

QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO: um debate em aberto

Anderson Luiz Tedesco*

Durlei Maria Bernardon Rebelatto*

RESUMO

O texto se propõe a aprofundar o conceito de qualidade construído no percurso histórico da educação, destacando diferentes significações no campo das políticas educativas brasileiras, especialmente a partir das reformas da década de 1990. Para tanto, caracteriza-se como um estudo teórico da seara em discussão. Evidencia-se a necessidade de continuar as reflexões a respeito dessa temática candente no cenário educacional brasileiro. Conclui-se que a escola de qualidade social é aquela que atende às expectativas de vida das famílias, estudantes e profissionais que a compõem e também colabora na construção de vivências humanas efetivamente democráticas.

173

Palavras-chave: *Educação Básica. Qualidade social da educação. Política educacional.*

LA CALIDAD SOCIAL DE LA EDUCACIÓN: un debate abierto

RESUMEN

El texto propone profundizar en el concepto de calidad construida en el trayecto histórico de la educación, destacando diferentes significados en el campo de las políticas educativas de Brasil, especialmente a partir de las reformas de la década de 1990. Por lo tanto, se caracteriza como un estudio teórico del campo en discusión. Destaca la necesidad de continuar las reflexiones sobre este tema candente en el escenario educativo brasileño. Se llega a la conclusión de que la escuela de calidad social es aquella que satisface las

Perspectivas em Políticas Públicas | Belo Horizonte | Vol. VIII | Nº 16 | P. 173-197 | jul/dez 2015

* Doutorando em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR. Mestrado em Educação pela Universidade do Oeste de Santa Catarina - Unoesc. Especialização em Psicopedagogia pela Universidade Regional de Blumenau e em Bioética e Pastoral da Saúde pelo Centro Universitário São Camilo.

* Graduação em Pedagogia pela Unoesc (2004) e mestrado em Educação pela Unoesc (2014). Docente da Área das Ciências Humanas e Sociais da Unoesc, membro do Grupo de Pesquisa "Educação, Políticas Públicas e Cidadania" e orientadora educacional no Pronatec/IFSC.

expectativas de las familias, los estudiantes y profesionales que la componen y que también colabora en la construcción de las experiencias humanas verdaderamente democráticas.

Palabras clave: *Educación Básica. La calidad social de la educación. La política educativa.*

SOCIAL QUALITY OF EDUCATION: an open discussion

ABSTRACT

This text aims to deepen on the concept of quality built in the historic route of education, highlighting the different meanings in the field of Brazilian educational policies, especially since the reforms made in the 1990s. Therefore, it configures a theoretical study about the proposed discussion. It also presents the importance of continuing to make reflections on this topic in the Brazilian educational setting. The conclusion is that the social quality school meets the expectations of families, students and professionals that constitute and contribute to the construction of real democratic human experiences.

174

Keywords: *Basic Education. Social quality of education. Educational Policies.*

1 INTRODUÇÃO

O debate em torno da qualidade social da educação implica reconhecê-la como um campo polissêmico, dinâmico e histórico, inscrita nas demandas de uma sociedade, em um determinado período, presente no tempo e no espaço. Por assim dizer, é preciso reconhecer a educação como uma prática social e um ato político.

No Brasil, a questão da qualidade em educação sempre esteve imbricada nos propósitos da educação, e estes, no processo socioeconômico, político e cultural do país, além de uma extensiva influência internacional, especialmente nas últimas décadas, mas,

propriamente, a partir de 1990, sob a hegemonia neoliberal. Esses e outros fatores creditam ao tema um grande e complexo desafio a ser problematizado e debatido.

Por mais que os dados estatísticos demonstrem avanços com relação ao acesso e à cobertura da educação escolar, principalmente do ensino fundamental, vê-se processando o desafio da qualidade, especialmente quando analisada a aprendizagem dos alunos, as condições de permanência na escola com nível de qualidade, considerando-se o nível socioeconômico desses alunos.

Em vista desse cenário, problematizar a temática da qualidade na educação continua sendo uma necessidade atual e emergente, posta em evidência pelo contexto em que se insere a escola pública hoje, as demandas, as responsabilidades e o papel a ela atribuído.

Este artigo propõe-se a aprofundar nos aspectos teórico-conceituais da qualidade com base em uma perspectiva epistemológica em que a educação e a escola se constituem em processo histórico e dinâmico. A análise do tema começará pelo resgate histórico de como a qualidade foi se constituindo e respondendo às demandas de cada época; em seguida, apresentar-se-ão as problematizações e dificuldades relacionadas à conceituação de qualidade; e por fim, serão discutidas as possibilidades e os limites dessa temática, considerando as práticas educativas.

175

2 O CONCEITO DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO TEMPO HISTÓRICO

No decorrer da história da educação, no Brasil, mais precisamente a partir da década de 1920, as discussões sobre educação estiverem centradas nos valores democráticos de universalização do acesso à escola e na igualdade de oportunidades a todos. A qualidade incentivada pelos pioneiros da Escola Nova aparece vinculada à

metodologia do ensino, a uma pedagogia nova, apresentada como contraponto ao modelo escolar até então operado. De acordo com Fonseca (2009, p. 156), trata-se da “[...] adoção de uma pedagogia que facilitasse a individualização do educando pela atividade livre e espontânea; que se pautasse por um método *ativo*, estimulando a atividade criadora da criança por meio do exercício prático.” Esse período é marcado pela influência da psicologia como referência de corpo teórico, com aprofundamento da psicologia aplicada.

Com a instauração do Estado Novo, inseriram-se na educação valores doutrinários de hierarquia e disciplina dos homens e da sociedade, os quais passaram a ser referência de qualidade no ensino público. Tratava-se, agora, da formação de um homem disciplinado e útil para um Estado moderno, industrial e nacionalista. (FONSECA, 2009).

176

No período seguinte, a educação teve como foco preparar pessoal técnico para a instalação de indústrias de base. Com enfoque econômico e com base na teoria do capital humano, conferia à educação a tarefa de produzir competências técnicas ao mercado, agregando valor aos recursos humanos no mercado. (FONSECA, 2009). A qualidade balizava-se no preparo técnico do sujeito para o mercado de trabalho. Muitos intelectuais e educadores da época, dentre eles, Anísio Teixeira, não compartilharam dessa lógica. Para eles, a educação era mais do que reduzir o saber a assuntos de natureza técnica, ela deveria ajudar o educando a compreender as condições políticas e ideológicas expostas e prepará-lo para o desenvolvimento coletivo da superação do atraso em que o país se encontrava.

Com o governo militar, intensificaram-se as parcerias internacionais dos organismos no desenvolvimento econômico e social do país, especialmente os acordos firmados com a Agência Norte-Americana para Desenvolvimento Internacional (USAID). Deu-se início à

reforma administrativa em todo setor público, com objetivo declarado de modernização e segurança nacional. A educação ajustou-se à estrutura da reforma e ao modelo de desenvolvimento, em que qualidade educacional era definida pelo objetivo de formar um cidadão capaz de participar de forma eficaz das atividades produtivas da nação. Com isso, o saber que a escola democrática transmitirá terá de ser um saber das coisas e não um saber sobre as coisas. (FONSECA, 2009).

Nos anos que se seguiram, para atender às crescentes demandas pela expansão de vagas e ao próprio desenvolvimento pelo qual o país vinha passando, houve oferta em todos os níveis de ensino e a ampliação do ensino fundamental para oito anos pela Lei nº 5.692/71. Com a demanda de mão de obra, o ensino secundário ou ensino profissionalizante passou por mudanças com a substituição das disciplinas de teor mais humanístico por disciplinas técnico-profissionais. A qualidade, destacada no ensino médio como resposta às classes sociais média e alta, foi a continuidade de acesso aos estudos no ensino superior por meio dos exames de vestibular.

177

Porém, até o final do governo militar, o ensino médio profissionalizante já não condizia com qualidade para o acesso à continuidade de estudos no ensino superior, o que só ocorria com a classe alta, que frequentava escolas particulares, que passaram a ser consideradas de melhor qualidade.

No que tange à qualidade da educação, esse breve apanhado permite chamar a atenção para o fato de o contexto político e econômico exercer grande influência na definição de qualidade da educação em cada momento histórico, assim como as respostas a tais demandas serem insuficientes para atender à complexidade que a temática exprime, quando sob um enfoque social.

Sobre a questão, Enguita (1994) contribui destacando que a problemática da qualidade sempre esteve presente no campo educacional, mas nunca alcançou tamanha centralidade como agora. Ela está presente nas conversas e debates de pais, estudantes, professores, pesquisadores, movimentos sociais, nas agendas e propostas de governo. Para o autor, a problemática da qualidade “[...] vem substituir a problemática da igualdade e da igualdade de oportunidades.” (ENGUITA, 1994, p. 96).

3 A CENTRALIDADE DA QUALIDADE NOS DEBATES EDUCACIONAIS

178

Na América Latina, o discurso sobre qualidade em educação começou a se expandir em 1980, em contraposição às ideias democratizantes da educação e sob a influência do avanço das políticas neoliberais, que cooperaram com a construção de um conceito de qualidade sintonizado com a lógica da competitividade econômica, que se acirrava no campo educacional, “[...] imprimindo aos debates e às propostas políticas do setor um claro sentido mercantil de consequências dualizadoras e antidemocráticas [...]”. (GENTILI, 1995, 115). Assim, assistiu-se a um deslocamento do debate educacional voltado para a democratização, vinculado à universalização da educação de cunho mais social, para o campo da qualidade, porém numa tendência de qualidade quantificável, que, segundo Araujo, “[...] manteve uma sintonia com a retórica conservadora que não visava à universalização de direitos, nem ao fortalecimento dos espaços públicos.” (GENTILI, 2012, p. 189).

É relevante pôr em evidência que esse discurso conservador e hegemônico apregoava a ideia da necessidade de reforma do Estado, assim, usou-se como bandeira a qualidade da educação, que nada mais foi do que um ataque às políticas de garantia à universalização dos direitos. Sendo que “[...] antes de uma real democratização da

educação, como direito de todos, assistiu-se a uma tentativa de transformá-la em um privilégio de poucos.” (ARAUJO, 2012, p. 189).

No Brasil, durante a década de 1980, também emergiram forças mobilizadoras da sociedade em prol da democratização. Além disso, houve consolidação de bandeiras de luta do movimento de educadores por meio das Conferências Brasileiras de Educação e do Fórum Brasileiro em Defesa da Escola Pública. Eles reivindicavam mudanças no sistema educacional, inclusive a melhoria da qualidade da educação, ou seja, dois cenários se apresentavam a partir desse período e que eclodiriam na década seguinte: de um lado, a qualidade voltada para atender aos interesses mercadológicos; e de outro, a qualidade social, defendida pelos movimentos de educadores.

Araujo (2012) salienta que o significado da qualidade social pouco foi compreendido na época. Casassus (2009) esclarece esse entendimento, ao fazer um estudo sobre a avaliação estandardizada voltada para a América Latina, que se encaixa às políticas educacionais brasileiras, discorrendo que, na época, pela mudança de foco das políticas, que passaram a se concentrar não mais na expansão, mas no que ocorria dentro do sistema, ou seja, o acesso ao ensino já tinha sido alcançado, quase todos estavam na escola, a preocupação deveria ser a qualidade. O foco, então, priorizou mudar a regulação do sistema, centrou-se na gestão educacional. Com isso, segundo o autor, as expectativas foram frustradas e as políticas concebidas fracassaram nos seus objetivos. Ele justifica, assinalando que uma das razões primeiras desse fracasso foi “[...] nunca se ter dito o que se entendia por qualidade da educação. De fato, o que era a *qualidade* nunca foi debatido e, portanto, nem sequer houve uma tentativa de consenso. É surpreendente que nunca se tenha dado conteúdo à palavra qualidade.” (CASASSUS, 2009, p. 72, grifo do autor). E sinaliza mais, “[...] a qualidade foi interpretada como

sendo equivalente a uma pontuação numa prova estandardizada.” (CASASSUS, 2009, p. 72).

Apesar dos aspectos supracitados, Saviani (2011) salienta que a década de 1980 foi um momento de maturidade acadêmica, com muitas reflexões certamente determinantes para a qualidade da educação brasileira. A influência dessas reflexões corroborou com a proposta da Constituição Federal promulgada em 1988 e a nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996.

A Constituição Federal assinalou uma perspectiva mais universalizante dos direitos sociais. Ao atentar ao art. 206, que trata dos princípios da educação, verifica-se que, além do acesso e permanência na escola, outro princípio fundamental refere-se à garantia de “padrão de qualidade” (no inciso VII). Também a LDB de 1996, no seu art. 3º, inciso IX, reforça o princípio da qualidade. Inclusive no inciso IX, do art. 4º, está acentuada a “garantia mínima de padrões de qualidade do ensino.” (BRASIL, 1996). Como um direito público, a educação se volta a um padrão de qualidade para todos aqueles que forem incorporados à escola pública. Mas, o que seria esse padrão de qualidade? Ou como padronizar a qualidade em um país com tanta diversidade regional e demandas diferentes? Consequentemente, é preciso retomar o debate da qualidade, localizando-o num contexto atual que se volte para uma educação social com novas demandas.

Nos anos de 1990, intensificou-se a inserção do país no mercado globalizado e competitivo, quando a implementação de políticas neoliberais, ancoradas na reforma do Estado, repercutiram desfavoravelmente no campo social. Com essas reformas, foi redefinido o papel do Estado na promoção de políticas sociais e de ajuste fiscal, criando um fosso entre as conquistas estabelecidas na década anterior e as necessidades de controle e diminuição dos gastos públicos. (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005). Para a educação,

Esse contexto representou o acirramento das tensões entre as expectativas de melhoria da qualidade dos sistemas de ensino e a disponibilidade de recursos orçamentários para a consecução desse fim. Isso favoreceu uma perspectiva cuja lógica tinha por base ideias de eficiência e produtividade, com clara matriz empresarial, em contraposição à ideia de democratização da educação [...]. (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 6).

A ideia de qualidade educacional, nessa década, construiu-se com base nessa lógica. Os discursos hegemônicos sobre a qualidade estiveram impressos no campo produtivo e se impuseram no campo educativo com uma retórica conservadora, funcional e coerente com o feroz ataque que, hoje, sofrem os espaços públicos, entre eles, a escola das majorias. (GENTILI, 1995). Essa perspectiva de qualidade, baseada no discurso da eficiência, da mensuração, dos resultados, prioriza a questão técnica, gerencial, desprovida da questão política.

Em vista da influência neoliberal na tentativa de modernização dos serviços prestados pelo Estado e para inserir-se na nova ordem mundial do mercado, o Brasil adaptou-se às exigências e orientações promotoras da nova ordem econômica e política pela minimização da ação do Estado.

181

Ainda que o processo de ajuste da economia brasileira às exigências da reestruturação da economia mundial tenha sido iniciado com o governo Fernando Collor de Mello, foi com de Fernando Henrique Cardoso que o Brasil se transformou em um país de reformas, submetendo-o “[...] ao figurino do capital, desenhado, agora, pelos organismos multilaterais, com especial destaque para o Banco Mundial.” (SILVA JUNIOR, 2002, p. 62).

Dourado (2007) reforça a ideia de que a reforma do Estado e a busca de sua modernização se implementaram em novos modelos de gestão, cujo objetivo, apontado por Oliveira (2000, p. 331), é “[...]”

introjetar na esfera pública as noções de eficiência, produtividade e racionalidade inerentes à lógica capitalista.” Dessa forma, há uma mudança na ação do Estado, o qual se torna mínimo ao transferir responsabilidades públicas (políticas sociais) à sociedade civil; ao mesmo tempo, máximo, para o capital, passando a atuar com um Estado regulador e avaliador de políticas criadas para áreas estratégicas. Um Estado que se apresenta como “neutro” e responsável por garantir uma suposta igualdade de oportunidade a todos. (ARAUJO, 2012). Conforme Freitas:

As políticas regulatórias querem, em áreas estratégicas, transferir o poder de regulação do Estado para o mercado, como parte do processo amplo marcado por várias formas de produzir a privatização do público. Isso inclui tanto a instituição da regulação via mercado como o seu complemento, a desregulação do público via Estado, para permitir aquela ação de regulação do mercado [...]. (FREITAS, 2005, p. 913).

182

No campo educacional, as estratégias e prioridades desenvolvidas na lógica da reforma têm objetivo de equalização social, “[...] por meio da promoção da igualdade de oportunidades nos diferentes níveis de ensino e setores socioeducacionais [...]” (SOUZA, 2010, p. 92).

Para os organismos multilaterais, o nível de desenvolvimento socioeconômico dos trabalhadores está ligado ao nível de desenvolvimento intelectual e humano. Desse modo, “[...] a generalização da educação básica passa a ser vista como o umbral do desenvolvimento social e econômico dos países subdesenvolvidos, ou cujos índices de acesso/ingresso no sistema educacional ainda são considerados baixos ou médios [...]” (SOUZA, 2010, p. 92). Assim, justificam-se os investimentos prioritários na educação básica, tendo em vista que os trabalhadores teriam melhores condições de ingressar e adequar-se às novas exigências do mercado produtivo, atingindo, por conseguinte, a qualidade da educação.

Nas políticas públicas nacionais, o conceito de qualidade da educação construiu-se a partir do argumento de que o Brasil já havia atingido a universalização da educação básica. Nesse sentido, o acesso não seria mais problema na agenda dessas políticas, conforme assinala Navarro (2004),

Esta concepção se fundamenta em estudos e dados estatísticos que apontavam a cobertura como já “suficiente”, isto é, que as escolas e salas de aula eram suficientes para atender a todos. A existência de crianças e jovens fora da escola era atribuída apenas à reprovação e à evasão escolar. Nesse sentido, segundo essa concepção, a qualidade se reduz à superação do problema da reprovação e da evasão e não mais contribui para a sua democratização [...]. (NAVARRO, 2004, p. 1).

Oliveira e Araujo fazem uma análise da ideia de qualidade de ensino construída no Brasil, apontando a difícil tarefa de se chegar à noção do que seja qualidade de ensino. A análise que eles apresentam está baseada em três formas distintas: “Na primeira, a qualidade determinada pela oferta insuficiente; na segunda, a qualidade percebida pelas disfunções no fluxo ao longo do ensino fundamental; e na terceira, por meio da generalização de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados.” (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 6).

Para suprir a oferta insuficiente, primou-se pela ampliação de vagas mediante a construção de mais escolas para a população, mas sem a devida atenção com a qualidade de ensino ofertada por essas escolas. Isso acabou gerando outro problema relativo ao prosseguimento dos estudos dessa população incluída na escola: a questão da permanência no interior do sistema escolar. Se o acesso fora possibilitado, a permanência e a conclusão dos estudos tornaram-se questões candentes com os índices de evasão e reprovação, evidenciando a falta de políticas focadas na qualidade.

Políticas de aprovação automática, ciclos e programas de aceleração da aprendizagem foram adotados como medidas de combate à reprovação e/ou evasão. Entretanto, essas medidas não foram suficientes para a melhoria da qualidade da educação, demonstrando o grande fracasso escolar, que ainda precisa ser vencido.

184 Mais recentemente, o Brasil vem adotando outro indicador de qualidade já difundido em outros países há mais tempo. Com esse indicador, a qualidade passa a ser referenciada pela capacidade cognitiva dos estudantes, aferida mediante testes padronizados em larga escala. Essas políticas de avaliação em larga escala objetivam formalmente diagnosticar as insuficiências na aprendizagem dos estudantes e, assim, direcionar as ações pedagógicas, administrativas e financeiras com intuito de melhorarem a qualidade do ensino no país. Porém, já se tecem críticas a esses indicadores de qualidade, haja vista não conseguirem captar o amplo conjunto de fatores intra e extraescolares que implicam a construção dessa qualidade, pois estão pautados em verdades universais e indicadores generalizáveis de acordo com as metas de qualidade definidas, *a priori*, pelo poder central. (ARAUJO, 2012). Aplica-se o mesmo receituário, independentemente dos contextos culturais, sociais, econômicos e do percurso histórico dos sujeitos e da realidade de cada instituição escolar, reforçando, assim, a lógica da meritocracia baseada no desempenho, inferindo um modelo de padrão de qualidade que alimenta uma lógica seletiva e excludente, reproduzindo as relações sociais desiguais do sistema capitalista.

Ravitch (2011), ao realizar um estudo sobre as políticas educacionais voltadas a testes padronizados no sistema educacional norte-americano, faz um alerta sobre o perigo que representam tais políticas pautadas em viés econômico mercadológico. Conforme ela, corrompem os valores educativos, “imbecilizando” as escolas preocupadas em atingir metas irrealistas. O preocupante é que

esse modelo de avaliação, cuja meta é o aumento da qualidade na educação, tem sido defendido e sua implantação está sendo forçadamente tentado na educação brasileira. Assim sendo, cada vez mais há a inserção da ideologia do mercado no debate educacional. Azevedo (2011), discorrendo sobre a obra de Ravitch (2011), atenta para a imposição dos métodos gerenciais, praticados nas empresas, à educação, o que, a seu ver, significa submeter a formação humana aos ditames do mercado, ao cálculo de custos. Explica que o objeto da produção empresarial difere completamente do objeto da escola. “[...] O objeto da empresa produz coisas físicas, enquanto o objeto da educação é sujeito, um conjunto de pessoas que tem história, que sente dor, prazer, que chora, que tem alegria, cultura, subjetividade, razão e emoção.” (AZEVEDO, 2011, p. 14).

4 A COMPREENSÃO DA QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO

Até o momento, buscou-se focalizar a configuração da qualidade da educação no cenário educacional brasileiro. E agora, ela será abordada numa acepção social. Para tanto, alguns questionamentos desafiam a pensar essa perspectiva de qualidade. Garantir acesso a “todos” à educação básica foi o mínimo conquistado, porém a permanência na escola ainda é o desafio qualitativo que se apresenta às políticas educacionais. Então, como responder à universalização do acesso baseado na qualidade social da educação? Quais são as referências de qualidade social da educação? Pode-se “medir” a qualidade social da educação? A tão sonhada escola para todos conseguirá imprimir qualidade social para todos? Ou qual a qualidade possível numa sociedade heterogênea como a nossa?

O conceito de qualidade é *polissêmico*. A própria origem etimológica da palavra se traduz em “jeito de ser”, evocando a dinâmica e as várias formas de ser nessa disseminação no linguajar. Além disso, cabe lembrar que é de origem latina, vem do termo *qualitas*, cujo

significado é responsável pelas interrogações, tais como: Qual? De que tipo? De que maneira? Ora, esses questionamentos levam a pensar em qual qualidade se quer ter na educação brasileira ou de que tipo ou de que maneira as políticas públicas criam oportunidades de uma educação com qualidade.

Daí o amplo leque de elementos que estão implicados nessa conceituação. Dourado, Santos e Oliveira acrescentam à complexidade da temática outros ingredientes decisivos, em alguma medida, já sinalizados. “Os conceitos, as concepções e as representações sobre o que vem a ser uma Educação de Qualidade alteram-se no tempo e espaço [...] dado as novas demandas e exigências sociais, decorrentes das alterações que embasam a reestruturação produtiva em curso [...]”. (2007, p. 3). Sendo o conceito de qualidade histórico, que se constrói e se altera no tempo e espaço, vinculadamente às exigências sociais de um determinado momento histórico.

186

Atentando à realidade brasileira, evidenciam-se avanços no que tange à escola de qualidade quanto ao acesso e à cobertura, principalmente no ensino fundamental, à população historicamente excluída. Com essa ampliação de acesso, surgem outras novas demandas às escolas e aos sistemas de ensino, pois “[...] estimula a procura por níveis subsequentes de ensino e produz novos desafios para o sistema, entre eles, a superação do aprendizado insuficiente e dos altos índices de reprovação e de abandono escolar.” (FONSECA, 2009, p. 154). E para além da expansão de vagas, atrai para a escola diferentes sujeitos e, por conseguinte, surgem novas exigências para a qualidade. (CUNHA, 2007). De acordo com Frigotto (2009), trata-se da ideia de uma escola que historicamente se expande, mas “[...] se torna *robusta para menos*, uma escola em que cabe tudo, porque, como indica Algebaile, é uma instituição destinada a atuar na fronteira da inserção social.” Isso revela um desmonte da escola

pública vinculada a políticas públicas fragmentadas. (FRIGOTTO, 2009, p. 74, grifo do autor).

Dessa forma, pode-se notar a problemática assombrosa que reside na qualidade de uma aprendizagem significativa, que vai além da assimilação de conteúdos, alargando-se sobre o contexto complexo, que se articula com relações sociais mais amplas. Essas relações são apontadas por Dourado e Oliveira (2009) como de ordens “intraescolares” e “extraescolares.” Os autores descrevem resumidamente essas relações sociais como questões macroestruturais (concentração de renda, desigualdade social, educação como direito, etc.) e questões concernentes à análise de sistemas e unidades escolares (processo de organização e gestão do trabalho escolar, condições de trabalho, processos de gestão da escola, dinâmica curricular, formação e profissionalização docente). Como se pode inferir, a construção de um conceito de qualidade implica uma concepção de sociedade e de escola, por isso cabem as seguintes questões: que sociedade e que escola se quer para as futuras gerações? Há elementos essenciais a uma construção coletiva da qualidade social da educação? Que valores devem direcionar essa qualidade? Qual o papel do Estado, da escola e de seus sujeitos na construção da qualidade social?

187

Segundo Silva (2009), a qualidade social da educação pública tem instigado reflexão daqueles que entendem a educação como prática social e ato político. É compreensível esse apontamento, uma vez que a realidade escolar do país apresenta nebulosas variantes no que tange à qualidade, variantes essas também resultantes do contexto socioeconômico e político brasileiro. Para a autora, é importante entender o conceito de qualidade sob o viés econômico a fim de compreender sua transposição ao campo educacional:

[...] no campo econômico, o conceito de qualidade dispõe de parâmetros de utilidade, praticidade e comparabilidade, utilizando medidas e níveis mensuráveis, padrões, *rankings*, testes comparativos, hierarquização e estandardização próprias do âmbito mercantil. [...] apreender a qualidade significa aferir padrões ou modelos exigidos, conforto individual e coletivo, praticidade e utilidade que apontem melhoria de vida do consumidor. (SILVA, 2009, p. 219).

188

A par dessa exposição, pode-se perceber como a lógica econômica está presente nas políticas sociais no que diz respeito aos direitos sociais, inclusive educacionais. É o que a autora, com base em Souza e Oliveira (2003), chama de descaracterização da educação pública como direito social. Segundo Silva (2009), essa lógica de qualidade, transposta à educação, evidencia duas situações dentro da escola: inibe os esforços coletivos na construção do projeto político pedagógico e fortalece os mecanismos de controle, fiscalização e pressão externos à escola. Com isso, não importam os saberes, os valores humanos, a qualidade no sentido social, importam os números e não como foram gerados. Nesse sentido, a autora acresce:

A qualidade social da educação escolar não se ajusta, portanto, aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos, como advogam alguns setores empresariais, que esperam da escola a mera formação de trabalhadores e de consumidores para os seus produtos. (SILVA, 2009, p. 225).

Oliveira e Araújo (2005) também contribuem com o debate, chamando a atenção para dois sentidos conceituais que o termo qualidade comporta no mundo dos negócios: a qualidade do produto e a qualidade de processo. A qualidade do produto não tem preocupação com os custos, importa que o produto tenha melhor qualidade possível. A qualidade do processo está relacionada ao

melhor processo para atingir o fim desejado, próximo ao ideal para produzir um produto com maior economia possível. Enguita (1994), por sua vez, faz menção à difusão desses conceitos na linguagem de especialistas da educação e dos organismos internacionais:

Inicialmente foi identificado tão somente com a dotação em recursos humanos e materiais dos sistemas escolares, ou suas partes componentes: proporção do produto interno bruto ou do gasto público dedicado à educação, custo por aluno, número de alunos por professor, duração da formação ou nível salarial dos professores, etc. Este enfoque [...] se tendia a medir a qualidade dos serviços públicos, supondo que mais custo ou recursos, materiais ou humanos, por usuário era igual ou maior qualidade. Mas tarde, o foco de atenção do conceito se deslocou dos recursos para a eficácia do processo: conseguir o máximo resultado como o mínimo custo. (ENGUITA, 1994, p. 98).

A partir desses indicativos, Dourado e Oliveira (2009) enfatizam o quanto é fundamental identificar, nas políticas internacionais, os compromissos assumidos no contorno da educação pelos dirigentes dos países, a fim de observar como tais compromissos se materializam no cotidiano escolar. Por isso, é necessário compreender o papel dos sistemas e das escolas como espaços de regulação e do dinamismo pedagógico, bem como o papel dos diferentes atores sociais envolvidos no processo. Como bem assinalam Dourado e Oliveira (2009, p. 205), “[...] a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares [...] que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos.

189

Com base nessas dimensões, os autores indicam possibilidades de se discutir a qualidade da educação, bem como visualizar a realidade educacional, identificando os problemas que a cercam, refletindo sobre eles a partir de olhares multidimensionais capazes de abarcar a complexidade dos mecanismos interpostos no processo educativo.

Nessa tentativa de construção conceitual de qualidade da educação, vê-se que a qualidade está vinculada à quantidade. Porém, a extensão das políticas no campo educacional sempre esteve ancorada majoritariamente na quantidade, o que parece ser uma opção política em nosso país, como destacam Oliveira e Araujo (2005):

[...] nunca houve, de fato, um debate público consistente sobre a melhoria da qualidade do ensino oferecido pela escola pública brasileira. Os nossos políticos primaram pela construção de escolas para toda a população, sem que fosse dada a ênfase necessária na questão da qualidade do ensino a ser oferecido por essas escolas. (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 9).

190

Azevedo (2011) também ajuda nessa reflexão, trazendo contribuições pautadas no pensamento marxista. Por essa via, toma a qualidade e a quantidade como elementos inerentes aos seres e fenômenos, pontuando que se apresentam de modo indissociável. Nessa perspectiva, a passagem da quantidade para uma nova qualidade é uma das leis primordiais para apreensão da realidade em uma perspectiva dialética.

A esse respeito, Gramsci (1991) traz importante contribuição:

Dado que não pode existir quantidade sem qualidade e qualidade sem quantidade [...], toda contraposição dos dois termos é, racionalmente, um contra-senso. E, de fato, quando se contrapõe a qualidade à quantidade [...] contrapõe-se, na realidade, uma certa qualidade a outra qualidade, uma certa quantidade a outra quantidade, isto é faz-se uma determinada política e não uma afirmação filosófica. Se o nexa quantidade-qualidade é inseparável, coloca-se a questão: onde é mais útil aplicar a própria força de vontade, em desenvolver a quantidade ou a qualidade? Qual dos dois aspectos é mais controlável? Qual é mais facilmente mensurável? Sobre qual dos dois é possível fazer previsões, construir planos de trabalho? A resposta parece indubitável: sobre o as-

pecto quantitativo. Afirmar, portanto, que se quer trabalhar sobre a quantidade, que se quer desenvolver o aspecto 'corpóreo' do real, não significa que se pretende esquecer 'a qualidade', mas, ao contrário, que se deseja colocar o problema qualitativo da maneira mais concreta e realista [...]. (GRAMSCI, 1991, p. 50).

Como se observa, Gramsci (1991) traz questionamentos importantes, quando tenta dissociar a relação quantidade-qualidade, o que acaba por desvelar opções que se fazem no contorno da educação.

5 OS DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO

Consoante o destacado até aqui, a polissemia, característica do conceito de qualidade, tem relação com a dinamicidade em que vai se construindo historicamente. Por se entender a educação como uma prática social, parte-se da premissa de que a escola, em sua mediação, compromete-se com o ser humano na sua formação integral, a partir da dimensão individual e social:

A dimensão individual refere-se à própria formação da personalidade do educando pela apropriação da cultura, de modo a propiciar-lhe a realização do seu bem-estar pelo usufruto dos bens sociais e culturais que são proporcionados aos cidadãos de uma sociedade democrática. A dimensão social, por sua vez, deriva da condição de pluralidade do homem como ser histórico. [...] se educa para que o indivíduo possa contribuir para o bem viver de todos. (PARO, 2007, p. 110).

Por outro lado, a universalização do acesso à etapa obrigatória de escolarização não garantiu a apropriação do mínimo indispensável para se viver em sociedade, gerando reprovação, fracasso escolar e evasão. Ações paliativas são criadas para sanar esses problemas, mas acabam por não surtir efeitos e camuflam o problema central, a desigualdade socioeconômica. Por isso, o desafio histórico posto

à educação é que, além de sua garantia como direito (acesso e permanência), deve ser uma experiência voltada ao social “[...] uma experiência enriquecedora do ponto de vista humano, político e social, e que consubstancie, de fato, um projeto de emancipação e inserção social.” (OLIVEIRA; ARAUJO, 2009, p. 17). O direito à educação precisa ter como base um ensino básico de qualidade para todos, até porque a qualidade “*Não é optativa no serviço público. É uma obrigação.*” (FREITAS; SORDI; MALAVASI; FREITAS, 2009, p. 79, grifo dos autores).

Na esteira dessa reflexão, Freitas, Sordi, Malavasi e Freitas afirmam que a qualidade não se pode apresentar apenas como o domínio de Português e Matemática, como vem ocorrendo com as avaliações em larga escala, precisa “[...] incluir os processos que conduzem à emancipação humana e ao desenvolvimento de uma sociedade mais justa. Nesse sentido, a qualidade depende, também, da qualidade social que se consegue criar no entorno da escola.” (2009, p. 79).

Segundo Freitas, as mudanças não poderão vir exportadas de algum lugar, é preciso motivar que cada escola “[...] *construa o seu caminho de melhoria.*” (2005, p. 928, grifo do autor). A escola deve eleger ações de melhoria da qualidade que julgar importantes, em face do momento e contexto em que está inserida. Para Freitas, Sordi, Malavasi e Freitas (2009, p. 78), “A qualidade é entendida como o melhor que uma comunidade escolar pode conseguir frente às condições que possuem [...]”. Por isso, cada escola deve ser reflexiva, deve identificar seus problemas e problematizá-los. “[...] não é apenas o professor que deve ser reflexivo – é a escola que precisa ser reflexiva.” (FREITAS, 2005, p. 929). Nessa direção, o projeto político pedagógico precisa ser promovido, organizado, desenvolvido e avaliado no coletivo da comunidade escolar a partir de um processo reflexivo, conducente a um pacto de melhoria da

qualidade. Esse pacto é chamado, por Freitas (2005), de qualidade-negociada como proposta alternativa de contrarregulação que:

[...] cria compromissos ancorados na comunidade mais avançada da escola (interna e externa), com vistas a que o serviço público se articule com seus usuários para, quando necessário, resistir à regulação (contrarregulação) e, quando possível, avançar tanto na sua organização como na prestação de serviços da melhor qualidade possível (justamente para os que têm mais necessidades), tendo como norte a convocação de todos para o processo de transformação social. (FREITAS, 2005, p. 912).

Trata-se de um caminho que busca reafirmar a confiança no professor e na escola, nas mudanças, que partem desse espaço e seus atores sociais, ainda que não exclusivamente, pois é preciso propor acordos que envolvam e comprometam os governos locais.

Além disso, fatores internos e externos devem ser levados em consideração quando o tema é a qualidade social da educação. Silva (2009), ao referendar os indicadores que compõem os fatores externos, cita os fatores socioeconômicos, socioculturais, financiamento público adequado, compromisso dos gestores centrais. Ela ressalta os internos, como: a organização do trabalho na escola, a interlocução com as famílias e a comunidade, um ambiente saudável de diálogo, inclusão e respeito às diferenças e um trabalho voltado às práticas coletivas de funcionamento de colegiados e conselhos escolares.

193

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando-se a discussão empreendida neste artigo, não se pretende chegar à formulação de um conceito de qualidade social da educação, mas seguir com o debate, provocar reflexões sobre essa temática candente no cenário educacional. São reflexões que ajudam

a perceber que posições conservadoras, emergentes das políticas educacionais pensadas neste país, apresentam-se insuficientes e, no limite, impróprias para um projeto de escola com qualidade social. Retomando a citação de Gramsci (1991), na separação entre qualidade e quantidade, percebe-se que essa foi uma opção política para manutenção do controle hegemônico das forças centrais. Do contrário, não seria possível controlar a força propulsora que emana da base, força essa que, de repente, não aceita a desigualdade existente no país. Afinal, o nível socioeconômico do aluno é um fator de impacto nos resultados escolares. Trata-se de um ponto crucial para entender aprendizagem e está diretamente implicado na organização escolar. "Diminuir as diferenças entre a condição socioeconômica e cultural dos alunos de um sistema de ensino por meio de políticas sociais terá impacto nos resultados cognitivos dos alunos." (SOARES; ALVES, 2003, p. 155).

194

Em vista do exposto, entende-se que é fator crucial a implementação de políticas educacionais inclusivas. O desafio será estender esse olhar a ações sociais capazes de repercutir nas condições socioeconômicas dos que são atendidos pela escola pública da educação básica.

Enfim, a escola de qualidade social é aquela que, no âmago de suas funções, como instituição de ensino, busca atender às expectativas de vida das famílias e estudantes, profissionais que a compõem, olhando para o mundo em que vivem. Busca, portanto, transformar todos os momentos e espaços em lugares de aprendizagem significativa e de vivências humanas efetivamente democráticas.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Adilson Cesar de. **Gestão, avaliação e qualidade da educação**: políticas públicas reveladas na prática escolar. Brasília: Líber Livros – Faculdade de Educação/Universidade de Brasília, 2012.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade do ensino no contexto das políticas educativas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 27, n. 3, p. 409-432, set./dez. 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/26412/15404>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária da Educação Básica. **Conselho Escolar e a aprendizagem na escola**. Elaboração Ignez Pinto Navarro et al. Brasília: MEC/SEB, 2004. p. 31-35. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Caderno 2, parte V).

CASASSUS, Juan. Uma nota crítica sobre a avaliação estandardizada: a perda de qualidade e a segmentação social. **Sísifo**: Revista de Ciências da Educação, Portugal, n. 9, p. 71-78, 2009.

CUNHA, Luiz Antonio. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 809-829, out. 2007. (Especial). Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

195

DOURADO, Luiz Fernando; OLIVEIRA, João Ferreira de.; SANTOS, Catarina de Almeida. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Série Documental**: Textos para Discussão, Brasília, DF, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

DOURADO, Luiz Fernando.; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

DOURADO, Luiz Fernando. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>>. Acesso em: 7 abr. 2015.

ENGUITA, Mariano Fernández. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo A. A., SILVA, Tomaz Tadeu (Org.). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1995. p. 93-110.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a02.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2015.

FREITAS, Luiz Carlos. Qualidade negociada: avaliação e contrarregulação na escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a10.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2015.

FREITAS, Luiz Carlos; SORDI, Mara Regina Lemes de; MALAVASI, Maria Marcia Sigríst; FREITAS, Helena Costa Lopes. **Avaliação Educacional: caminhando na contramão**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Política e gestão educacional na contemporaneidade. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 65-80.

196

GENTILI, A.A., Pablo. O discurso da “qualidade” como retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1995. p. 111-177.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-24, jan./abr. 2005. Disponível em: <<http://scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2015.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão escolar, democracia e qualidade de ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

RAVITCH, Diana. **Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação**. Tradução Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **História da ideias pedagógicas no Brasil**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 7 abr. 2015.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SOARES, José Francisco; ALVES, Maria Teresa Gonzaga. Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 147-165, jan./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v29n1/a11v29n1.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2015.

SOUZA, Antônio Lisboa Leitão. Estado e Educação Pública: tendências administrativas e de gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Política e gestão da educação**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. p. 91-105.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de.; OLIVEIRA, Romualdo Portella de. Políticas de avaliação da educação e quase-mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, out. 2003.

197

Recebido: 29/04/2015

Aprovado: 03/06/2015