



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

10609 - Resumo Expandido - Trabalho - XIV ANPED SUL (2022)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 04 - Estado e Política Educacional

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM CONTEXTO DE POLÍTICAS DE REGULAÇÃO POR RESULTADOS: AUSCULTANDO O DEBATE NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

Marco André Serighelli - UNOESC - Universidade do Oeste de Santa Catarina

Elton Luiz Nardi - UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA CATARINA

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM CONTEXTO DE POLÍTICAS DE REGULAÇÃO POR RESULTADOS: AUSCULTANDO O DEBATE NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

Ao longo das últimas quatro décadas, o setor da educação no Brasil vem passando por incisivas transformações associadas à reestruturação do papel do Estado e que são, em grande medida, justificadas pela necessidade de melhorar a qualidade educacional. A introdução de mecanismos de regulação educacional por resultados é parte integrante dessas transformações e as repercussões se estendem amplamente, com rebatimentos na participação no controle social. Na linha das reflexões tecidas por Wood (2003), a separação, no capitalismo, entre o econômico e o político, que possibilita modelar a concepção e prática de democracia vigente, constitui, a nosso ver, questão de fundo central para a compreensão dos mencionados rebatimentos.

Na prática, a gestão educacional por resultados, conforme destacam Segatto e Abrucio (2017), constitui-se a partir do uso dos indicadores de desempenho, obtidos por meio das avaliações em larga escala, diferenciando-se das políticas que se servem desses indicadores para fins diagnósticos. Assim, quando tais indicadores são tornados peças de mecanismos de incentivos, como tem ocorrido nos últimos anos, vemos aumentado o número de governos que intensificam medidas de *accountability* para melhor atingir resultados parametrizados em metas (SEGATTO; ABRUCIO, 2017). Na esteira dessa intensificação, a participação social vem sendo posicionada no sentido de uma governança mais colaborativa.

Se, por um lado, há referências de que a materialização dessa governança ocorria na medida em que diferentes setores da sociedade contribuem para a formulação,

acompanhamento e execução dos planos e projetos que atendam aos interesses da coletividade (CORREIA, 2009), por outro, vê-se que no âmbito da gestão da educação básica ela concretamente se revela atrelada à bandeira da melhoria da qualidade, identificada com o alcance de resultados educacionais definidos pelo centro, não sendo estranho o esvaziamento da perspectiva de controle social devida à participação.

Assim, intencionando uma reflexão sobre o enfoque dessa realidade pela área da Educação, o presente trabalho tem por objetivo analisar como produções científicas brasileiras da área, publicadas na última década – tempo de ascenso de políticas de regulação educacional por resultados –, têm situado o debate acerca da participação na perspectiva do controle social, na especificidade da educação básica. Para tanto, efetuamos um levantamento de produções guiando-nos pela ideia de Estado do Conhecimento, entendido como “[...] identificação, registro, categorização que levem à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo, congregando periódicos, teses, dissertações e livros sobre uma temática específica” (MOROSINI; FERNANDES, 2014, p. 155).

Focalizamos publicações na forma de artigos constantes na base SciELO, cujo levantamento foi realizado por meio do descritor *participação social na educação* –, com incidência no título e no resumo dos trabalhos, tendo sido delimitadas produções no idioma português, de âmbito nacional, vinculados à área da Educação, entre os anos de 2010 e 2020. Também optamos por incluir teses de doutorado, disponibilizadas na base IBICT, com idêntica delimitação. A resultante, após procedimento de refinamento da seleção, por meio de leitura preliminar dos títulos, resumos e partes do corpo do texto, foi a identificação de 12 publicações no período delimitado, conforme detalhamento constante na Tabela 1.

Tabela 1. Resultado dos levantamentos – Bases *SciELO* e IBICT

BASE	Resultado Original	Com aspas	Com filtro	Resultado Refinado	
				Com filtro e com aspas	Resultado Refinado
<i>SciELO</i>	4001	857	198	37	8
IBICTC	13.477	1821	350	53	4
Total	17478	2678	548	93	12

Fonte: Elaboração dos autores (2022).

O corpus empírico aqui analisado compreende quatro artigos publicados no ano de 2020, dois em 2019, dois em 2017 e, nos anos de 2018, 2016, 2015, 2014, 2013, 2012 e 2010, uma publicação anual.

Em um contexto em que muitas vozes ecoam no sentido de denunciar a vinculação das avaliações em larga escala ao controle e à regulação educacional por resultados, o discurso gerencial, que se sobressai entre os governos, é aspecto de destaque das denúncias. Também o é, a narrativa que enaltece o uso de ferramentas de participação e controle social institucional que, subsumidas no modelo gerencial, são ancoradas na justificativa de que seu valor fundamental é o de contribuir para a melhoria da qualidade da educação básica, esta notadamente alicerçada em uma concepção de educação enquanto produto. Ademais, conforme indicam algumas publicações, em muitos desses discursos o uso de tais ferramentas é defendido como saída a uma suposta ineficiência de métodos e de práticas pedagógicas para alavancar a qualidade educacional.

Vale dizer que, de acordo com Stotz (2009), a participação social atende a duas dimensões. A primeira, de caráter mais amplo, está associada a importância da adesão dos indivíduos na organização da sociedade. A segunda, em sentido mais estrito e político, diz respeito à participação dos cidadãos nas decisões que visam ao interesse da sociedade. O autor ainda destaca que a participação social é importante na compreensão das diferentes forças sociais que possuem objetivos de intervir na formação, execução, fiscalização e avaliação de políticas públicas na área social.

Consoante a perspectiva de participação social como controle, a Constituição Federal de 1988 assegura, em seu Art. 216-A, inciso X, a “democratização dos processos decisórios com participação e controle social”. Nesse sentido, a participação pode ocorrer por diferentes canais, sendo o mais comum o dos conselhos gestores de políticas públicas, com o controle social compreendendo o controle das ações governamentais pela sociedade civil.

Em termos de vias para a materialização da participação social, os trabalhos selecionados possibilitam identificar basicamente duas. A primeira recai nos espaços de construção de políticas públicas e mecanismos de controle social, enquanto a segunda enfoca a gestão escolar e os processos educativos.

No tocante à construção de políticas públicas, Bodião (2016) destaca as conferências nacionais, caracterizando-as como espaços institucionalizados de participação social em que a sociedade civil e o Estado dialogam e definem sobre determinadas políticas públicas. Como exemplo, é possível referir a Conferência Nacional de Educação (Conae) que, com a participação de diferentes setores da sociedade, centrou-se recentemente na construção do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001/2024.

Souza e Menezes (2015) trazem à baila debates realizados por ocasião da elaboração de Planos Estaduais de Educação, assinalando que, por vezes, não respeitaram as regionalidades ao passo que se submeteram a orientações de Organismos Internacionais, como, por exemplo, a Unesco e o Unicef. Diante de situações como essas, tanto Bodião (2016) quanto Souza e Menezes (2015) fazem duras ponderações a respeito da efetividade dos espaços de participação social. No primeiro caso, o autor assinala a

[...] necessidade de se fortalecer os canais de efetivação da democracia direta que, na atual conjuntura, deve ser entendida como complementar à democracia representativa, o que poderia possibilitar à sociedade civil o exercício decisório que, hoje, está concentrado nas instituições governamentais, percurso importante em direção às necessárias transformações sociais (BODIÃO, 2016, p. 353).

Em direção coincidente, Souza e Menezes (2015, p. 926) asseveram que,

[...] notadamente em termos da participação sociopolítica nas discussões e elaborações, [...] essa participação [pode ser considerada] como frágil, o que implica considerar a necessidade de um maior aprofundamento acerca desses processos em âmbito regional, para além do discurso oficial constante desses documentos, especialmente no momento em que novos planos se encontram em elaboração ou adequação com vistas ao atendimento das prescrições do novo PNE.

Tendo em conta entraves apontados pelos autores, limites são impostos aos processos de participação da sociedade civil e espaços destinados a assegurá-la se revelam frágeis, sem contar o desequilíbrio entre esforços empregados pela comunidade para a legitimação desses espaços e o alcance de mudanças que efetivamente repercutam na sua qualidade política.

Duarte e Oliveira (2012) e Rocha (2013) evidenciam que os mecanismos de participação social, como é o caso dos conselhos, frequentemente carecem de regras claras. Essa falta de clareza resulta em certo esvaziamento das possibilidades de atuação desses espaços, o que remete a questão ao debate sobre sua natureza política.

Para Duarte e Oliveira (2012, p. 258), a obscuridade ou “jogos de interesses” presentes na configuração desses conselhos, acrescida de “[...] contradição entre as competências (in)definidas, as funções e a natureza atribuídas [...]” acabam por influenciar a capacidade desses órgãos em fazer valer suas decisões, como também possui um efeito desmobilizador, desestimulando a participação da sociedade civil.

Já Magoga e Munaro (2020) e Basei (2020) centram as discussões na segunda via de materialização da participação social identificada nos trabalhos, isto é, a gestão escolar e os processos educativos. Para Magoga e Munaro (2020, p. 14), a transformação democrática dos espaços escolares se dará na medida em que as “[...] políticas públicas educacionais oportunizem e incentivem a participação popular como forma de desenvolver hábitos de cidadania, mesmo que, inicialmente, em esferas menores”. Basei (2020) sinaliza que nos níveis práticos e efetivos vigora uma pseudoparticipação ou participação parcial, pois a comunidade escolar responde, em muitas situações, por ações apenas informativas e/ou consultivas obrigatórias. Ela também destaca:

É possível observar também que a concessão aos atores e segmentos da comunidade escolar da oportunidade/direito de participar é limitada aos canais, formas e mecanismos de participação necessários ao atendimento das exigências burocráticas nos processos decisórios para planejamento, implantação, implementação e avaliação desta política pública (BASEI, 2020, p. 7).

De acordo com o exposto, uma qualificação da participação nos processos de gestão, que se pretende democráticos, passaria pela introdução de significativas mudanças nas estruturas organizacionais. Nessa direção, por exemplo, a gestão precisaria estar além dos padrões vigentes, encontrados e desenvolvidos pelas instituições burocráticas.

Furlan *et. al* (2020) chamam atenção para as ações pedagógicas desenvolvidas no interior das escolas, que muitas vezes não respeitam as diversidades. Eles afirmam que

[...] as barreiras atitudinais, físicas e *odéficit* na formação docente são questões que podem levar ao processo de inclusão marginal, transformando as escolas em ambientes perversos, não possibilitando, às vezes, a participação efetiva dos alunos no processo de ensino-aprendizagem.

Acerca desse aspecto, Dayrell, Gomes e Leão (2010) entendem que as instituições educacionais atuam morosamente no campo da participação social, o que motiva desconfianças quanto às concepções que norteiam as instituições, com canais que, concretamente, não a favorecem.

Em suma, diante dos limites à participação social sinalizados nas reflexões dos autores, parece-nos válido considerar que “[...] para além dos mecanismos de representação [esses limites] não fazem parte apenas da realidade do sistema e da organização sociopolítica brasileira”, conforme destaca Guizardi (2009, p. 12), “remetem, antes, à constituição do próprio Estado e das formas hegemônicas de institucionalização da ação política”, arremata a autora.

Conclusivamente, diante das discussões acessadas por meio de uma análise de como as produções científicas da área da educação têm situado o debate recente acerca da participação e do controle social, no contexto das políticas de regulação educacional por resultados, entendemos, primeiramente, que os achados constituem uma mostra significativa de questões relacionadas ao fenômeno em pauta, cuja incidência envolve, indelevelmente, a gestão educacional.

Conforme verificado, as questões emergem, sobretudo, em vinculação com a dimensão institucional, apontadas limitações na ação dos espaços institucionalizados de participação, limitações essas decorridas de fatores internos e externos a essas instâncias. O refreamento da atuação política dos conselhos, ante a tendência de uma atuação mais legitimadora da ação governamental do que propriamente fiscalizadora e de controle social,

acaba sendo marca recorrente da maioria dos trabalhos examinados.

Significa dizer que, diante de uma esterilidade política dos espaços institucionais de participação, que entendemos favorecer o direcionamento de esforços em prioridades definidas pelos centros de decisão estatal, firma-se uma lógica cartorial e burocrática para esses espaços, propícia ao forjamento da participação sem consequências. Por isso, a se pensar a educação básica pública enquanto prática social, convergente com os interesses e sentidos da comunidade, afeita à formação integral do homem e, portanto, à transformação da realidade, haveremos de defender uma prática de participação e controle social que suplante as conhecidas ações protocolares que, atualmente, em muito caracterizam a atuação no interior dos espaços institucionalizados de participação. Trata-se de uma prática que imprima aos processos de gestão da educação uma direção distinta da do pensamento único que o modelo gerencial, com sua lógica produtivista e mercantil, intenta enraizar na educação básica, com evidente desvinculação da noção de participação como prática de decisão.

Palavras-chave: Participação Social. Políticas de Regulação. Gestão Educacional.

REFERÊNCIAS

BASEI, Andréia Paula. **A participação social como elemento da gestão democrática no âmbito das Atividades Complementares Curriculares em contraturno na microrregião de Ivaiporã, Paraná.** 2020. 218p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020

BODIÃO, Idevaldo da Silva. Reflexões sobre as ações da sociedade civil na construção do PNE 2014/2024. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 335-358, abr./jun. 2016

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21/02/2021

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle Social. **Dicionário da Educação Profissional em Saúde.** Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2009. p. 66-73.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Sistemas municipais de

ensino em Minas Gerais: o papel dos conselhos municipais de educação. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 28, n. 4, p. 243-262, dez. 2012.

FURLAN, Elaine Gomes Matheus et al. Inclusão na educação superior: formação e experiência docente. **Avaliação**, Campinas, v. 25, n. 02, p. 416-438, jul. 2020.

GUIZARDI, Francini Lube. Do controle social à gestão participativa: interrogações sobre a participação política no SUS. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 7 n. 1, p. 9-34, mar./jun. 2009.

DAYRELL, Juarez; GOMES, Nilma Lino; LEÃO, Geraldo. Escola e participação juvenil: é possível esse diálogo? **Educar em Revista**, Curitiba, n. 38, p. 237-252, set./dez. 2010.

MAGOGA, Patrícia Melo; MURARO, Darcísio Natal. A escola pública e a sociedade democrática: a contribuição de Anísio Teixeira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 41, e236819, 2020.

MOROSINI, Marília Costa; FERNANDES, Cleoni Maria Barboza. Estado do Conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções. **Educação Por Escrito**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p.154 - 164, jul./dez. 2014.

ROCHA, Enid. **Projetos políticos e arranjos participativos nacionais: os significados e os desdobramentos nos conselhos nacionais**. 2013, 251p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando. A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 1, p, 85-106, jan./mar. 2017.

SOUZA, Donaldo Bello de; MENEZES, Janaína Specht da Silva. Elaboração e aprovação de planos de educação no Brasil: do nacional ao local. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 89, p. 901-936, out./dez. 2015.

STOTZ, Eduardo Navarro. Participação social. **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2009. s/p.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.