
POLÍTICAS DE REGULAÇÃO POR RESULTADOS NO CONTEXTO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: DELIMITAÇÃO DO CAMPO DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO (2010-2020)

*Marco André Serighelli**, *Márcio Giusti Trevisol***

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo delimitar o campo do conhecimento científico por meio de um mapeamento de artigos e teses que analisaram as políticas de regulação educacional por resultados na gestão da educação básica pública. Para tal foi utilizada uma pesquisa bibliográfica nos acervos *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT). A metodologia utilizada foi exploratória e documental, tendo como base uma análise qualitativa dos dados encontrados na empiria. Como procedimentos metodológicos, foi realizada a leitura dos resumos e o levantamento de dados, considerando o tipo de documento, o uso do idioma português, o âmbito nacional, a vinculação à área de Educação e a publicação compreendida entre 2010 e 2020. Ficou demonstrado, nas produções analisadas, que, por um lado, o Estado procura exercer um papel de regulador das ações dos agentes públicos com a adoção de mecanismos de controle, mas, por outro lado, os professores enxergam a possibilidade de fazerem escolhas na realização do trabalho educativo, mediante suas experiências, seus saberes, atendendo, de forma apropriada, a realidade de suas escolas. Os trabalhos apontaram que os mecanismos de avaliação, a prestação de contas e a responsabilização não podem apenas

* Doutorando em Educação pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Mestre em Educação pela UNOESC. Especialista em Desenvolvimento e Gestão de Pessoas nas Organizações pela UNOESC. Graduado em Filosofia pela Universidade São Francisco (USF). Professor da Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). ORCID: 0000-0003-1652-6042. Correio eletrônico: marco.serighelli@unoesc.edu.br.

** Doutor em Educação pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Mestre em Ética e Filosofia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Metodologia do Ensino de Filosofia pela UPF. Graduado em Filosofia pelo Centro Universitário Assunção (UNIFAI). Professor da Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). ORCID: 0000-0001-6127-1750. Correio eletrônico: marcio.trevisol@unoesc.edu.br.

representar indicadores de desempenho, mas sim ser utilizados com vistas a melhorar os processos educacionais.

Palavras-chave: políticas de regulação por resultados; gestão educacional por resultados; responsabilização; estado do conhecimento.

***RESULTS REGULATION POLICIES IN THE CONTEXT OF BASIC EDUCATION
MANAGEMENT: DELIMITATION OF THE FIELD OF SCIENTIFIC KNOWLEDGE
(2010-2020)***

ABSTRACT

The actual study aims to delimit the field of scientific knowledge through a mapping of articles and theses that analyzed the policies of educational regulation by results in the management of public basic education. Therefore, a bibliographic research was developed in the SciELO and IBICT collections. The methodology used was exploratory and documental, based on a qualitative analysis of the data found in the empirical field. As methodological procedures, apothe reading of abstracts and data collection were carried out considering the type of document, published in Portuguese, nationwide, linked to the area of Education and with publication between 2010 and 2020. It was demonstrated in the analyzed productions, that on the one hand, the State seeks to play a role in regulating the actions of civil servants with the adoption of control mechanisms, but on the other hand, teachers see the possibility of making choices regarding the performance of educational work, through their experiences, their knowledge, responding appropriately to the reality of their schools. The works showed that the mechanisms of evaluation, accountability and responsibility cannot represent only performance indicators, but rather that they can be used with a view to improve educational processes.

Keywords: *regulation policies by results; educational management by results; responsibility; state of knowledge.*

POLÍTICAS DE REGULACIÓN DE RESULTADOS EN EL CONTEXTO DE LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA: DELIMITACIÓN DEL CAMPO DEL CONOCIMIENTO CIENTÍFICO (2010-2020)

RESUMEN

El presente estudio tiene como objetivo delimitar el campo del conocimiento científico a través de un mapeo de artículos y tesis que analizaron las políticas de regulación educativa por resultados en la gestión de la educación básica pública. Para eso, fue utilizada una investigación bibliográfica en las colecciones SciELO e IBICT. La metodología utilizada fue exploratoria y documental, a partir de un análisis cualitativo de los datos encontrados en el campo empírico. Como procedimientos metodológicos, la lectura de resúmenes y la recolección de datos se realizaron considerando el tipo de documento, publicado en portugués, a nivel nacional, vinculado al área de Educación y con publicación entre 2010 y 2020. Se demostró en las producciones analizadas que, por un lado, el Estado busca jugar un papel en la regulación de la actuación de los agentes públicos con la adopción de mecanismos de control, pero por otro lado, los docentes ven la posibilidad de tomar decisiones respecto al desempeño de la labor educativa, a través de sus experiencias, sus saberes, respondiendo adecuadamente a la realidad de sus escuelas. Los trabajos señalaron que los mecanismos de evaluación, rendición de cuentas y responsabilidad no pueden representar solamente indicadores de desempeño, sino que puedan ser utilizados con intención de mejorar los procesos educativos.

Palabras clave: *políticas de regulación por resultados; gestión educativa por resultados; responsabilidad; estado del conocimiento.*

1 INTRODUÇÃO

Este texto é fruto de uma pesquisa de doutorado e teve como propósito mapear o campo do conhecimento científico que trata da temática das políticas de regulação educacional por resultados no contexto da educação básica. Este percurso desenvolveu-se ancorado na proposta de construção do estado do conhecimento tendo como mote as políticas de regulação por resultados, a gestão educacional por resultados e a responsabilização.

Castro e Werle (2004) destacam a relevância do estado do conhecimento para trabalhos científicos, pois compreende a análise da produção acadêmica de uma área específica, o que possibilita ao pesquisador reconhecer e identificar o que já foi produzido, as áreas de discussão e o que é possível ainda avançar sobre o tema. O estado do conhecimento tem como propósito a descrição do estado atual de determinada área de pesquisa, com destaque para o que já se sabe, principais lacunas e principalmente os entraves teórico-metodológicos.

Assim como o estado da arte, Morosini e Fernandes (2014) propõem uma reflexão acerca da compreensão e da importância do estado do conhecimento para a elaboração de pesquisas em diferentes níveis. Tal compreensão permite a verificação do que já se produziu em determinada área.

Nesse sentido, destaca-se a importância de se construir o estado do conhecimento, sendo possível identificar o que se tem produzido e alinhar caminhos na busca do novo, pois para Morosini e Fernandes (2014, p. 155) o estado do conhecimento garante “[...] 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.”

Esse *corpus* de análise pode ser compreendido pelas produções realizadas dentro da área: artigos, livros, teses, dissertações, entre outros. Esta passagem nos aponta uma preocupação necessária no processo de construção do estado do conhecimento, que está relacionada aos recortes temporais e temáticos, bem como a uma teoria, no sentido de não pautarmos tal construção de forma aleatória.

O estado do conhecimento nos leva ao desvelamento do campo científico, que, segundo Bourdieu (1983), define a autoridade científica, que se constitui na soma da capacidade técnica com o poder social. Em sua visão, o monopólio dessa autoridade no campo científico é o que está em jogo nas lutas e estratégias ocorridas dentro desse percurso histórico. O reconhecimento da historicidade da produção no campo científico outorga o resgate, a valorização e a análise do conhecimento já produzido, levando o pesquisador a identificar possíveis lacunas na produção já existente.

A delimitação do tema e do objetivo constituem passos importantes para a realização da pesquisa do estado do conhecimento, ou seja, “[...] delimitar o que se quer descobrir ou conhecer [...]” (MOROSINI; KOHLS-SANTOS; BITTENCOURT, 2021, p. 62). Assim, o pesquisador não perde o foco ao realizar a busca e ao tabular os dados, tendo clareza quanto

ao que se pretende saber. Diante desse cenário, o tema proposto foi a políticas de regulação educacional por resultados no contexto da educação básica. O objetivo da busca foi conhecer as produções acumuladas em um recorte temporal de 2010 a 2020.

De acordo com Morosini, Kohls-Santos e Bittencourt (2021), as pesquisas que envolvem o estado do conhecimento possuem um ciclo composto de quatro estágios. O primeiro estágio, denominado de bibliografia anotada, considera a leitura flutuante dos materiais encontrados, o que permite a coleta de informações importantes, como ano de publicação, autores, título, objetivos, método, palavras-chave e referências bibliográficas. O segundo estágio, denominado bibliográfica sistematizada, permite a seleção direcionada dos dados, como, por exemplo, sistematização das informações, número de trabalhos, ano de defesa ou publicação, nível, objetivos, metodologias, base epistemológica e resultados. O terceiro estágio do ciclo, definido como categorização, objetiva o agrupamento em categorias, por aproximação da temática que pode ser criada pelo pesquisador(a). Por fim, a quarta etapa, definida como bibliografia propositiva, caracteriza-se pelo processo de análise que o pesquisador(a) efetua sobre os dados coletados. Essa fase se constitui na análise dos textos coletados e na apresentação de inferências, conclusões propositivas e organização dos textos em tabelas segundo as categorias, criando indicadores, ações pontuais e outras opções de proposição para análise.

No intuito de conhecer as produções científicas no que tange à gestão da educação básica no contexto das políticas de regulação educacional por resultados, optou-se pela construção do estado do conhecimento da área. Para atender ao objetivo proposto, recorreremos ao exame de 40 trabalhos selecionados, sendo 20 artigos constantes no *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e 20 teses selecionadas no acervo da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, vinculada ao Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), datados de 2010 a 2020. Para tanto, adotaram-se as seguintes medidas quanto à delimitação do *corpus*: delimitação de descritores políticas de regulação educacional, gestão educacional por resultados e responsabilização por resultados, com incidência no título e no resumo; leitura crítico-compreensiva do conteúdo dos trabalhos amostrados; sistematização das ideias pulsantes no conjunto; e reflexão crítica acerca dos achados, consoante o objetivo do trabalho.

Este texto está organizado em duas seções seguintes a esta. Na primeira abordamos a compreensão do tema e o caminho percorrido pela busca das produções científicas, seguidos pelas análises acerca do debate sobre as políticas de regulação educacional por resultados,

identificado a partir do exame das produções científicas do período, de modo a realçar questões candentes nesses domínios temáticos. E, na segunda, seção conclusiva, recuperamos alguns elementos do referido pano de fundo em conexão com as análises das produções, em direção a uma síntese reflexiva acerca das questões candentes que têm mobilizado o debate recente acerca das políticas de regulação educacional por resultados no Brasil.

2 POR ONDE CAMINHAM OS DEBATES RECENTES SOBRE AS POLÍTICAS DE REGULAÇÃO EDUCACIONAL POR RESULTADOS

O campo da educação no Brasil vem, ao logo das quatro últimas décadas, sofrendo mudanças significativas por conta da reestruturação do papel do Estado. Dentre elas, está a presença de mecanismos de regulação educacional, que, por meio da padronização do ensino e da responsabilização dos agentes públicos pelos resultados, almejam a melhoria da qualidade da educação pública brasileira.

Segatto e Abrucio (2017) destacam que a gestão da educação pautada nos resultados se constitui a partir do uso dos indicadores de desempenho, bem como das avaliações de larga escala. Essas políticas, em um primeiro momento, estavam preocupadas com a elaboração de diagnósticos, porém, posteriormente, foram utilizadas como mecanismos de incentivos. Isso nos leva a perceber que, nos últimos anos, cresceu o número de governos que utilizam maior *accountability*, no sentido de aumentar o grau de participação e responsabilização pelos resultados atingidos.

Ainda de acordo com os autores, pode-se perceber que, seja em governos nacionais, seja em governos subnacionais, as transformações se deram na perspectiva de adoção e fortalecimento de avaliações que visaram afilar o desempenho educacional, dar-lhes publicização, como também reforçar o controle social – este segundo a perspectiva da *nova gestão pública*. Uma das formas de regulação e controle social é a gestão por resultados ditada pelos governos neoliberais. Esta gestão atua no fortalecimento do controle do Estado em relação às ações da comunidade escolar, bem como dos demais agentes sociais, por meio de metas e *benefícios*.

Guiando-nos pelo objetivo de identificar e analisar como as produções científicas brasileiras da área da educação, publicadas na última década, têm situado o debate acerca das políticas de regulação educacional por resultados no contexto da gestão da educação básica,

estabelecemos, inicialmente, alguns critérios de busca de materiais, com base nos quais foi efetuado o mapeamento.

Na primeira etapa, que se caracteriza como a Bibliografia Anotada, foram estabelecidos os descritores para o processo de levantamento – *políticas de regulação educacional, gestão educacional por resultados, responsabilização por resultados* –, cuja incidência recaiu no título e resumo dos trabalhos. Na sequência, à busca pelos trabalhos no SciELO, considerando artigos como tipo de documento, publicados no idioma português, de âmbito nacional, vinculados à área de Educação e com publicação compreendida entre 2010 e 2020. Ainda na etapa da busca, no Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), considerando teses como tipo de documento, publicados no idioma português, de âmbito nacional, área da Educação e publicadas entre 2010 e 2020. Por meio da bibliografia sistematizada (MOROSINI; KOHLS-SANTOS; BITTENCOURT, 2021), com análise e refinamento dos trabalhos, a resultante foi a identificação de 40 publicações no período enfocado.

Com base no conteúdo do resumo, introdução e considerações finais (no caso dos artigos) dos trabalhos, foram identificados os focos dos debates, o que resultou no agrupamento das publicações em três categorias: *políticas de regulação educacional, gestão educacional por resultados e responsabilização por resultados*. Embora haja conexões entre as categorias, o agrupamento consistiu em estratégia didática para a sistematização e análise do conteúdo das produções, segundo o objetivo anunciado. As categorias se referem à fase de categorização, definidas por Morosini, Kohls-Santos e Bittencourt (2021) como condição de aproximação, codificação e agrupamento de conceitos e identidades relacionadas à temática.

A partir da sistematização inicial, contendo autor, data, título e abordagem (objetivo e resultados), as publicações foram associadas às categorias temáticas. Desse processo, resultou o seguinte quadro geral, bem como as referidas tabelas: 13 trabalhos (32,5%) vinculados à categoria *políticas de regulação educacional*; 15 trabalhos (37,5%) relacionados à categoria *gestão educacional por resultados*; 12 trabalhos (30%) associados à categoria *responsabilização por resultados*.

Tabela 1 – Demonstrativo do mapeamento da produção científica
Resultado da revisão de literatura no SciELO

DESCRITORES	Resultado Original	Com aspas	Com filtro	Resultado refinado
Políticas de regulação educacional	29	0	16	07
Gestão educacional por resultados	97	1	27	06
Responsabilização por resultados	117	1	19	07
TOTAL	243	2	62	20
Resultado da revisão de literatura no IBICT				
Políticas de regulação educacional	2.020	0	73	06
Gestão educacional por resultados	2.086	03	352	09
Responsabilização por resultados	630	11	142	05
TOTAL	4736	14	567	20

Fonte: elaborado pelos autores.

Em um contexto onde muitas vozes ecoam no sentido de denunciar e resistir ao atrelamento das avaliações em larga escala ao controle e regulação educacional, por compreendê-las como instrumento que deveria subsidiar as políticas públicas e o processo educativo, prepondera, entre os governos, um posicionamento marcadamente gerencialista. Na esteira dessa leitura proporcionada pelos trabalhos examinados, também é apontada uma narrativa que enaltece as políticas de regulação e o uso de ferramentas de responsabilização, investindo na justificativa de que elas aumentam a probabilidade de melhoria da qualidade da educação básica. 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 práticas pedagógicas para alavancar a qualidade.

Se, por um lado, todos os textos situam os debates no contexto da reestruturação do papel do Estado, atentos à introdução de uma agenda ancorada em pressupostos na Nova Gestão Pública; por outro, a maior parte deles se volta para temáticas relacionadas à implementação e prática de políticas de regulação por resultados, razão pela qual sobressaem os seguintes temas correlatos: gestão educacional por resultados; responsabilização por

resultados; avaliação de desempenho; prestação de contas; e regulação e controle de resultados.

Assim, vale a pena ressaltar que a pesquisa qualitativa, para Minayo (2001), permeia a relação entre o investigador e o objeto investigado. Portanto, é inegável que o entendimento ideológico do pesquisador, ou seja, sua trajetória de vida, esteja contemplado nas reflexões. Nesse sentido, entende-se o pesquisador como um sujeito ativo, com olhar atento ao movimento oculto nas estruturas sociais.

Para analisar as produções que constituem o *corpus* documental, organizamos as temáticas dessas produções científicas em categorias empíricas, as quais dão sustentação ao estado do conhecimento, já tendo sido supracitadas anteriormente.

3 CATEGORIAS EMPÍRICAS CONSTRUÍDAS A PARTIR DA PESQUISA REALIZADA

O conhecimento, a todo momento, parte de um fenômeno ou fato empírico, mas, no domínio do conhecimento, o real não se confunde com o fenômeno. De acordo com Frigotto (2017, p. 222), “[...] trata-se de, mediados pelo pensamento e por meio de categorias de análise, ascender do empírico ponto de partida ao conhecimento do objeto que buscamos conhecer.” Nesse sentido, evidenciamos que o conhecimento é, em grande parte, resultado da análise de mediações e conexões que o constitui e, como tal, a todo tempo, síntese de múltiplas determinações, pois, sendo o conhecimento da realidade evidente, não haveria necessidade de pesquisa (FRIGOTTO, 2017).

O estado de conhecimento, segundo Morosini, Kohls-Santos e Bittencourt (2021, p. 21-22), “[...] é identificação, registro, categorização que leva 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.” Além do mais, é relevante por contribuir para a ruptura dos conceitos preconcebidos que o pesquisador porta ao iniciar seus estudos e fornecer um mapeamento das produções já existentes. O pesquisador pode assim usar como fonte bibliográfica e/ou reconhecer os subtemas passíveis de maior exploração.

A bibliografia propositiva (MOROSINI; KOHLS-SANTOS; BITTENCOURT, 2021) permite que, por meio das categorias empíricas, sejam realizadas inferências para compreender o campo do conhecimento. O investigador, de posse dos dados sistematizados,

aponta conclusões propositivas. A fim de analisar os achados provenientes da construção do estado do conhecimento, organizamos a produção científica em categorias: políticas de regulação educacional por resultados; gestão educacional por resultados; responsabilização por resultados.

3.1 Categoria sobre políticas de regulação educacional por resultados

Os trabalhos associados a esta categoria estão distribuídos nos dez anos do período enfocado. Uma publicação em 2019, uma em 2017, uma em 2016, duas em 2015, duas em 2014, uma em 2012, uma em 2011 e quatro em 2010. Em sua maioria, são trabalhos resultantes de pesquisas documentais e revisão de literatura.

A maioria dos textos traz, como contextos de suas discussões, o período das reformas educacionais dos anos 1990, período assinalado por uma reestruturação do papel do Estado, bem como uma reorganização das políticas educacionais. Nesse sentido, os textos de Chirinéa e Brandão (2015), Hypolito (2010) e Costa (2010) destacam que há um tensionamento entre os interesses da burguesia com a necessidade de atender algumas demandas consideradas mais emergentes da classe trabalhadora. Com este propósito e em resposta a uma crise fiscal e estrutural, apresenta-se uma administração pública mais gerencial e menos burocrática em prol da eficiência, voltada para o controle de resultados (CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015).

Nesses estudos, compreendemos que o Estado, na maioria das vezes, está ausente no tocante à responsabilidade pela educação. Essa ausência do Estado é destacada por Schneider, Nardi e Durli (2012), ao apontarem que o Estado toma para si o controle das iniciativas de formação do magistério, embora a responsabilização pelos resultados educacionais recaia sobre os municípios, evidenciando emergência de políticas de descentralização das funções, a par da centralização do poder decisório. Nesse sentido, Hypolito (2010, p. 1352) afirma que, com ações regulatórias,

[...] o Estado [...] tem sido eficiente em definir suas políticas educativas e curriculares, submetendo a educação e as escolas ao mercado, tanto em termos de mercantilização dos materiais pedagógicos quanto em termos de métodos de ensinar, com efeitos significativos para a formação docente e para a formação de consumidores [...].

Nessa lógica, o Estado cumpre bem o seu papel no projeto neoliberal. No texto de Costa (2010), fica claro que a aposta numa regulação apoiada no mercado, em dispêndios da

comunidade, encontrou, na organização do professorado, um referencial importante de contra-hegemonia. Este tipo de comportamento do Estado favorece a constituição de identidades sociais frente à agenda neoliberal e conservadora.

Nesse sentido, identificou-se, a partir da pesquisa Oliveira (2019, p. 8), a necessidade de defender a qualificação da escola pública, a qual “[...] depende do envolvimento ativo da comunidade escolar em processos de avaliação institucional participativa (AIP), caracterizados pelos princípios da qualidade social, negociação e responsabilização compartilhada.”

Em certa medida, os trabalhos alocados nesta categoria se ativeram a discussões na perspectiva da conjuntura, levando em consideração seus objetos de pesquisa e suas múltiplas relações. Entretanto, buscaram relacionar suas temáticas com a realidade social. Essa análise fica evidente na tese de Augusto (2010), na qual, em suas considerações, identifica que as políticas de regulação educacional atendem a uma perspectiva linear e hierárquica, em que os processos decisórios acontecem sem a participação dos envolvidos, evidenciando o modelo gerencialista de gestão.

Os estudos também arremetem análises na perspectiva do contexto das políticas educacionais de regulação e, em algumas situações, apontam para uma análise mais profunda e crítica, ao considerarem que tais políticas respondem a um projeto neoliberal e conservador. Tripodi e Souza (2016, p. 303), por exemplo, referindo-se à criação de um currículo básico comum para o estado de Minas Gerais, destacam que

[...] importantes passos foram dados na reconstrução do aparelho estatal em bases gerenciais. Um deles diz respeito à criação do Currículo Básico Comum – CBC. A partir da padronização curricular, as avaliações em larga escala de rendimento dos alunos passaram a refletir os tópicos curriculares do CBC, o que possibilitou, em um segundo momento, o estabelecimento de um conjunto de metas a serem alcançadas pelas escolas e que se tornaram objeto de pactuação entre o órgão central da educação e as unidades escolares, por meio do contratualismo, denominado, em Minas Gerais, "Acordo de Resultados".

Ainda de acordo com as autoras, o resultante destas políticas no alcance ou não das metas está na premiação ou punição do servidor público, o que significa o benefício em premiações e bônus, ou em punições, chegando, em alguns casos, a demissão.

Mediante o contexto das reformas, e o movimento descentralização e centralização, alguns trabalhos mostraram preocupação com o distanciamento do Estado – responsável pela elaboração das políticas educacionais – em relação à realidade concreta das escolas. Esta

situação evidencia-se na tese de Costa (2010), quando aponta que o contexto local deveria ser consultado quanto à produção de políticas educacionais. Segundo Costa (2010, p. 9),

[...] há um distanciamento entre as confederações e o estabelecimento escolar [...]. É possível, por fim, que esta realidade afirme que os jogos de influência ocorram no nível da formação do texto legal e por isso, tanto as propostas de uma avaliação em larga escala, no sentido de qualificar a educação, quanto à constituição de uma política mais democrática, são inviabilizadas, porque são propostas fora do âmbito da instituição escolar.

Em síntese, pode-se dizer que há uma tendência dos discursos para elucubrações acerca dos objetos pautados, em grande parte, por aspectos legais, focando em segundo plano, mas de forma relevante, os elementos de suas determinações. Nesse sentido, as análises realizadas pelos autores foram consistentes, buscando compreender a realidade na qual o objeto da pesquisa estava inserido.

Considera-se também nesta categoria que as políticas de regulação por resultados, operando por meio de sistemas de avaliação associados a indicadores passíveis de mensuração, a organização e o gerenciamento da educação pública vêm repercutindo, pois a entrada em cena de prioridades que visam assegurar a geração de resultados, com uma consequente secundarização de processos e pautas, ganha espaço nos governos nacionais. Essa secundarização implica, inclusive, determinadas agendas político-pedagógicas, inclusive a da gestão democrática, que tem a participação como um de seus identificadores.

3.2 Sobre a categoria gestão educacional por resultados

Dos trabalhos vinculados a esta categoria, dois foram publicados no ano de 2020, um em 2019, dois em 2018, um em 2017, um em 2016, dois em 2015, três em 2014, um em 2013, um em 2011 e outro em 2010. A maior parte dos trabalhos desta categoria atenta para as temáticas da implementação e prática da gestão democrática; participação dos atores educacionais em processos decisórios; planejamento educacional; espaços institucionalizados de participação; gestão educacional gerencial; e gestão no contexto da reestruturação do papel do Estado.

As questões que envolveram a reforma do Estado, como, por exemplo, a reestruturação de seu papel ante as políticas neoliberais, ocupam os espaços centrais nos debates políticos em boa parte dos países centrais e emergentes. No que toca ao debate da

nova administração pública, e, por consequência, da educação, Barroso (2005, p. 726) destaca os impactos

[...] da descentralização; da autonomia das escolas; da livre escolha da escola pelos pais; do reforço de procedimentos de avaliação e prestação de contas; da diversificação da oferta escolar (cada “público” sua escola); da contratualização da gestão escolar e da prestação de determinados serviços; etc.

Diante disso, é necessário compreender os principais avanços realizados no que concerne a estas questões. Alguns dos trabalhos analisados apontaram reflexões acerca de elementos que consideram fundamentais para a implantação de uma gestão democrática, pois a consideram caminho para fazer frente ao modelo de gestão gerencial proposto pelas reformas do Estado, o qual se pauta nos resultados. No texto de Marques (2020, p. 9), percebemos essa preocupação quando ela destaca que

[...] essa busca por eficiência através de bons resultados em avaliações de larga escala deixa de lado o processo histórico de construção da educação como um bem público, um direito social, que não pode ser regulado como uma mercadoria, deixando de considerar, ainda, as profundas desigualdades internas do sistema educacional brasileiro, além de despolitizar as relações entre o Estado e os cidadãos.

13

Este cariz neoliberal que marca essas reformas e a gestão gerencialista evidenciam um ataque à democratização da educação, minorando o trabalho pedagógico e os processos de participação. Marques (2020) ainda afirma que os reformistas utilizam o argumento de que é necessário fornecer à sociedade indicadores de qualidade do ensino, no sentido de mobilizar os profissionais da educação a ajustar suas práticas com vistas a melhores resultados.

Os artigos de Marques (2020), Maroy *et al.* (2015) e a tese de Oliveira (2016) tratam da Nova Gestão Pública (NGP), que se utiliza de instrumentos da gestão empresarial para atingir a eficiência e a eficácia dos serviços públicos. De acordo com Oliveira (2016, p. 9), este argumento ganha força na “[...] crítica à administração clássica e burocrática [...]” e por propor na gestão “[...] a reorientação das instituições, fundamentando-se em conceitos gerencialistas com foco na eficiência, controle e resultados quantificáveis.”

Considerando que a materialização da gestão democrática caminha a passos lentos, identificaram-se, nos trabalhos, aspectos importantes quanto à prática educativa, principalmente relacionados à formação de sujeitos participativos. Nesse sentido, Garcia e Macedo (2011, p. 208) identificaram “[...] indicadores que favorecem a construção de uma relação mais cooperativa durante as reuniões, correspondentes aos modos de gestão: forma

compartilhada, conteúdo educacional e dinâmica coletiva [...]”, que serve, em certa medida, de alento. Porém, ao mesmo tempo, os autores evidenciaram que alguns modos de gestão, dentre eles o gerencialista, “[...] dificultam a participação dos pais e descaracterizam os objetivos das reuniões: forma desorganizada e rígida; conteúdo burocrático e comportamental; dinâmica fragmentada e centralizada.” (GARCIA; MACEDO, 2011, p. 208).

Passone (2014), em sua pesquisa, também se deparou com a polarização dos discursos. Destaca que, de um lado, estão especialistas que criticam as propostas dos reformistas e investigam os reflexos da mesma; de outro, alguns que são favoráveis à implantação desse modelo de gestão como meio de responsabilizar os profissionais pela suposta melhoria da qualidade da educação.

Quanto à participação da sociedade civil, os autores identificaram dificuldades e limites nas práticas direcionadas à democratização da gestão. Levando em consideração os resultados de pesquisa sobre os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e a gestão municipal em municípios nordestinos, Coutinho (2015, p. 11), por exemplo, afirma que “[...] os conselhos atuam mais como instituições legitimadoras das ações da administração municipal do que como esferas de acompanhamento e fiscalização dos recursos do fundo.” Isso nos permite pensar que as cadeiras ocupadas por estes conselheiros são, em certa medida, endereçadas, colocando em xeque a representatividade democrática do próprio conselho.

A ideia é corroborada por Ferreira (2020, p. 6), quando se refere ao trabalho da gestão escolar, âmbito no qual é preciso “[...] considerar que o excesso de atividades relativas aos aspectos administrativos e formais pode chegar a inviabilizar práticas mais específicas e autônomas no exercício da gestão escolar [...]”, impossibilitando a participação real dos conselhos escolares, bem como da própria comunidade escolar.

Parte dos trabalhos apontam avanços na perspectiva de conscientização para a participação, embora concordem que ainda há limites e desafios a superar para a destreza política dessa participação. Podemos identificar parte desses limites na tese de Paula (2017, p. 6), quando afirma que

[...] a elaboração do PDE Escola nas escolas investigadas não resguardou os passos iniciais fundamentais requeridos pelo programa para a organização do ambiente institucional, o que envolve o planejamento com a participação da comunidade escolar, com destaque para a não efetivação do convite ao Conselho Escolar para elaborar o plano [...]

Enfim, os aspectos ilustrados no texto, levam-nos a inferir que o debate sobre o tema da gestão educacional por resultados, exibido no coletivo examinado, concebe relação com a gestão democrática, sobretudo na correlação com o contexto sublinhado pela ascensão da lógica neoliberal que caracteriza a reestruturação do papel do Estado.

3.3 Sobre a categoria responsabilização por resultados

Fazem parte desta categoria 12 trabalhos, sendo um publicado no ano de 2019, dois em 2018, outro em 2016, dois em 2015, outros dois em 2014, dois em 2013, um em 2012 e outro em 2010. Em sua maioria, as pesquisas discutem a responsabilização dos resultados educacionais no contexto da nova gestão pública. De acordo com Souza (2016), a Nova Gestão Pública (NGP) emerge como resposta à crise do modelo burocrático vigente até então na administração pública. Dentre seus princípios, encontra-se a “[...] maximização do controle, competitividade, avaliação, prestação de contas, responsabilização, descentralização de tarefas, participação controlada, responsabilidade individual e coletiva [...]” (SOUZA, 2016, p. 9). As autoridades defendem que o processo educacional siga uma padronização do ensino. Por consequência, a igualdade se materializa melhorando os índices de aprendizagem e os resultados.

Nessa lógica, Brooke (2006) chama atenção para a modalidade utilizada em alguns estados brasileiros¹ que implantaram esta política educacional. Ele destaca que

[...] a responsabilização tem como base os resultados da escola, em que o educador é responsabilizado perante as autoridades e o público em geral pela aprendizagem dos alunos, e as consequências, reais ou simbólicas, são associadas às medidas usadas para aferir o desempenho dos alunos. (BROOKE, 2006, p. 380).

Essa política, ainda de acordo com Brooke (2008), é uma tentativa de alavancar os resultados das instituições escolares mediante a implantação de mecanismos que regulam as ações dos professores, apontando consequências para a escola, ou para eles mesmos, sejam elas materiais, sejam elas simbólicas. A métrica para tais consequências vem do desempenho dos alunos mediante os procedimentos de avaliação do estado.

Diante das experiências brasileiras, na tentativa de implementar políticas de responsabilização com o intuito de criar condições propícias à melhoria da educação,

¹ O autor faz referência às experiências realizadas nos estados do Ceará, com o Prêmio Educacional Escola do Novo Milênio, do Rio de Janeiro, com o Programa Nova Escola, e do Paraná, com o Boletim da Escola.

destacamos o modelo de gestão pública praticado durante o governo de Lúcio de Alcântara (2003-2006) no estado do Ceará. Neste caso, Vieira, Plank e Vidal (2019, p. 16) evidenciaram que tal política implantada na educação cearense tinha “[...] de um lado, a criação de um sistema de avaliação externa que adquiriu consistência e relevância ao longo do tempo na agenda governamental; de outro, a gestão por resultados.” Neste caso, a responsabilização estava atrelada “[...] ao grau de recompensas, formas de indução e normas de condutas, incluindo o papel e ação de professores [...]” (VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019, p. 16).

Bauer, Alavarse e Oliveira (2015), com o objetivo de discutir e ponderar as avaliações em larga escala, evidenciaram, na pesquisa que realizaram, uma certa polaridade a respeito da temática. Os que se colocavam favoráveis a este tipo de política entendiam que, na medida em que responsabilizassem os professores e as escolas pelos resultados obtidos, estes estariam mais comprometidos em melhorar sua prática e garantir o sucesso no aprendizado dos alunos. E os que eram contrários às avaliações padronizadas argumentavam que responsabilizar os professores e as escolas pelos resultados dos alunos poderia levar a medidas punitivas injustas, dentre elas o próprio emprego ou a uma supervisão mais rigorosa do Estado, limitando a autonomia da escola.

Corroborando a argumentação contrária às avaliações padronizadas, Augusto (2012) afirma que, na medida em que as escolas se encontram focadas nas exigências de eficácia escolar e na obrigação de resultados ou responsabilização, estão-se ignorando as determinações e contradições inerentes ao contexto escolar. Afirma ainda que “[...] aceitar a situação sem uma posição crítica pode levar ao seu agravamento e ao desencontro de soluções [...]”, correndo “[...] o risco de legitimar as políticas que contrariam interesses democráticos e não contribuem para uma educação pública de qualidade social.” (AUGUSTO, 2012, p. 707). Como observa Nardi (2014, p. 288), a responsabilização precisa ser

[...] participativa e democrática de todos os responsáveis pelo processo educativo na escola e nos sistemas de ensino, tendo o desempenho dos estudantes em testes padronizados como apenas um dos componentes da avaliação de desempenho de cada escola.

Nesse sentido, Ximenes (2012, p. 358) alerta para o cuidado que o Estado precisa ter ao adotar medidas rigorosas de responsabilização, pois se pode cair em uma

[...] espécie de responsabilização às avessas, que apresenta graves riscos à ideia de universalidade e igualdade na educação. Com a eventual implantação da responsabilidade vinculada a metas de desempenho, no entanto, a tendência é a ampliação da pressão produtivista sobre professores e escolas, estimulando estratégias de resistência e a adoção de mecanismos de diferenciação na rede pública.

Atento a este cenário, os textos de Alexandre, Lima e Waltenberg (2014) e Lira (2018) observam o atrelamento da remuneração dos professores ao desempenho dos alunos nos testes padronizados. Os autores reforçam que estas políticas de responsabilização ou de bonificação não encontram eco na educação, são políticas transportadas do campo econômico e gerencial.

Em síntese, mesmo em um contexto onde muitas vezes ecoam no sentido de não amarrar as avaliações padronizadas e a responsabilização a uma ferramenta de controle e regulação, mas de utilizá-las como instrumento para melhorar o processo educativo, a conjuntura das atuais políticas de responsabilização reforça seu posicionamento gerencialista. Percebemos também a presença de argumentos que enfatizam que as instituições de ensino e os professores não podem ser responsabilizados pelos resultados educacionais das escolas, uma vez que o Estado não assegura condições para um trabalho educativo de qualidade.

No conjunto dos achados, ficou evidenciado que, por um lado, o Estado procura exercer um papel regulador das ações dos agentes públicos com a adoção de mecanismos de controle e, por outro, nas escolas, por exemplo, os professores vislumbram a possibilidade de fazer escolhas quanto à realização do trabalho educativo, mediante suas experiências, seus saberes, atendendo, de forma apropriada, a realidade de suas escolas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista a delimitação do campo do conhecimento científico, este trabalho objetivou mapear a produção científica já existente da área da educação e analisar como essas produções situam o debate recente acerca das políticas de regulação educacional por resultados.

O levantamento, os dados organizados e as informações sistematizadas tratam sobre um conjunto representativo do extenso rol de publicações da área, em um período recente igualmente significativo, o qual nos permite sinalizar questões importantes da educação brasileira nos domínios da política de regulação educacional por resultados. Os recortes estabelecidos possibilitaram acentuar a leitura de algumas relações centrais, úteis à

compreensão dos fenômenos que circundam a área e são expressos nas produções dos seus pesquisadores.

A apreensão foi possível mediante o enlace com os componentes que contextualizam a educação brasileira, não perdendo de vista as características próprias do processo de redemocratização ocorrido no país, a reestruturação do Estado e seu correspondente olhar para a educação. Mediante os achados, podemos dizer que é desse contexto que brotam as questões discutidas nos trabalhos sobre políticas de regulação educacional por resultados na perspectiva da gestão da educação básica.

No conjunto dos trabalhos selecionados, evidenciamos, por um lado, o Estado exercendo um papel de regulador das ações dos agentes públicos com a adoção de mecanismos de controle e, por outro, nas instituições, por exemplo, gestores e professores desejando a possibilidade de fazer escolhas quanto à realização do trabalho educativo, mediante suas experiências, seus saberes, atendendo de forma apropriada à realidade de suas escolas. Também podemos destacar a presença de argumentos que enfatizam que as instituições de ensino e os professores não podem ser responsabilizados pelos resultados educacionais das escolas, uma vez que o Estado não assegura condições para um trabalho educativo de qualidade.

Quanto às políticas voltadas aos resultados, os arranjos mobilizados pelos governos em favor de sistemas de regulação não se viabilizam pelo fato de esses governos terem assumido compromissos locais em benefício de uma melhor qualidade da educação básica. Os trabalhos indicam que os mecanismos de avaliação, prestação de contas e responsabilização não podem estar atrelados apenas a indicadores de desempenho, sendo necessário considerar as condições concretas para melhorar os processos educativos.

Temas como o proposto nesta investigação – contexto das políticas de regulação inscritas no quadro de transformações no capitalismo, gestão da educação na perspectiva democrática construída ao longo das últimas décadas no Brasil, ascensão de políticas que valorizam o produtivismo e instauram mecanismos e formas de regulação por resultados – constituem peças que, embora sejam contempladas nos estudos, representam um diminuto contingente no conjunto de trabalhos que as problematizam inter-relacionadamente.

Nesse sentido, reforçamos a importância da construção do estado do conhecimento em produções científicas, pois permite ao pesquisador conhecer e refletir sobre as publicações vinculadas à temática no campo científico. O mapeamento auxilia também na identificação da

análise de possíveis abordagens e caminhos, não apenas do quadro teórico, mas também de aspectos metodológicos que contribuem para a investigação.

Não temos dúvidas de que termos de tendências e debates de políticas de regulação educacionais estão postos e representam novos desafios, demandando um longo caminhar, pois somente assim poderemos avançar nas pesquisas da área.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Maraysa Ribeiro; LIMA, Ricardo Sequeira Pedroso de; WALTENBERG, Fábio Domingues. Teoria econômica e problemas com remuneração de professores por resultados. **Cad. Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 151, jan./mar. 2014.

AUGUSTO, Maria Helena. Regulação educativa e trabalho docente em Minas Gerais: a obrigação de resultados. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 695-709, jul./set. 2012.

AUGUSTO, Maria Helena Oliveira Gonçalves. **A regulação das políticas educacionais em Minas Gerais e a obrigação de resultados**: o desafio da inspeção escolar. 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

BARROSO João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-775, out. 2005.

BAUER, Adriana; ALAVARSE, Ocimar Munhoz; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1367-1382, dez. 2015.

BOURDIEU, Pierre. O campo científico. *In*: ORTIZ, Renato (org.). **Pierre Bourdieu**: sociologia. São Paulo: Ática, 1983. cap. 4.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, [S. l.], v. 36, n. 128, maio/ago. 2006.

BROOKE, Nigel. Responsabilização educacional no Brasil. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2008.

CASTRO, Marta Luz Sisson de; WERLE Flávia Obino Corrêa. Estado do conhecimento em administração da educação: uma análise dos artigos publicados em periódicos nacionais 1982-2000. **Ensaio: aval. pol. públ. educ.**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 1045-1064, out./dez. 2004.

CHIRINÉA, Andréia Melanda. BRANDÃO, Carlos da Fonseca. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: aval. pol. públ. educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, abr./jun. 2015.

COSTA, Daianny Madalena. **Tensões e influências no contexto das políticas de avaliação em larga escala**: uma análise da participação das confederações de trabalhadores em educação do Brasil e da Argentina. 2010. Tese (Doutorado em Educação) – UNISINOS, São Leopoldo, RS, 2010.

COUTINHO, Henrique Guimarães. **Os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e a gestão municipal da educação**: um estudo em municípios nordestinos. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

FERREIRA, Claudiceia Ribeiro. **O modelo de gestão na ótica do diretor de escola do programa ensino integral**. 2020. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, SP, 2020.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Análises e embates marxistas da/na produção do conhecimento. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 9, n. 2, p. 220-231, ago. 2017.

GARCIA, Heloisa Helena Genovese de Oliveira; MACEDO, Lino de. Reuniões de pais na educação infantil: modos de gestão. **Cadernos de Pesquisa**, [S. l.], v. 41, n. 142, jan./abr. 2011.

HYPOLITO, Álvaro Moreira. Políticas curriculares, Estado e regulação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, out./dez. 2010.

LIRA, Ildo Salvino de. **Responsabilização educacional no contexto da gestão por resultados na rede estadual de ensino de Pernambuco (2007-2014)**. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.

MAROY, Christian; MATHOU, Cécile; VAILLANCOURT, Samuel; VOISIN, Annelise. Nova gestão pública e educação: a trajetória da política do Quebec de "gestão orientada por resultados". **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 132, jul./set. 2015.

MARQUES, Luciana Rosa. Repercussões da nova gestão pública na gestão da educação: um estudo da rede estadual de Goiás. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, e69772, 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

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.

MOROSINI, M. C.; KOHLS-SANTOS, P.; BITTENCOURT, Z. **Estado do conhecimento**: teoria e prática. Curitiba: CRV, 2021.

NARDI, Elton Luiz. Políticas de responsabilização e PNE: tendências, ensaios e possibilidades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 8, n. 15, p. 281-292, jul./dez. 2014.

OLIVEIRA, Sara Badra de. **O papel da confiança interpessoal e institucional nos processos participativos de avaliação da qualidade da escola pública.** 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

OLIVEIRA, Sheila Santos de. **A gestão integrada da escola no estado do Rio de Janeiro (2011-2014): consensos e disputas.** 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Incentivos monetários para professores: avaliação, gestão e responsabilização na educação básica. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 44, n. 152, abr./jun. 2014.

PAULA, Otavio Cordeiro de. **O plano de desenvolvimento da escola como instrumento de gestão das escolas públicas municipais de Campos dos Goytacazes (RJ).** 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Teologia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2017.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz; DURLI Zenilde. O PDE e as metas do PAR para a formação de professores da educação básica. **Ensaio: aval. pol. públ. educ.**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 75, abr./jun. 2012.

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

SOUZA, Allan Solano. **Responsabilização na administração da educação: a política de responsabilidade educacional como engrenagem de controle de resultados.** 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

TRIPODI, Zara Figueiredo; SOUSA Sandra Zákia. A governança em rede na regulação da educação básica mineira: quem governa o quê? **Educ. rev.**, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, out./dez. 2016.

VIEIRA, Sofia Lerche; PLANK, David Nathan; VIDAL, Eloisa Maia. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 44, n. 4, 2019.

XIMENES, Salomão Barros. Responsabilidade educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 353-377, abr./jun. 2012.

Recebido em: 15 jul. 2022.

Aceito em: 20 abr. 2023.