dos direitos fundamentais conferidos a todo cidadão, direitos específicos à infância.

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A oferta de vagas em creches ao maior número de crianças garante o que preconiza a Lei 13.257 de oito de março de 2016. Essa lei é considerada um Marco Legal da Primeira Infância, ao estabelecer os princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância, em atenção à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e do ser humano, garante a criação de diversos programas, serviços e iniciativas voltados à promoção do desenvolvimento integral das crianças.

Percebe-se que a matriz cognitiva e normativa que orienta as políticas públicas da primeira infância está estruturada no referencial global, devendo ser plenamente efetivada no referencial setorial estimulada pela própria norma global.

O pleno atendimento dos direitos da criança na primeira infância constitui objetivo comum de todos os entes da Federação, segundo as respectivas competências constitucionais e legais, a ser alcançado em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 2016, ART. 8º).

As crianças identificadas em situação de risco e vulnerabilidade social devem ser priorizadas, conforme acordado com os agentes do conselho tutelar, que frequentemente encaminham às escolas as crianças nessas condições. A estratégia 1.20 busca “garantir profissional especializado para orientação e suporte à unidade escolar que atenda crianças com deficiências, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação” (BEBEDOURO, 2015). Esta estratégia faz parte da percepção de valor, pois o objetivo é que os professores da creche tenham conhecimentos sobre os temas que envolvem a educação especial, a fim de escolherem as melhores atividades pedagógicas, que promovam o desenvolvimento de todos. A disponibilidade de professores com formação em “Educação Especial”, considerados especialistas na área, possibilita realizar o trabalho de orientações aos profissionais da educação das unidades escolares que atendem crianças com deficiências.

O decreto que “Regulamenta o atendimento na modalidade de Educação Especial, Atendimento Educacional Especializado nas Escolas Municipais de Bebedouro- SP” permitiu cumprir a estratégia por meio da reorganização da jornada de professores da educação especial, a fim de que estes possam orientar as escolas que atendem crianças com necessidades especiais. Na etapa da creche, a maioria das crianças não possui algum diagnóstico sobre deficiências, principalmente cognitivas ou degenerativas, em alguns casos podem apresentar deficiências motoras, sendo, portanto, imprescindível que os professores sejam bem orientados para a observação de todas as crianças, a fim de realizarem encaminhamentos necessários e/ou adequados para o atendimento daquelas com diagnóstico fechado.

Nessa direção, tanto quanto é necessário orientar os professores para que ofereçam atendimento excelente às crianças, é necessário obedecer às normas de acessibilidade. Essa imagem do ideal percebido faz parte do referencial global, a

qual coloca a secretaria sob pressão, por parte do Ministério Público, para a adequação dos prédios escolares. Assim é necessário

Manter e ampliar, respeitadas as normas de acessibilidade, programa de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil com apoio do governo estadual e federal (BEBEDOURO, 2015, p.87).

A percepção do mundo em relação a essa estratégia é a dos padrões por reconhecer o dever de garantir a acessibilidade, e dos algoritmos - se o governo estadual e federal apoiar, se manterá e ampliará a construção e reestruturação de escola com acessibilidade arquitetônica - pois se sabe que o município sozinho encontra dificuldades para assumir construções com verbas vinculadas. Muller (2014) explica que as políticas públicas respondem a essa visão de mundo dos agentes e atores, pois são os reflexos da representação que se tem sobre o tema em questão.

A estratégia 2.15 está direcionada à pré-escola quanto a “garantir a matrícula no ensino regular aos alunos com deficiências, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação desta faixa etária – 4 (quatro) a 5 (cinco) anos” (BEBEDOURO, 2015, p. 86). Trata-se de um direito constitucional de acesso a um sistema educacional inclusivo que se compromete com a eliminação da segregação do ensino às pessoas com deficiência, e que adota medidas políticas de acessibilidade que garantam o acesso aos espaços comuns de ensino e de aprendizagem.

Quanto à estratégia 2.3, estabelece-se o dever de “assegurar o controle de frequência pela instituição de educação infantil, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação”(BEBEDOURO, 2015, p. 87) é uma percepção de padrões, requer permanência, manutenção e aprimoramento, pois implica adequar o projeto político-pedagógico e regimento escolar para que sejam explicitados os mecanismos para essa garantia.

A visão predominante quanto à frequência é a de que não é ensino obrigatório, por isso, as famílias e gestores escolares dão pouca importância para a frequência irregular nessa faixa etária. A matriz cognitiva e normativa está em processo de construção a partir do referencial setorial que enfatiza a necessidade de monitorar a frequência irregular na creche. Em relação à pré-escola, por ser ensino

obrigatório, o controle se mostra mais coerente nas ações dos agentes e atores escolares.

A estratégia 2.8 está ligada à visão de articulação da dimensão orgânica e sequencial das etapas e modalidades da educação básica, como descrita nas Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Básica, portanto, busca

Prever forma de articulação entre os docentes da Educação Infantil e Ensino Fundamental (encontros, visitas, reuniões) e providenciar instrumentos de registros – portfólios de turmas, relatórios de avaliação do trabalho pedagógico, documentação da frequência e das realizações alcançadas pelas crianças – que permitam aos docentes do Ensino Fundamental conhecer os processos de aprendizagem vivenciados na Educação Infantil (BEBEDOURO, 2015, p. 89).

Denominado “rito de passagem”, é o momento em que ocorre a ação, ao término do ano letivo, para trocar informações relevantes quanto ao desenvolvimento individual dos alunos registrados em portfólios, ocorre entre gestores escolares responsáveis por cada escola do município. Essa ação resolve alguns problemas entre sistemas de ensino público, municipal e estadual, ou no mesmo sistema em relação à passagem de crianças de uma escola para outra. Evita reclamações sobre o nível de aprendizado com que as crianças chegam à escola, como também auxilia o professor que receberá a criança, de maneira que é possível identificar as necessidades educacionais especiais de cada aluno.

A reunião anual entre os agentes dos sistemas e escolas permite aproximar as percepções e expectativas que se tem sobre cada fase e os caminhos que se pode tomar conjuntamente para sanar as discrepâncias. A cada ano, percebem-se avanços nesse sentido, o que torna necessário dar continuidade à articulação entre as escolas de educação infantil e fundamental, a fim de garantir a continuidade do trabalho de monitoramento das aprendizagens e necessidades individuais.

Em relação à estratégia 2.23, referente à valorização do profissional da educação escolar, busca “garantir a realização periódica e sistemática de concursos públicos de ingresso na carreira do magistério para a classe docente de Professor de Educação Infantil II e para profissionais técnico-administrativos e de apoio” (BEBEDOURO, 2015, p. 89).

A realização de concurso público é considerada fator de qualidade e valorização dos profissionais, garantidos no plano de carreira do magistério e

estatuto dos funcionários públicos do município. Faz parte do referencial global, e é tema de debates no âmbito do referencial setorial.

Em alguns casos, os agentes sociais (professores) buscam a imposição jurídica exercida pelo poder judiciário para a ocupação de cargos livres, considerados provisórios pela secretaria. A imposição para o ingresso de professores pauta-se no referencial global, como direito, enquanto que a realidade do setor indica impossibilidades quando se faz estimativa de demanda de vagas no futuro e ingresso de professores, uma vez que a quantidade de cargos depende do número de alunos matriculados.

O fato é que, segundo dados de informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população infantil está em declínio, na média de 21%, num período de 14 anos. Conclui-se que ao diminuir crianças, diminui-se a necessidade de servidores, o que pode causar “inchaço” no sistema educacional de Bebedouro.

Os debates sobre concurso público se referem também à necessidade de criação de cargos de coordenadores pedagógicos. Atualmente, os coordenadores são professores afastados de suas salas para ocupar função de coordenação. A visão sobre o tema se divide em dois grupos: um grupo defende a criação de cargos e concursos públicos, e o outro defende a manutenção dos afastamentos de professores para o exercício da função. Percebe-se o nível dos algoritmos nos discursos sobre esse tema “se o cargo é efetivo evita a rotatividade de coordenadores”, por outro lado “ se efetivar e o coordenador não corresponder, compromete a qualidade”. O debate se insere na necessidade de reestruturação dos cargos e de carreira do magistério, com a participação dos profissionais envolvidos, estabelecendo amplo debate sobre o tema.

A estratégia 2.18 prevê “assegurar transporte escolar a todos os alunos que residem na zona rural e aos alunos que residem na zona urbana com mais de 1 (um) quilômetro de distância entre residência e escola”; assim como a estratégia 2.17 “assegurar transporte escolar acessível e monitorado para crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos que necessitem do atendimento educacional especializado” (BEBEDOURO, 2015, p. 88). Essas estratégias são executadas sem necessidade de debates devido à consolidação da matriz cognitiva e normativa sobre a setorização e o direito, sendo que são executados os procedimentos para assegurar o transporte.

6.3 Novas Implantações

As ações estratégicas que demandam novas implantações totalizam, entre as metas analisadas, 8 estratégias de ações. Novas implantações são ações que não se desenvolveram. Os temas que envolvem esse grupo, de alguma forma, não entraram no debate para que se estabeleça o que Muller e Surel (2002) chamam de cristalização conjunta entre a configuração dos agentes e atores. A matriz cognitiva e normativa não completou suas fases relativas à: problematização, dispositivo de estimulação, estabilização e mobilização para se estruturar as relações e ações dos agentes.

Assim, a estratégia 1.3 se classifica no grupo de novas implantações porque requer a criação de instrumento de regulação quanto a

Criar mecanismos, critérios, normas, procedimentos e prazos para realização da consulta pública de demanda das famílias por creches para implantação da Política de Estudo de Demanda por Creche (BEBEDOURO, 2015, p. 85).

Observa-se que as decisões sobre o assunto, junto aos diretores de escola, coordenadores, supervisores de ensino, e agentes do conselho tutelar, para análise dos casos que determinam o atendimento imediato, se definem, mas não necessariamente se instituem como instrumento normativo. A regulação nesse caso foi feita, mediante registro em Ata, sobre o acordo firmado quanto ao estudo de demanda por vagas, que ocorre anualmente, para o cadastro de intenção de vagas, o qual seria realizado na própria escola mediante preenchimento de ficha de pré-inscrição e encaminhada à secretaria de educação que, conseqüentemente, realiza o planejamento da demanda de oferta de vagas. A partir daí, um cadastro único é formado, contendo informações sobre a situação de risco e vulnerabilidade social, que é obedecido durante todo o ano letivo. O atendimento à criança em tempo integral é prioridade para os casos de condição de risco.

As estratégias 1.16 e 2.22 estabelecem: “aplicar a Avaliação da Educação Infantil, implantada pelo Ministério da Educação, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes” (BEBEDOURO, 2015, p. 89).

A implantação de sistemas de avaliação da educação básica, desde o início da década de 1990, pelo governo federal e mais tarde fortemente aderida por

governos subnacionais, tem se intensificado no Brasil. O propósito da avaliação é promover a qualidade da educação, medida por desempenho cognitivo e realizada por meio de provas em larga escala.

O sistema de avaliação se apresenta como direcionado à educação básica, porém a educação infantil mesmo sendo integrante dessa, não é considerada na iniciativa. A incorporação de possibilidades de implementação de avaliação na educação infantil é uma oportunidade de ampliar a abrangência do que se entende por avaliação da educação básica. Nota-se que essa estratégia foi reproduzida tal como prevê o plano nacional de educação, colocando a estratégia sob a condicionalidade de apenas aderir e aplicar, se o governo federal implantar tal ação. Insere-se no nível dos algoritmos.

A estratégia 1.17 busca implementar “programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade” (BEBEDOIRO, 2015, p. 85). A temática que envolve essa estratégia está ligada ao conceito de intersetorialidade de políticas públicas educacionais, como parte do paradigma da democratização e modernização, construído na década de 1990, com as reformas de políticas sociais.

Segundo Barbieri e Noma (2017, p. 38), a intersetorialidade é um princípio a ser considerado na operacionalização da gestão social no Brasil, é definida como a “[...] contratualização de relações entre diferentes setores, onde responsabilidades, metas e recursos são compartilhados, compatibilizando uma relação de respeito à autonomia de cada setor, mas também de interdependência”.

A experiência mostra que as escolas realizam de formas diversas o uso da intersetorialidade como parte do projeto político-pedagógico da escola, promovendo palestras em reuniões de pais com a participação de agentes da saúde, assistência social. Algumas desenvolvem projetos específicos de orientações aos pais, visando à complementariedade na formação das crianças.

A estratégia 2.1 visa “promover, anualmente, a busca ativa de crianças em idade correspondente à faixa etária de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância” (BEBEDOIRO, 2015, p. 89). A Busca Ativa é uma ferramenta tecnológica e uma metodologia social oferecida gratuitamente como apoio ao poder público, que permite

Identificar crianças e adolescentes fora da escola e acionar diferentes áreas para garantir que consigam se matricular e frequentar as aulas, contribuindo, assim, para atender ao que determina o Plano Nacional de Educação (UNICEF, 2017, p. 6).

A matriz cognitiva e normativa que mobilizou essa estratégia, reproduzida tal como consta no PNE, foi construída em torno das diretrizes das Nações Unidas, como parte da Agenda 2030, essa agenda prevê que todos os países devem implantar um conjunto de programas e ações a fim de “garantir que cada criança e adolescente esteja na escola – e aprendendo” (UNICEF, 2017). Criada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e o Instituto Tim, a iniciativa está denominada como “Fora da escola Não pode! ”. A proposta é a de que os municípios entrem com a mobilização entre as diferentes áreas setoriais e que se utilizem dessa ferramenta. O portal do “Busca Ativa” disponibiliza guias e manuais, formulários, materiais para formação dos profissionais, e vídeos. No entanto, inexistem instrumentos de ação elaborados coletivamente como diretriz da secretaria da educação para execução dessas estratégias, fato que as ações se classificam no grupo das necessidades de nova implantação.

As estratégias 1.22 e 2.25 visam “Implementar projetos de Educação Ambiental para Educação Infantil Municipal, visando à formação de cidadãos conscientes e engajados em relação as causas ambientais”. O referencial global sobre Educação Ambiental, historicamente, vem sendo construído por meio de diversas iniciativas governamentais e não governamentais, podem-se citar algumas delas: a Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental realizada em 1977, na capital da Geórgia – Tbilisi (ex-URSS), em 1981, criou-se a Política Nacional de Meio Ambiente prevendo a educação ambiental a todos os níveis de ensino (BRASIL, 1981).

Foi realizada, no Brasil, a Conferência Rio-92, a qual propôs ações para a Agenda 21, estabelecendo como um tratado de Educação Ambiental para sociedades sustentáveis e responsabilidade global. Em 2012, realizou-se na cidade do Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, conhecida como RIO+20.

Os documentos foram produzidos pelo Ministério da Educação e Conselho Nacional da Educação sobre o tema, como: o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (BRASIL, 1998) e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2010), as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental (BRASIL, 2012). Trata-se da Educação Ambiental como princípio de respeito ético ao meio ambiente, além de abordar a temática sob o enfoque do conhecimento ambiental-ecológico, o qual deve permear a formação do professor, cuja responsabilidade é a de fomentar e propor ações pedagógicas voltadas à promoção da Educação Ambiental na Educação Infantil, nos anos iniciais e no ensino superior.

A gradativa ampliação do debate no meio educacional forma a matriz cognitiva e normativa que deve orientar as ações dos agentes públicos, políticos e sociais dos sistemas de ensino e escola. No entanto, percebe-se que as atividades estão voltadas à separação do lixo e à economia de água, fato que demanda formação continuada a fim de promover reflexões sobre as práticas em consonância ao que se propõe a matriz cognitiva construída globalmente e ajustá-las à realidade local.

A Política Nacional de Educação Infantil deve conter diretrizes, objetivos, metas e estratégias que considere a relevância no processo de constituição do sujeito. A Educação Infantil em creches ou instituições equivalentes (crianças de 0 a 3 anos) e em pré-escolas (crianças de 4 a 6 anos) reconhecendo a sua importância como integrante dos sistemas de ensino.

Implantar a Política para Educação Infantil com base nas diretrizes nacional e estadual e outros instrumentos legais de proteção à infância, com o objetivo de assegurar o desenvolvimento físico, emocional, cognitivo e social das crianças nessa faixa etária (BEBEDOURO, 2015, p. 85).

Na educação infantil o atendimento educacional especializado tem caráter diferenciado por não existir sala de recurso multifuncional. O professor e gestor escolar identificam a necessidade de acompanhamento por especialista que passa a frequentar a sala de aula em que está matriculada a criança supostamente público alvo da educação especial e após observações e relatórios são encaminhadas aos pais visando ao diagnóstico médico. As orientações são direcionadas aos professores que atendem as crianças que apresentam necessidades especiais.

Oferecer o atendimento educacional especializado na educação infantil complementar e suplementar aos alunos com deficiências, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, mediante implantação do serviço em regime de colaboração com o governo federal (BEBEDOURO, 2015, p. 88).

O aprimoramento se dá na implantação de salas de recursos multifuncionais que promovam o desenvolvimento das crianças especiais da educação infantil.

A Educação Especial é uma modalidade de ensino transversal a todos níveis e etapas da educação tem como fundamento a Resolução CNE/CEB nº 4/2009, no art. 1º, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional- Lei nº 9.394/96, art. 58 e a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008).

O quadro de referência para o Atendimento Educacional Especializado - AEE construído ao longo dos anos com apoio do governo federal para implantação nas onze unidades escolares de ensino fundamental da SME, tendo como público-alvo: alunos com deficiência física, intelectual e sensorial; alunos com transtornos globais do desenvolvimento (TGD), transtornos desintegrativos da infância (TDI) e transtornos invasivos sem outra especificação; altas habilidades/superdotação ocorreu a partir de 2011 por meio da distribuição de equipamentos, materiais e distribuição de recursos financeiros às contas da Associação de Pais e Mestres – APM, para aquisição de materiais didáticos.

As unidades escolares de educação infantil não possuem espaços físicos para a criação de salas de recursos multifuncionais; as professoras especialistas que atuam nessa modalidade têm como objetivo identificar, elaborar e organizar recursos pedagógicos e de acessibilidade que eliminem as barreiras para a plena participação dos alunos, considerando suas necessidades específicas.

Entende-se que as atividades desenvolvidas no atendimento educacional especializado se diferenciam daquelas realizadas na sala de aula comum, não sendo substitutivas à escolarização. Esse atendimento complementa e/ou suplementa a formação dos alunos com vistas à autonomia e independência na escola e fora dela.

A operacionalidade do Atendimento Educacional Especializado está muito mais presente no ensino fundamental, a estratégia foi reproduzida como consta no referencial global. Percebe-se que a estratégia está no nível dos algoritmos, se o regime de colaboração ocorrer o município terá condições de fazer. Estratégias

desse tipo ficam condicionadas à situação financeira do município para sua execução por demandar ampliar espaços, aquisição de materiais e contratação de pessoal.

Identifica-se no estudo que as estratégias vão sendo classificadas conforme as possibilidades de execução e conforme as pressões que a secretaria de educação sofre, as quais determinam a ordem de prioridade e marcam as estratégias que mais se desenvolvem em detrimento de outras estratégias, não menos importantes, mas que ficam em segundo e terceiro plano.

Pode-se perceber que a previsão para o cumprimento das metas mediante as estratégias é delineada para se cumprirem a curto, médio e longo prazo, porém algumas estratégias são priorizadas e se mantêm no fluxo da execução, enquanto outras ora sofrem estagnação, ora se movimentam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta síntese conclusiva finaliza o processo analítico, interpretativo e compreensivo, desenvolvido ao longo da pesquisa. O estudo empreendido tomou o plano municipal de educação de Bebedouro como objeto da pesquisa, tendo como objetivo interpretar e discutir a matriz cognitiva e normativa construída na dinâmica do conjunto de interações entre os agentes públicos, políticos e sociais, para execução das ações educacionais. Para isso, a investigação utilizou como referência o arcabouço legal que institui os direitos fundamentais da infância, e os dispositivos legais que orientam a organização da Educação no Brasil, como também as leis complementares e os instrumentos de regulação instituídos no sistema público de ensino de Bebedouro. O referencial teórico sobre análise de políticas públicas, na perspectiva da ação pública, desenvolvido por Lascoumes e Le Galès (2012b) e a abordagem cognitiva, desenvolvida por Muller e Surel (2002) permitiram teorizar o processo dinâmico das ações de uma secretaria municipal de educação.

A secretaria municipal de educação é órgão coordenador e diretivo, é o espaço político onde atuam os agentes. A partir de um problema público, dá-se início à dinâmica de interações, as quais são permeadas pelas representações quanto às visões de mundo dos agentes. Assim, o estudo possibilitou compreender o PNE e o PME como dois referenciais que simbolizam a matriz cognitiva e normativa, um global e o outro setorial, considerando a relação entre eles. O espaço de debates e tensões, que caracterizam a interação entre os agentes, pode-se dizer que é onde são produzidas as estratégias de ações e os novos conhecimentos.

Portanto, o plano nacional de educação, neste estudo, é considerado o referencial global como expressão da realidade esperada para uma educação de qualidade, construído por diversos agentes e atores envolvidos com educação. O plano municipal foi considerado como o referencial setorial que assume o referencial global como uma estrutura de referência, mas considera os seus próprios meios e condições para execução no âmbito local.

Baseado nessa teoria, o estudo mostrou que a gestão educacional pode ser compreendida como espaço dinâmico de interações, que se movimenta por eixos que determinam as tomadas de decisões. Pode ser vista como uma estrutura, constituída por: agentes, processos de mobilização de recursos (capacidade de agir), repertório de ação (exercício do poder), representações (paradigmas,

referenciais, sistemas de crenças), instituições (instrumentos) e resultados (efeitos das ações).

A interpretação que se pode dar é que os debates sobre os problemas e desafios públicos promovidos pelos agentes são permeados por discursos mobilizados pelos sistemas de crenças, paradigmas e referenciais. Esses debates são liderados por mediadores da ação pública, capazes de estabelecer a matriz cognitiva e normativa que se dissemina por meio de instituições, normas, regras e instrumentos, os quais produzem resultados.

Essa construção teórica sobre a estrutura, que movimenta a gestão educacional, foi pautada nos conceitos de ação pública, matriz cognitiva e normativa, e referencial global e setorial. A descrição compreensiva e explicativa referente aos agrupamentos de ações de aprimoramento, manutenção e permanência e novas implantações, pautou-se nos elementos de análise de referenciais: os valores, as imagens, os padrões e os algoritmos, os quais permitiram perceber as determinações que movem as ações.

Considera-se que o atendimento ao objetivo deste trabalho foi satisfatoriamente contemplado, uma vez que a análise realizada nessa perspectiva teórica permitiu extrair pontos fundamentais para a discussão e a compreensão dos determinantes que compõem a ação pública no âmbito político-administrativo municipal e o momento da formação da matriz cognitiva e normativa que possibilita passar da descrição para inferências.

Em primeiro lugar, estudar a dinâmica de interações entre agentes responsáveis pela execução de ações implica perceber a complexidade que envolve as tomadas de decisões. Pode-se, assim, inferir que, no contexto de nossa hipótese, a existência de um referencial cognitivo e normativo promove a movimentação e a interação dos agentes, o que conseqüentemente movimenta os demais eixos que constituem a dinâmica da gestão educacional. Esse trabalho empírico priorizou a primeira etapa da educação básica, a educação infantil, mas pode-se entender que o movimento de tomada de decisões que ocorre para esse nível de ensino é similar para os demais segmentos da educação básica.

Em segundo lugar, o trabalho mostrou que as estratégias que se agrupam em manutenção e permanência e aprimoramento se configuram de acordo com as representações dos agentes em relação ao nível de percepção sobre cada tema. A

matriz cognitiva e normativa que se cristaliza pelas interações e debates sobre os problemas públicos se mantem em movimento.

Identifica-se que a ordem de prioridade para execução das estratégias de ação é definida pela matriz cognitiva e normativa que se transforma na dinâmica de interações produzidas no âmbito da gestão educacional. Pode-se perceber que as ações que demandam novas implantações estão fora dos debates e por isso não se desenvolvem.

Em terceiro lugar, as estratégias vão sendo executadas conforme as pressões dos agentes públicos, políticos e sociais, que defendem interesses relacionados a problemas públicos, a partir de uma representação específica de seu lugar na sociedade.

Conclui-se, portanto, que estudar o plano municipal de educação como instrumento cognitivo e normativo, e a imagem do real desejado para a educação, implica considerar que os temas abordados no plano devam estar no centro dos debates dos agentes para que estejam em constante movimento.

O estudo mostrou que a gestão educacional é complexa, para além dos processos organizacionais, mas no que diz respeito à formação das consciências coletivas em que constitui a matriz cognitiva e normativa a qual se busca alinhar ao referencial global pelo debate no setorial pode se traduzir em qualidade da educação. Essa identificação coloca a formação continuada como condição necessária para que os agentes sejam capazes, por meio do conhecimento, de interpretar, traduzir e persuadir grupos para reconstruir a matriz cognitiva e normativa no âmbito político-administrativo com efeitos no sistema educacional.

Os resultados desta pesquisa demonstram que a perspectiva teórica adotada aponta para a compreensão das interações que se estabelecem na construção, implementação e operacionalização das políticas públicas. A análise cognitiva de políticas públicas se apresenta como um referencial teórico e, ao mesmo tempo, um procedimento analítico que possibilita verificar e caracterizar as dinâmicas de interações no sistema, tanto global como referencial, que influenciam nos seus desdobramentos e na sua efetividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** 52 p. Cadernos ENAP; n. 10. 1997.
- AFONSO, A. J. **Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas contemporâneas.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- ALMEIDA, L. C.; DALBEN, A.; FREITAS, L. C. **O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional.** Educação e Sociedade, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, 2013.
- ANDRADE, L.B.P. **Educação infantil: discurso, legislação e práticas institucionais** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.
- ARAÚJO, C. H.; LUZIO, N. **Avaliação da Educação Básica: em busca da qualidade e equidade no Brasil.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.
- BARBIERI, A. N. F., A. K. **A intersetorialidade nas políticas brasileiras de educação: a articulação setorial no Programa Saúde na Escola.** Educação Unisinos. Vol. 21. n.2. 2017.
- BARROSO, J. **A autonomia das escolas: retórica, instrumento e modo de regulação da acção política.** In: AAVV. A autonomia das escolas. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006, p. 23-48.
- BARROSO, J. **A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas.** Revista Educação – temas e problemas. Lisboa: Universidade de Lisboa, dez. 2013, p. 1-17.
- BARROSO, J. **A Regulação das Políticas Públicas de Educação: espaços, dinâmicas e atores.** Educa – Unidade de I&D de Ciência da Educação. Lisboa. Universidade de Lisboa, nov. 2006, p. 1- 19.
- BEBEDOURO. **Instrução Demec Nº 01, de 01 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre procedimentos para a elaboração dos anexos ao Projeto Político Pedagógico das Unidades Escolares do Sistema Municipal de Ensino de Bebedouro. Diário Oficial do dia 17/12/2013.
- BEBEDOURO. **Lei n. 4072 de 30 de dezembro de 2009.** Dispõe sobre a reestruturação do Plano de Carreira dos Profissionais da Educação do Município de Bebedouro. Disponível em: <http://131.108.216.3/Siave/Documentos/Documento/47069>
- BEBEDOURO. **Lei n. 5000 de 23 de junho de 2015. Plano Municipal de Educação.** Aprova o Plano Municipal de Educação - PME -, que especifica e dá outras providências. 2015.
- BEBEDOURO. **Portaria n.019 de 16 de junho de 2016.** Regulamenta a utilização dos instrumentos de avaliação e acompanhamento individual dos alunos no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Bebedouro. Diário Oficial.
- BEBEDOURO. **Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação.** Secretaria Municipal de Educação, 2018

BERGERON, H. SUREL, Y. VALLUY, J. **L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ?** *Politix*, n. 41, 1998, p. 195-223

BRASIL. **Lei n. 13. 257 de 8 de março de 2016**. Brasília. 2016

BRASIL. **Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Base Nacional Comum Curricular. Educação Infantil e Ensino Fundamental. 2017. Disponível em: <http://download.basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em: 26 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica. Conselho Nacional da Educação**. Secretaria de Educação Básica. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil** / Secretaria de Educação Básica. – Brasília : MEC, SEB, 2010.

BRASIL. Ministério de Educação e do Desporto. **Referencial curricular nacional para educação infantil**. Brasília, DF: MEC, 1998.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995.

BRASIL. Resolução CNE/CP n.2 de 15 de junho de 2012. **Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental**. Conselho Nacional de Educação. Brasília. 2012.

CASTRO, C.L. F. ; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. N. **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. 242f.

COMMAILLE, J. **Sociologie de l'action publique**. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (org.) Dictionnaire des politiques publiques. 2ª edição, Paris: Presses de Sciences Po, 2006, p. 415-422

COSTA, V. **Políticas públicas no brasil: Uma agenda de pesquisas. Idéias** – Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum. UNICAMP, v.6, n.2, p.135-166, jul/dez. 2015.

DIAS, D. **Atores Sociais**. In: CASTRO, C. L. F; AMABILE, A. E. N; GONTIJO, C. R. B. Dicionário de Políticas Públicas. Barbacena, MG: EdUEMG, 2012.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional ed Educação: Política de Estado para a educação brasileira**. Inep/MEC .Brasília-DF 2016.

DOURADO, L.F. **A institucionalização do sistema nacional de educação e o plano nacional de educação: proposições e disputas**. Educação e Sociologia. Campinas, v. 39, nº. 143, p.477-498, abr.-jun., 2018

ESPINOSA, R. M. **Descentralização**. In: CASTRO, C. L. F; AMABILE, A. E. N; GONTIJO, C. R. B. Dicionário de Políticas Públicas. Barbacena, MG: EdUEMG, 2012.

FALEIROS, V. P. FALEIROS, E.S. **Escola que Protege: enfrentando a violência contra crianças e adolescentes**. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação (Secad/MEC) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). 2ª Edição. Brasília. 2008.

FARAH, M. F. S. **Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”**. Revista de Administração Pública - Rio de Janeiro 50(6):959-979, nov./dez. 2016.

FAURE, A, POLLET.G, WARIN.P — **La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel**. — Paris, L'Harmattan, 1995. 192 p. (Logiques politiques).

FERREIRA, C. M. **Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor**. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 47, v. 120, n. 3, p. 5-33, set./dez. 1996.

FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. **Construindo o Conceito de Competência**. Revista de administração contemporânea. vol.5. Curitiba 2001. Disponível em : http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65552001000500010&script=sci_arttext

FRANCO, C; ALVES, F; BONAMINO, A. **Qualidade do Ensino Fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, p. 989-1014, 2007.

GENTILINI, J. A. **Planejamento e Gestão Educacional nos municípios: Desafios para a autonomia**. Revista Ibero-americana de estudos em Educação, Araraquara. v.3, n.1 e 2. 2008. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/2684/2394>

GUERRA, I. C. **Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo**. Cascais: Principia, 2006.

HALL, P. A. **Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain**. Comparative Politics, v. 25,n.. 3, abril - 1993, p. 275-296

HALL, P. A. TAYLOR ,R. C. R.. **Political Science and the Three New Institutionalisms**. MPIFG Discussion Paper 96/6. ISSN 0944–2073. June -1996. Germany.

HASSENTEUFEL,P. **Sociologie politique: il'action publique**. Collection. 2008.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil em síntese**. Acesso: 30/11/2019. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/taxas-de-fecundidade-total.html>

In: FAURE, A; POLLET, G; WARIN, P. **La Construction du sens dans les Politiques Publiques: débats autour de la notion de référentiel**. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995. p. 13-24.

JOBERT B., MULLER P., **L'État en action**, Paris, PUF, 1987.

JONES C.O., **An Introduction to the Study of Public Policy**, Belmont, Duxbury Press, 1970.

KRAMER, S. J, SOUZA, S. **Educação ou tutela?: a criança de 0 a 6 anos**. São Paulo: Loyola, 1988.

- KRAMER, S. **Profissionais de Educação Infantil: gestão e formação**. São Paulo: Ática, 2005.
- KUHLMANN Jr, M. **História da educação infantil brasileira**. Revista Brasileira de Educação, Anped, n.14, maio/ago., 2000, p. 5-18
- LANE, J. **New Public Management**. Londres: Routledge, 2000.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos**. R. Revista Dossiê. Sociedade. v.9, n.18, jul/dez. 2012
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da Ação Pública**. Tradução George Sarmento – Maceió: EDUFAL, 2012, 244 p.
- LE GALÈS, Patrick. **Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance**. Paris, 2003, Presses de sciences p, 454 p.
- LEMES, S.S. **Desafios da avaliação educacional: reflexões pontuais de conceitos, fundamentos e indicadores na escolarização atual**. In: DAVID, CM., et al., (orgs.) Desafios contemporâneos da educação [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015., p. 139-153.
- LEMES, S.S. **Indagações sobre as políticas educacionais e reflexões sobre demandas percebidas pelo estado brasileiro: tópicos para análise circunstanciada de seus instrumentos de ação**. Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, Araraquara/SP, v. 11, n.esp.3,p.1616-1625,2016.Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21723/riaee.v11.n.esp3.9064>.
- LESSARD, C. **Políticas Educativas: a aplicação na prática**. Em colaboração com Anylène Carpentier; tradução de Stephania Matousek. Petrópolis: Vozes. 2016.
- LIBÂNEO, JC. Organização e gestão da escola: teoria e prática. 5. ed. Goiânia: MF Livros, 2008.
- LINDER, S. H. PETERS, B. G. **Instruments of Government: Perceptions and Contexts**. Journal of Public Policy, v. 9, n. 1. Jan. - Mar., 1989, p. 35-58
- LUCK, H. **Gestão educacional: uma questão paradigmática**. 9ª ed., Petrópolis: Vozes, 2015.
- MARTINS, A. M. **O campo das políticas públicas de educação: uma revisão da literatura**. Estudos em Avaliação Educacional., São Paulo, v. 24, n. 56, p. 276-299, set./dez. 2013.
- MAUGERI. S. **Délit de gestion**, Paris: La Dispute, 2001.
- MÉNY, Y.; THOENIG, JC. **Politiques publiques**, Paris: PUF, 1989.
- MOLON, S. I. **Questões metodológicas de pesquisa na abordagem sócio-histórica**. In: Informática na educação: teoria & prática Porto Alegre, v.11, n.1, jan./jun. 2008.
- MULLER, P. **Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique Structures, acteurs et cadres cognitifs**. In: Revue française de science politique 2005/1 Vol. 55 | pages 155 à 187.
- MULLER, P. **Expliquer le changement : l'analyse cognitive des politiques publiques**. In: Revue française de science politique , Les politiques publiques. 2011. pages 53 à 86.

MULLER, P. **L'État en action revisité**. *In: Revue française de science politique*. 2004. n.º 21, p. 31 a 42

MULLER, P. PALIER, B. SUREL, Y. **L'analyse politique de l'action publique Confrontation des approches, des concepts et des méthodes**. *In: Revue française de science politique*. 2005. Vol. 55

MULLER, P. **Référentiel**, *in* Laurie Boussaguet *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2014 (4e éd.), p. 555-562.

MULLER, P. SUREL, Y. **A Análise das Políticas Públicas**. [traduzido por] Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. - Pelotas: Educat, 2002. 156p.

MUSSELIN, C. **Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ?**. *In: Revue française de science politique*. 2005. Vol. 55.

OLIVEIRA, R. **Comportamento do IDEB nos municípios paulistas da região de Barretos e região central: algumas discussões para responsabilização e comprometimento**. 2015. 81 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara), 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/123865>.

OLIVEIRA, Z. R. **Educação infantil fundamentos e métodos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, E. C. **Secretaria do Bem-Estar Social e a creche: dos primórdios a 1970**. *In: Serviço Social e Sociedade*. São Paulo. V.11.n.34. 90-17, dez. 1990

PALIER, B. SUREL, Y. **Les « trois i » et l'analyse de l'état en action**. *In: Revue française de science politique*. 2005, vol. 55, n. 1, p. 7-32.

PAYRE, R. POLLET, G. **Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ?**. *In: Revue française de science politique*. 2005. Vol. 55

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Acesso: 30/11/2019. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>.

ROSEMBERG, F. **Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil**. *In: Caderno de Pesquisa* n.115 São Paulo Mar. 2002

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. .The Advocacy Coalition Framework: An Assessment, *In: SABATIER, P. (org.). Theories of the Policy Process*. Boulder. Cairn. 1999, p. 117-166.

SABATIER, P.A (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2ª Ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SABATIER, P.A. **The advocacy coalition framework: Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999. p.117-166.

SABATIER, P.A; JENKINS-SMITH, H.C.(Eds.). **Policy change and learning: An advocacy coalition approach**. Boulder: Western Press, 1993. p.177-208.

SANDER, B. **Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber livros, 2007.

SÃO PAULO. **Currículo Paulista**. SEESP. EFAP. Versão 1. São Paulo. 2018.

SÃO PAULO. **Currículo Paulista**. SEESP. EFAP. Versão final. São Paulo. 2019.

SARMENTO, D S. Criação dos sistemas municipais de ensino. *In: Educação e Sociedade*. Campinas, v. 26, n. 93, p. 1363-1390, Set./Dez. 2005 Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>

SOUSA, S. Z; OLIVEIRA, R. P. **Sistemas estaduais de Avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências**. *In: Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 141, dez. 2010.

SUREL, Y. **Public Policies as Paradigms/Las políticas públicas como paradigmas**. Traducción de Javier Sánchez Segura. *Estudios Políticos*, Medellín, julio-diciembre de 2008: pp. 41-65.

UNICEF. **Busca Ativa Escolar**. Acesso em: 30/11/2019. Disponível em: <https://buscaativaescolar.org.br/>

WERLE, F. O. C. **Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino**. *In: Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, 2011.