



Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em
Educação
ISSN: 0104-4036
ensaio@cesgranrio.org.br
Fundação Cesgranrio
Brasil

Buarque de Gusmão, Joana

A construção da noção de qualidade da educação

Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, vol. 21, núm. 79, abril-junho, 2013, pp. 299-321

Fundação Cesgranrio

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=399538145007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

A construção da noção de qualidade da educação

Joana Buarque de Gusmão*

Resumo

O objetivo do artigo é identificar as principais abordagens da literatura no tema da qualidade da educação. É realizada uma sistematização de um conjunto de textos que indica cinco recortes principais da temática em questão. O primeiro a vincula ao processo de expansão da escolarização, especialmente do ensino fundamental, que forjou uma nova realidade educacional no país, concebendo a qualidade como uma medida política. O segundo enxerga nos resultados aferidos pelas provas de larga escala o principal significado de qualidade que circula na sociedade. O seguinte associa o desenvolvimento da pauta da qualidade a uma perspectiva economicista. Um quarto recorte propõe que a qualidade seja examinada à luz de questões relativas à diversidade. O último apregoa que a questão que emerge ao discutir a temática da qualidade é o próprio modelo de educação vigente.

Palavras-chave: Qualidade da educação. Educação escolar. Política educacional.

Construction of the concept of quality of education

Abstract

The paper aims to identify the main approaches to the literature on the issue of education quality. It held a systematization of a set of texts indicates five cuts of the main themes in question. The first links it to the process of expansion of schooling, especially primary education, which forged a new educational reality in the country, designing quality as a policy measure. The second sees the results measured by evidence of a large scale the main significance of quality that circulates in society. The following associates the development of a quality agenda economist perspective. A fourth proposes cutting quality to be examined in light of issues related to diversity. The latter proclaims that the question which emerges when discussing the issue of quality is the very model of education regulations.

Keywords: Quality of education. School education. Educational policy.

*Mestre em Educação pela Universidade de São Paulo. E-mail: joanabg@uol.com.br

Construcción del concepto de calidad de la educación

Resumen

El trabajo tiene como objetivo identificar los principales abordajes sobre el tema de la calidad de la educación. Se realizó una sistematización de un conjunto de textos, la cual señala la existencia de cinco recortes de los principales temas en cuestión. El primer recorte la relaciona con el proceso de expansión de la escolarización, especialmente la educación primaria, que forjó una nueva realidad educacional en el país, considerando la calidad como una medida política. El segundo ve en los resultados medidos por las pruebas de larga escala el principal significado de calidad que circula en la sociedad. El siguiente asocia el desarrollo del tema de la calidad a una perspectiva economicista. Un cuarto propone que la calidad se analice a la luz de planteos relacionados con la diversidad. El último recorte proclama que el planteo que surge cuando se discute la temática de la calidad es el propio modelo de educación vigente.

Palabras clave: *Calidad de la educación. La educación escolar. La política educacional.*

Apresentação

O artigo tem como objetivo identificar os principais enfoques a respeito da temática da qualidade da educação em um conjunto de obras selecionadas. O texto é oriundo de dissertação de mestrado⁴ que procurou responder o seguinte problema de pesquisa: o que está em jogo nas noções de qualidade da educação para alguns dos principais atores sociais do campo educacional? Em uma primeira etapa – sintetizada neste artigo –, o trabalho compreendeu o exame da literatura sobre a noção de qualidade da educação, selecionando-se as obras que pudessem contribuir significativamente com a pesquisa realizada, destacando-se dois objetivos: 1) a identificação das principais abordagens na construção da noção em pauta e 2) a compreensão das questões relacionadas à vigência da noção de qualidade como elemento central no debate educacional contemporâneo.

O levantamento das obras analisadas foi realizado a partir de consultas ao Banco de Dados Bibliográficos da Universidade de São Paulo (Dedalus) e na Scientific Electronic Library Online (SciELO), tendo como referência as palavras-chave “qualidade da educação” e “qualidade do ensino”. Foram também lidas referências citadas em obras consultadas a partir das bases de dados mencionadas.

O texto está dividido em três partes. Na primeira são feitas algumas considerações acerca do uso da noção, versando sobre seu caráter polissêmico e o emprego da palavra qualidade na língua portuguesa. A segunda faz uma sistematização das abordagens dos autores que se debruçaram sobre a temática da qualidade da educação, evidenciando-se os principais recortes e enfoques utilizados. A última identifica cinco principais abordagens nos textos analisados.

⁴ A pesquisa contou com financiamento da Capes.

Características da noção de qualidade da educação

Originalmente, na língua portuguesa a palavra qualidade indicava apenas a “propriedade que determina a essência ou a natureza de um ser ou coisa”, o que convencionalmente supunha uma coisa boa. É da influência do francês no português que vem o “uso de qualidade como conotação negativa ou positiva (alta ou baixa, boa ou má, grande ou pequena)” (GUSMÃO, em fase de elaboração)⁵. Atualmente, segundo o dicionário Houaiss, qualidade é empregada ainda em sentido absoluto, significando “característica superior ou atributo distintivo positivo que faz alguém ou algo sobressair em relação a outros; virtude.”

Na educação, encontramos principalmente a utilização da palavra qualidade com os dois últimos sentidos mencionados. “Precisamos melhorar a qualidade da educação” e “a baixa qualidade da educação brasileira compromete o país” são exemplos do uso do termo como indicação positiva ou negativa. “Educação de qualidade para todos” e “qualidade da educação ainda é um desafio” são sentenças que exemplificam o uso em sentido absoluto.

O uso da palavra qualidade no contexto educacional remete diretamente aos fins da educação. No sentido absoluto, uma educação de qualidade seria, portanto, uma educação que cumpre com os seus objetivos. Aqui, a qualidade (boa) significa eficiência, meios adequados para atingir fins. Mas é possível considerar má (de baixa qualidade) a educação cujos fins são tidos como inadequados. No uso como indicação positiva ou negativa, melhorar a qualidade da educação, de forma óbvia, seria tornar a educação “melhor”, aproximando-a de suas finalidades primordiais. É evidente que, variando-se as finalidades da educação, modificam-se também as referências de qualidade. Mantendo-se constantes tais finalidades, podem modificar-se igualmente as referências de qualidade. Essas passam a se circunscrever aos meios empregados.

Falar em qualidade da educação implica atribuir juízos de valor a aspectos ou resultados do processo educativo, como também a objetivos educacionais. Os juízos são sempre enunciados por sujeitos e, na medida em que expressam um julgamento, remetem a termos comparativos. A Unesco/Orealc (2007) afirma que:

Trata-se de um conceito com grande diversidade de significados, com frequência não coincidentes entre os diferentes atores, porque implica um juízo de valor concernente ao tipo de educação que se queira para formar um ideal de pessoa e de sociedade. As qualidades que se exigem do ensino estão condicionadas por fatores ideológicos e políticos, pelos sentidos que se atribuem à educação num momento dado e em uma sociedade concreta,

⁵ GUSMÃO, S. B. Portuguesa à francesa: dicionário histórico etimológico de palavras e expressões que entraram no português pelo francês. A ser editado, 2010.

pelas diferentes concepções sobre o desenvolvimento humano e a aprendizagem, ou pelos valores predominantes em uma determinada cultura. Esses fatores são dinâmicos e mutantes, razão por que a definição de uma educação de qualidade também varia em diferentes períodos, de uma sociedade para outra e de alguns grupos ou indivíduos para outros.

As considerações de Silva (2008) são pertinentes para compreender a noção de qualidade como um objeto de construção social.

Portanto, dizer “essa é uma escola de qualidade” não significa ter descoberto ou comprovado suas características reais, mas interpretá-las a partir de certas condições históricas, territoriais, culturais, de classe ou grupo social. Na medida em que o conceito de qualidade é socialmente construído, importa aqui o modo como se estabelece a relação entre os sujeitos e aquilo que é qualificado. Não se trata de uma propriedade a ser identificada e apreendida na realidade, mas de um *ajuizamento de valor* a partir da concepção que se tenha de qualidade. (p. 17, grifos do autor).

A noção de qualidade tem, portanto, um caráter polissêmico, não se traduz em termos essenciais ou absolutos e não encerra um conceito neutro. Na condição de um significante, tem a característica de assumir muitos significados, sendo um termo naturalmente ambíguo (RISOPATRÓN, 1991). Contudo, é usada com frequência como um objeto de apreensão direta, em afirmações do tipo “a qualidade da educação no Brasil está caindo” ou “esta escola é de péssima qualidade”, transparecendo o entendimento de que a acepção é absoluta, bastando ser identificada e apreendida. Silva observa que, “considerando as análises e notícias, opera-se como se a noção de qualidade já estivesse decidida, bastando alcançá-la ou, em certos casos, atestar sua ‘inegável’ presença ou ausência” (2008, p. 11).

A suposta autoevidência do conceito de qualidade da educação não é uma particularidade do senso comum. Adams (1993) diz que a imprecisão e a inconsistência no uso de termos como esse estão presentes mesmo na literatura educacional, sendo frequentes confusões conceituais e o uso abundante de redundâncias e tautologias.

Para Casassus (2007a), o principal fator para que o tema qualidade da educação tenha assumido uma centralidade nas proposições em educação, tornando-se um dos pilares da política educacional nos países da América Latina, está relacionado justamente ao caráter ambíguo do termo. É na ambiguidade que reside a força da noção de qualidade.

Qualidade na educação aparece, desta forma, como um desses conceitos significantes, mobilizadores, carregados de força emocional e valorativa que são amplamente utilizados na

sociedade. Sua força e sua riqueza estão precisamente em sua ambiguidade, porque refletem o “*algo mais*” que é necessário construir socialmente, como todo objeto de construção cultural. (CASASSUS, 2007a, p. 45, grifos do autor).

A noção de qualidade da educação na literatura educacional

A década de 1980 é apontada por Adams (1993) como aquela do advento do “consenso” internacional em torno da necessidade de melhoria da qualidade da educação. Para ele, a questão da qualidade vem em substituição à da igualdade de oportunidades, a pauta mais tradicional da agenda dos desafios educacionais. A ênfase deslocou-se da expansão do acesso à escola para a garantia da qualidade.

No Brasil, essa renovação de prioridades também é mencionada por alguns autores, como Campos (2000). Até os anos 1980, a principal bandeira democratizadora da educação concentrava-se na ampliação do acesso à escola. Em um período em que a exclusão se dava na própria entrada na vida escolar, restrita principalmente à elite, demandava-se a democratização do acesso como reivindicação de uma escola pública para todos. A qualidade – entendida mais comumente a partir de um viés pedagógico, próximo dos rendimentos acadêmicos dos alunos – era deixada em segundo plano em detrimento da universalização do ensino, de modo a proporcionar escolarização àqueles segmentos sociais historicamente excluídos dos bancos escolares. Mais do que diferentes, a ampliação do acesso e a promoção da qualidade eram vistas como propostas divergentes, já que a qualidade era identificada como uma proposta elitista, para poucos.

A tensão entre qualidade e quantidade, ou entre ampliação do acesso à escola versus a manutenção de uma qualidade pedagógica, gerou polêmicas durante todo o século XX, especialmente em sua segunda metade. Azanha (2004), ao examinar as “vicissitudes dos esforços de democratização” da educação no Brasil, parte de alguns marcos históricos⁶, datados desde 1920, para mostrar que ações com vistas à ampliação das vagas escolares sofreram grande resistência social, inclusive do magistério e de estudiosos da educação, com a alegação de que a expansão traria consigo uma perda na qualidade de ensino.

Azanha se refere também à experiência dos antigos ginásios vocacionais, estabelecimentos criados no estado de São Paulo para promover inovações no ensino e adotar práticas pedagógicas calcadas na democratização, visando à construção de um novo parâmetro de qualidade. No entanto, a experiência demandou altos custos, acabando por reservar-se a apenas alguns e implicando a exclusão da maioria.

6 Reforma Sampaio Dória (1920), expansão das matrículas no ensino ginásial (1967-1969) e introdução dos ginásios vocacionais (1962-1968).

Eram duas alternativas de democratização da educação que se colocavam em jogo: a extensão das oportunidades educacionais e as práticas educativas fundadas na liberdade do educando, com a particularidade de que a segunda exercia maior atração nos educadores. A primeira era entendida como uma ênfase nos aspectos quantitativos e a segunda, nos qualitativos, e assim erigidas ambas se colocavam em confronto. “É claro que, expandir universalmente as matrículas e instituir uma prática educativa especial, poderiam eventualmente ser conjugados, mas a verdade é que, historicamente, pelo menos no caso de São Paulo, têm-se apresentado como opções que se excluem” (AZANHA, 2004, p. 341-342).

Azanha conclui que, uma vez conformadas as reformas na legislação educacional que consagraram formalmente o processo de ampliação das matrículas escolares,

o professorado não procurou se ajustar à nova realidade da clientela escolar e insistiu na manutenção de exigências intra-curso que anulariam pela reprovação maciça o esforço de abertura escolar. Nem se alegue que isso seria a evidência empírica da queda do nível de ensino. Ao contrário, nível de ensino não é variável abstrata, e reprovação em massa é sempre índice de defasagem entre critérios de exigência e reais condições de ensino-aprendizagem. (AZANHA, 2004, p. 340).

Para o autor, o argumento do rebaixamento da qualidade do ensino como um preço inaceitável da expansão do acesso à escola poderia até soar como razoável. No entanto, sua razoabilidade se esvai à medida que a perspectiva pedagógica se revela ilegítima e equivocada para o exame do assunto, uma vez que “a extensão de oportunidades é, sobretudo, uma medida política e não uma simples questão técnico-pedagógica” (2004, p. 344). Para ele, a democratização da educação, assim como a melhoria da qualidade da educação, são primordialmente processos políticos, amplos, na medida em que só são realizáveis por meio de políticas públicas.

Segundo dados do IBGE/Pnad, em 2009, a taxa de atendimento escolar da população de 6 a 14 anos (faixa etária correspondente ao ensino fundamental) era de 98,1% da população. Como observa Carvalho (2004), atualmente já não vigoram polêmicas em torno da legitimidade do direito universal à educação, principalmente no que toca ao ensino básico. No entanto, nota-se a vigência ainda hoje no Brasil do argumento de que a ampliação maciça das vagas escolares promovida nas últimas décadas vem acompanhada da diminuição da qualidade. Como exemplo, podemos citar afirmação feita pelo próprio ministro da Educação, Fernando Haddad, em artigo publicado no jornal “Folha de S. Paulo”: “É verdade que vários estudos demonstram que, não raramente, o processo de universalização do acesso à educação vem acompanhado da queda de qualidade do ensino” (2007, p. 3).

A análise de Beisiegel contribui para o exame dessa relação. Ao colocar em discussão as questões de qualidade, especialmente as relacionadas com o desempenho de alunos, professores, escolas e sistemas públicos de ensino, o autor vincula-as ao processo de extensão das oportunidades educacionais. Sustenta que, para as elites brasileiras, que antes tinham a prioridade da educação, a escola pode de fato ter perdido qualidade. Já para as classes populares, esta mesma qualidade tem outro significado, porque, num passado recente, a escola era inacessível a elas. As discussões sobre qualidade do ensino teriam, portanto, um caráter de classe. Diz Beisiegel:

Não obstante a democratização das oportunidades escolares já tenha sido incorporada como um valor, as consequências dessa democratização ainda não foram claramente compreendidas e assimiladas por boa parte dos educadores e por significativa parcela da coletividade. Defende-se a democratização, mas recusam-se as suas consequências. (2006, p. 13).

Se, ainda hoje, passados quase 40 anos do início do processo de ampliação maciça da escolarização básica, o rendimento dos alunos continua aquém das expectativas, isso significa que a escola ainda não aprendeu a trabalhar com as crianças e os jovens menos favorecidos socialmente (BEISIEGEL, 2006). O autor diz que é preciso reconhecer que foi forjada uma nova realidade escolar, diversa em seus aspectos mais significativos. Essa nova condição da escola pública deve ser compreendida não como uma deturpação, mas como um desafio inerente a uma nova situação escolar. Por isso, não é cabível falar na restauração de uma qualidade vigente num passado vivo no imaginário social como a “época de ouro” da escola pública brasileira. Ao contrário, é preciso criar uma “nova” qualidade.

A ampliação das oportunidades educacionais e a consequente alteração do sentido social da escola também são as linhas de análise adotadas por Oliveira:

Foram incorporadas parcelas da população que antes não tinham acesso à educação e cujas experiências culturais eram diferentes daqueles que antes constituíam o grupo de usuários da escola, ou seja, com o processo de expansão das oportunidades a escola incorporou as tensões, as contradições e as diferenças presentes na sociedade. (2005, p. 8).

Oliveira comprehende que a consideração da qualidade da educação como um dos principais desafios educacionais da contemporaneidade emerge das mudanças ocorridas nas últimas décadas, especialmente do movimento de expansão dos ensinos fundamental e médio. Em uma análise histórica das taxas de matrícula no país, o autor conclui que a falta de escolas, a causa mais tradicional de exclusão educacional, está sendo praticamente superada. Esse processo, por sua vez, possibilitou que

se explicitassem outras exclusões no interior do sistema educacional brasileiro. “Passávamos da exclusão da escola para a exclusão na escola. Os alunos chegavam ao sistema de ensino, lá permanecendo alguns anos, mas não concluíam qualquer etapa do seu processo de formação, em virtude de múltiplas reprovações seguidas de abandono” (OLIVEIRA, 2007, p. 671).

A partir do final da década de 1970 e início da de 1980, diz Campos (2000), difundiram-se pesquisas direcionadas para os problemas que afetavam a permanência dos alunos na escola pública. Com a abertura política, esses estudos passaram a pautar políticas públicas em alguns dos governos estaduais eleitos em 1982, tendo como foco principal a permanência dos alunos na escola, incidindo nas sucessivas repetências e na distorção idade-série. Disseminava-se a crença sobre os efeitos maléficos da reprovação para o desenvolvimento dos estudantes, adotando-se políticas de ciclos de aprendizagem e progressão continuada em várias regiões do país. Campos afirma que naquele período a oposição entre qualidade e quantidade foi amenizada, fortalecendo-se a visão de qualidade numa perspectiva democratizadora.

Ao analisar as matrículas nas diferentes séries do ensino fundamental, ano a ano, a partir de 1975, Oliveira (2007) evidencia a tendência de regularização do fluxo, com a diminuição significativa da reprovação e evasão. Esse movimento inaugura um novo momento na educação brasileira, que “coloca o sistema escolar, talvez pela primeira vez em nossa história educacional, ante o desafio de assumir a responsabilidade pelo aprendizado de todas as crianças e jovens, responsabilizando-se por seu sucesso ou fracasso” (p. 676). Outra consequência importante desse processo seria o aumento da demanda pelas etapas posteriores de ensino (médio e superior), uma vez que aumentou gradativamente o número dos concluintes do ensino fundamental. No entanto,

a desigualdade e a exclusão permanecem. Não é por isso que sequer o ensino fundamental tenha deixado de ser etapa produtora de desigualdade educativa. Além disso, os discriminados de ontem continuam a ser os discriminados de hoje. Mas a desigualdade existente hoje não é mais a mesma e nem ocorre nos mesmos termos em que ocorria no passado. Setores mais pobres reprovam mais, evadem mais, concluem menos, o mesmo ocorre com os negros e meninos, mas, mais importante que isso, aprovam mais, permanecem mais e concluem mais do que em qualquer outro momento de nossa história educacional, ainda que permaneçam como os setores mais excluídos. Só que não são excluídos da mesma maneira que no passado! O ponto é que, se não se enfatizar a positividade que a universalização do ensino fundamental representa, não conseguiremos compreender porque os desafios passam a ser outros. (OLIVEIRA, 2007, p. 682).

O atual momento histórico consagraria, portanto, um desafio representado pela ampliação dos sistemas de ensino tanto em quantidade quanto em qualidade. Para Oliveira, a principal tarefa desse desafio seria a construção de um “padrão de qualidade” do ensino brasileiro que subsidiasse o acionamento da justiça em caso de oferta de ensino com baixa qualidade⁷. A proposta implica o aprofundamento do debate acerca da qualidade da educação como componente do direito à educação.

[...] se a legislação brasileira incorporou o conceito de qualidade do ensino a partir da Constituição Federal de 1988, essa incorporação não foi suficiente para estabelecer, de forma razoavelmente precisa, em que consistiria ou quais elementos integrariam o “padrão de qualidade” do ensino brasileiro, o que dificulta bastante o acionamento da justiça em caso de oferta de ensino com má qualidade. Afinal, como caracterizar um ensino com ou sem qualidade se não há parâmetros para o julgamento? (OLIVEIRA, 2006, p. 63).

Porém, a criação de parâmetros que permitam julgar a qualidade da educação é uma tarefa complexa. Já existe uma considerável literatura que, ao reconhecer a complexidade e limites inerentes à tarefa, propõe-se a contribuir no trabalho de propor dimensões, aspectos e indicadores de qualidade.

Em relação a isso, Campos (2000) afirma que:

[...] a obtenção de consenso nessa área será sempre provisória, pois a qualidade é um consenso socialmente construído. Depende do contexto, fundamenta-se em direitos, necessidades, demandas, conhecimentos e possibilidades que também são determinados historicamente, sendo portanto resultado de processos que, em uma sociedade democrática, supõem constantes negociações e contínuas revisões. (p. 112).

Assim como Oliveira, Carvalho (2007) também se vale do pensamento de Beisiegel para refletir sobre os desafios colocados pela expansão das oportunidades educacionais no Brasil. Diante das transformações pelas quais a educação escolar passou nas últimas décadas, Carvalho sustenta que seria fundamental repensar o conceito de qualidade tendo como referência o caráter “público” da educação. Diz ele:

Esse novo lugar social da escola impõe que se repense seu significado público e os conceitos pelos quais compreendemos e guiamos nossas ações educativas [...]. Assim, qualidade de ensino na perspectiva de uma educação pública não é a formação de

⁷ O autor propõe que este padrão seja construído tendo por base insumos, processos e resultados.

uma elite socioeconômica, mas a democratização do acesso aos bens culturais comuns que se encarnam nas disciplinas, saberes e valores da instituição escolar. (2007, p. 309).

Esse é justamente o caminho trilhado por Silva (2008) na análise do conceito de qualidade na educação tal como tem sido construído no Brasil, discorrendo sobre o que seria um sentido público para esse conceito. Ele afirma que o caráter público da educação escolar está esvaziado à custa da veiculação de uma noção de qualidade educacional estritamente instrumental, ligada a supostos efeitos econômicos e interesses privados, característicos de uma sociedade de consumo. Sua análise indica que, por mais que se detectem outros usos e abordagens em relação ao conceito de qualidade (processo e equidade, por exemplo),

a força da eficiência que conjuga a organização escolar a uma lógica econômica parece predominar fortemente nas discussões e no entendimento acerca da qualidade, embasando e orientando o desenho das políticas em educação nos últimos anos e a tônica dos discursos oficiais então veiculados em muitos países - e o Brasil não é exceção. Não raro, a definição da qualidade em função apenas da eficiência obtida e aferida a partir do desempenho escolar, discriminado em determinados produtos e resultados, parece sugerir que comparações entre entes diferentes – como, por exemplo, uma escola pública de periferia e uma escola particular de elite - poderiam e até deveriam ser feitas quase a despeito do contexto em que se inserem ou dos pressupostos ou critérios que os animam. (SILVA, 2008, p. 23).

Para Silva, o domínio da visão que concebe a qualidade como o resultado das provas fortalece um significado de qualidade da educação primordialmente economicista, isto é, centrado nos supostos ganhos econômicos que a educação de qualidade pode trazer para os indivíduos e para a nação. Para Carvalho, isso significa a perda do sentido público da educação.

à medida que se concebem o valor e a qualidade da educação com base em seu alegado impacto econômico na vida privada do indivíduo, perde-se seu significado ético-político, ou seja, seu sentido público. Assim, objetivos educacionais identificados com a difusão e o cultivo de virtudes públicas – como a solidariedade, a igualdade, a tolerância – passam a ocupar um lugar secundário em relação ao desenvolvimento de competências e capacidades individuais ou àquilo que, com precisão, se convencionou chamar de capital humano. (CARVALHO, 2008, p. 413).

A definição de qualidade da educação a partir do desempenho escolar é uma das perspectivas de utilização da noção identificadas por Adams (1993). Segundo

ele, ao menos seis visões principais sobre a qualidade da educação estão presentes entre os educadores: 1) qualidade como reputação, 2) qualidade como recursos (*inputs*), 3) qualidade como processo, 4) qualidade como conteúdo, 5) qualidade como rendimento acadêmico (*outputs*) / resultados educacionais (*outcomes*), 6) qualidade como “valor adicionado”. Para Adams, a compreensão de qualidade como *inputs* é a mais popular entre profissionais da educação e como *outputs* e *outcomes* é a mais frequente nas políticas educacionais.

Oliveira (2006) afirma que a proficiência dos estudantes medida pelos testes de larga escala tem sido apreendida atualmente como o principal significado de qualidade da educação. Para ele, esse seria o terceiro significado atribuído historicamente à qualidade no país⁸. O primeiro deles, dominante até a década de 1980, associava a pauta da qualidade à retórica da democratização da escolarização. Como já foi dito, qualidade significava universalização do acesso à escola. A percepção predominante – segundo Casassus (2007a), não só no Brasil – era a de que um país mais avançava educacionalmente quanto mais crescia as taxas de matrícula. Na década de 1980, passou a vigorar o segundo significado que circulou simbolicamente como representação da qualidade: a permanência. Não bastava entrar na escola, era preciso permanecer nela. Internacionalmente, o parâmetro para afirmar que um país oferecia melhor educação que outro era dado pelo tempo de permanência no sistema escolar e pelas taxas de conclusão. Quando, com o efeito dos programas de regularização de fluxo, as taxas de reprovação e evasão deixaram de ser referência de qualidade, era preciso incorporar um novo parâmetro de comparação.

Surgiu, então, a demanda pela medição. O primeiro passo para “ver”, para tornar visível a educação de um ponto de vista qualitativo, foi recorrer a instrumentos para “medir” a qualidade. Numa primeira instância foram elaboradas hipóteses sobre os fatores “*materiais*” que determinam o resultado. Desta forma, surgiram variáveis referentes a elementos como as taxas de relação professor/aluno, número de livros em casa ou nas escolas, luminosidade da sala de aula, número de alunos por sala. Mais tarde, formularam-se hipóteses sobre fatores “*imateriais*”, como as expectativas e as interações que acontecem dentro das escolas ou no lar. Mas, finalmente, a atenção terminou por fixar-se no seu foco atual, que é a observação e medição do sucesso acadêmico. (CASASSUS, 2007a, p. 43, grifos do autor).

Países situados em diferentes partes do mundo passaram a desenvolver sistemas com a intenção de avaliar a qualidade da educação. Um dos exemplos é o Programa Internacional

⁸ “De um ponto de vista histórico, na educação brasileira, três significados distintos de qualidade foram construídos e circularam simbólica e concretamente na sociedade, ainda que presentes nos diferentes momentos, um se sobressai e pauta o debate e a política educacional” (OLIVEIRA, 2006, p. 55).

de Avaliação dos Estudantes (Pisa), criado em 1997 pela OCDE. O Pisa consiste numa avaliação trienal baseada na aplicação de testes de desempenho cognitivo nas áreas de Linguagem e Matemática em estudantes de 15 anos de países-membros da organização. Em todas as edições do Programa, o Brasil⁹ tem ocupado os piores lugares na classificação geral.

No país, a introdução do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 1990, e seu desmembramento na Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (Anresc) e na Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) (divulgados pelo nome de Prova Brasil e Saeb, respectivamente), em 2005, fazem parte deste processo que foi gradualmente associado à avaliação da qualidade da educação. Alguns estados têm desenvolvido iniciativas semelhantes, como o Ceará, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Silva (2008) observa que o pretenso caráter objetivo dos testes em larga escala é um fator que corrobora sua ampla aceitação como medida adequada da qualidade.

Em função da objetividade com que resultados escolares são divulgados e discutidos, tem-se a nítida impressão de que se sabe qual é o problema a enfrentar e os valores em que nos devemos pautar para reverter a crise educacional, cujo maior indício parece ser a demanda crescente por avaliações. (SILVA, 2008, p. 31).

A aferição dos conhecimentos dos alunos por meio dos exames padronizados encontra muitas resistências, especialmente entre o magistério. Uma das razões, segundo Oliveira (2006, p. 59), seria “porque não faz parte da nossa história e da nossa cultura educacional pensar a qualidade enquanto medida, apesar da importância socialmente atribuída aos exames vestibulares na difusão de certo padrão de qualidade do ensino”. Oliveira considera que, apesar das resistências, “os resultados permitem a constatação de que a ampliação do acesso não eliminou as fortes desigualdades regionais e internas dos próprios sistemas” (p. 60). Diz ele:

A renúncia a alguma indicação sistêmica de qualidade parece-me mais danosa, posto que deixa submersa a desigualdade existente entre escolas. De outro lado, não existe alternativa viável de medida de desempenho que se contraponha a este mecanismo. Assim, parece-me razoável assumi-los como uma fonte válida, ainda que sem desconhecer limites. (2006, p. 61).

Alguns autores acreditam que a disseminação das provas em larga escala tem servido como referência para uma regulação do mercado educativo, afastando-se de um mecanismo de garantia do direito à educação. Este é o caso de Chaves (2009):

⁹ O Brasil não é membro da OCDE, sua participação no Pisa é na categoria de convidado.

No se trata, desde luego, de rechazar a priori este tipo de pruebas, necesarias para medirnos en relación con los exigentes patrones internacionales. De lo que se trata es de analizar las implicaciones que esta metodología está teniendo en nuestro medio. Una de ellas, preocupante si se mira desde la lógica de la educación como derecho, es que están sirviendo más como referencia para regular el mercado educativo entre instituciones estatales y privadas y entre estas últimas que para mejorar la educación. (p. 10).

Casassus (2007b) afirma que se tem dado aos testes em larga escala a legitimidade e o poder para que sejam os articuladores das políticas educacionais. No entanto, essa escolha não tem possibilitado grandes avanços.

A focalização no resultado escolar, apesar de tornar visível um produto da educação, ao final nada faz a não ser oferecer uma constatação estatística da desigualdade quanto aos resultados. Não nos diz nada sobre o que é preciso fazer para produzir mudanças nos resultados, melhorar a qualidade da educação e diminuir a desigualdade. (2007, p. 57).

O desenvolvimento da pauta da qualidade numa perspectiva economicista em contraposição ao discurso da democratização da educação é objeto de investigação de Gentili (2001). Seu argumento é que, no final da década de 1980, o discurso da qualidade assumiu “o conteúdo que este conceito possui no campo produtivo, imprimindo aos debates e às propostas políticas do setor um claro sentido mercantil de consequências dualizadoras e antidemocráticas” (p. 115). Nesse processo, a qualidade da educação foi fortemente associada à eficiência e à produtividade.

Em sua análise, feita no início dos anos 1990, Gentili debruçou-se sobre três experiências. No Brasil, analisou o programa “Escola de Qualidade Total”, vigente no Ministério da Educação durante o governo Sarney. O programa consistia basicamente na realização de um pacto de qualidade no âmbito das escolas, envolvendo pais, alunos, professores, dirigentes, entre outros, e no desenvolvimento de princípios oriundos da gestão empresarial. A ideia subjacente era que a adoção das estratégias ligadas à filosofia da qualidade nas escolas teria o poder de transformar a educação em cada estabelecimento. O programa inspirou outros similares em diferentes estados da federação. Atualmente, poucas ações se designam por meio da expressão “qualidade total”.

As outras duas experiências analisadas foram a adoção de um sistema de avaliação da qualidade da educação baseado em testes de Linguagem e Matemática na Argentina e a reforma educativa implementada no Chile na década de 1980. O caso argentino, ocorrido antes da introdução das provas de larga escala no Brasil, guarda semelhanças com as experiências em curso, hoje, em nosso país.

Para Gentili, a fragilidade das experiências avaliadas reside na transposição pura e simples de princípios empresariais para o campo educacional. Na Argentina, os testes de larga escala eram compreendidos como a espinha dorsal de um programa de qualidade, com o entendimento de que a medição pudesse operar as mudanças necessárias no sistema educacional. O autor alerta que estes métodos seriam considerados ingênuos até mesmo por empresários, que os considerariam antes como meios do que como fins para desenvolver melhores práticas de qualidade.

Segundo Gentili, a partir dos anos 1980, a qualidade (que há muito tempo é uma noção importante no campo empresarial) firmou-se como uma nova estratégia competitiva para um mercado cada vez menos homogêneo. O desenvolvimento mercadológico levou a uma diversificação de produtos e serviços, visando à adaptabilidade e à constante conquista do público consumidor. “Mercado diferenciado supõe sempre qualidade diferencial. Sem esse caráter diferencial, não se pode compreender uma das razões fundamentais que explicam a qualidade no mundo empresarial”, diz Gentili (p. 173).

Qualidade nos ambientes corporativos implica a necessidade de mensuração e quantificação. A eficiência produtiva nas empresas seria resultado de cálculos entre o custo de produção e a qualidade final do produto. Nessa operação, o custo de produção não pode ser tão alto a fim de garantir uma máxima qualidade, pois é preciso viabilizar um produto competitivo no mercado. No argumento de Gentili, a mesma operação se vislumbra na educação: os custos das políticas voltadas para a qualidade não podem inviabilizar sua operacionalização. Desta forma, o nivelamento é feito por baixo, em uma lógica em que alguns irão sobressair e outros não, “naturalmente”, operando-se o cálculo da eficiência. E os que sobressaem são os “melhores”. Nesse registro, a qualidade é empregada com o sentido de diferenciação e dualização social. “Na terminologia do moderno mercado mundial, ‘qualidade’ quer dizer ‘excelência’, e ‘excelência’, ‘privilegio’, nunca ‘direito’” (GENTILI, 2001, p. 174). Na disputa pela qualidade da educação, Gentili clama por uma perspectiva histórica de qualidade que coloque o conceito na perspectiva do direito, “como fator indissoluvelmente unido a uma democratização radical da educação e a um fortalecimento progressivo da escola pública” (2001, p. 172). Para o autor, aplicar o princípio da igualdade na qualidade é tão necessário à democratização da educação pública quanto o acesso à escola.

Campos e Haddad (2006) consideram que a questão da qualidade da educação foi fortemente influenciada pela chamada crise do Estado e pela adoção de políticas de ajuste econômico no final da década de 1980. Em um momento em que se demandava aumento de verbas para a educação, já que havia crescido consideravelmente o contingente de alunos atendidos pelos sistemas, gerou-se uma contradição entre os objetivos de melhoria e a disponibilidade de dinheiro para alcançá-los. A então recém-promulgada Constituição de 1988 definia um conjunto de direitos sociais

que dependiam da ampliação da atuação do Estado, criando novas expectativas de atendimento na sociedade. No entanto, com a adoção de medidas de redução do Estado e, mais do que isso, com o direcionamento político-econômico ocorrido no país, houve significativa diminuição dos recursos investidos na educação. Campos e Haddad observam que, neste período, os problemas da educação passaram cada vez mais a ser apresentados como questões de qualidade, deslocando o foco do investimento de recursos para o seu gerenciamento. Naquele contexto, passaram a ser desenvolvidos programas educacionais com concepções empresariais, chamados de "qualidade total", tal como o descrito por Gentili. Alguns grupos, com base nas ideias de eficiência e produtividade, pregaram a adoção de técnicas de gestão típicas de empresas privadas em redes públicas de ensino, levando à identificação da pauta da qualidade com posições neoliberais.

Com recursos insuficientes e necessidades crescentes, a qualidade passa a ser concebida principalmente do ponto de vista da eficiência dos sistemas educacionais. São implantados, então, sistemas nacionais de avaliação de desempenho, ao mesmo tempo em que se procura descentralizar a gestão das escolas ao nível dos municípios e das unidades escolares. A concepção empresarial de qualidade baseada nos novos paradigmas de gestão, o chamado "toyotismo", serve de modelo para muitas das reformas introduzidas nesse período. Dessa maneira, procura-se, também na educação, delegar responsabilidades, ao mesmo tempo em que se adotam sistemas de avaliação centralizados que buscam controlar a "produtividade" da educação, medida pelo desempenho dos alunos em testes aplicados em diversas etapas de sua escolaridade. (CAMPOS; HADDAD, 2006, p. 104).

Para Campos, a abordagem do tema da qualidade no contexto da garantia dos direitos à educação foi um paradigma que surgiu num segundo momento, após a identificação do tema com posições neoliberais. "No Brasil, por exemplo, foi introduzido o conceito de 'qualidade social', para marcar a diferença de posições" (2006, p. 24).

A noção de qualidade social tem sido usada de forma recorrente, especialmente por organizações da sociedade civil. Entretanto, as referências teóricas que tratam da temática são esparsas. Carreira e Pinto (2007, p. 21) associam a emergência da noção ao debate qualidade *versus* equidade, vigente a partir do final da década de 1990. A ideia básica seria incorporar os princípios da inclusão social e da democracia à noção de qualidade, frisando a importância de promover uma educação de qualidade para todos e não somente alguns.

Charlot (2005) afirma que essa é uma noção "tipicamente brasileira", não sendo encontrada na França ou em textos escritos na língua inglesa. Aponta também que

“Qualidade social da escola’ é uma noção estranha. Com efeito, do ponto de vista sociológico, cada sociedade tem uma escola que, por definição, condiz com ela. Portanto, tem uma escola que apresenta a ‘qualidade social’, de que ela precisa” (p. 40).

A qualidade da educação como um atributo do direito à educação é defendida por Chaves (2009).

Cuando hablamos de la educación como derecho estamos entendiendo que la calidad es uno de los atributos del derecho, una de sus condiciones esenciales, pero nos referimos a ella no como un insumo que se incorpora a la educación desde fuera sino como una de sus cualidades constitutivas. La calidad depende del conjunto de factores que hacen realidad el derecho, está en todas sus dimensiones, no solo en los logros de aprendizaje, en los contenidos curriculares, en la incorporación de las TIC, en las comparaciones internacionales, en procesos certificados normativamente. Desde luego que también está en todo esto. Pero no solo allí. [...] Tiene que ver con todos los factores que intervienen en la efectiva garantía del derecho. Cuando algunos de estos factores no está presente, o no hace presencia en la manera en que se requiere, se afecta el disfrute del derecho, o lo que es igual, la educación pierde cualidades esenciales. (CHAVES, 2009, p. 9-11).

Assim como as de equidade/iniquidade, as noções de igualdade/desigualdade e diversidade/homogeneidade são usuais na discussão sobre qualidade da educação. As reflexões tecidas por Boto (2005) podem colaborar para a compreensão dessas relações. A autora se apropria da tese de Norberto Bobbio acerca das três gerações de direitos humanos¹⁰ para propor a existência de uma tríade geracional específica para os direitos educacionais. A primeira geração se encontraria no postulado de um ensino universal para todos, marcada pela expansão da escola enquanto imperativo político, considerada etapa fundamental da democratização da educação. A segunda geração de direitos seria representada pela necessidade de assegurar uma escola de boa qualidade que possibilitasse o êxito de todos os alunos no processo de aprendizagem. Os olhares se teriam movido para os processos educativos desenvolvidos no interior das escolas, evidenciando as exclusões neles vigentes e problematizando o fundamento dos padrões de qualidade que baseiam as práticas escolares e as normas de qualidade do ensino público. O segundo grupo de direitos prescreveria uma “revisão dos conteúdos, métodos, pressupostos e crenças que norteiam a lógica classificatória e excludente da escolarização atual” (BOTO, 2005, p. 122).

¹⁰ Bobbio (2004) afirma que os direitos do homem vieram ao mundo em três gerações distintas: primeiramente os direitos políticos, em seguida os sociais e por fim o direito à pluralidade cultural.

Já a terceira geração de direitos educacionais teria nascido das propostas de reconstrução da cultura escolar à luz de questões relativas à diversidade, marcada pelo direito às identidades, à pluralidade cultural e de valores e ao respeito de diferenças. Com a terceira geração, “o tema da igualdade passou a tomar o contraponto das diferenças – seja pela questão das minorias, seja pela percepção das identidades múltiplas e, mesmo, de particularismos locais constitutivos” (p. 136).

Romper algumas amarras simbólicas do conhecimento escolar exigiria um esforço voltado não mais agora para a direção exclusiva da igualdade, ainda que com qualidade, mas, substancialmente, para projetar, acatar e conviver com diferenças: distintas trajetórias, percursos alternativos, diferentes pertenças culturais passam a reivindicar fazer parte do currículo. (BOTO, 2005, p. 125).

Nesse contexto, surgem os debates sobre equidade, ações afirmativas e focalização das políticas públicas “para o privilégio de setores que historicamente estavam objetivamente excluídos, em maior ou em menor proporção, do usufruto de direitos que, por lei, já seriam seus” (BOTO, p. 136).

As relações entre equidade e qualidade são objeto de numerosas polêmicas, não só no Brasil como em vários outros países (UNESCO/OREALC, 2007). Entre os argumentos de que qualidade e equidade são inconciliáveis, há a crença de que é impossível garantir um alto nível de excelência a todos, baixando-se os patamares de qualidade. A Unesco/Orealc defende uma perspectiva na qual qualidade e equidade são indissociáveis. A compreensão da organização é que a equidade articula os princípios de igualdade e diferenciação, na medida em que prima por “proporcionar mais a quem mais necessite e dar a cada um a ajuda e os recursos de que precisa para que esteja em igualdade de condições de aproveitar as oportunidades educacionais” (p. 41). Considerando a equidade como um princípio ordenador de diversidades em torno de uma igualdade fundamental, a Unesco/Orealc destaca três dimensões: 1) equidade de acesso; 2) equidade nos recursos e na qualidade dos processos educacionais; e 3) equidade nos resultados de aprendizagem.

Para a Unesco/Orealc, uma das principais questões que emergem da discussão sobre equidade e igualdade de resultados é a relativa ao nível desejado de “igualdade”.

[...] qual há de ser o nível de igualdade: um piso comum? Em relação a quê? A ideia de um piso mínimo ou básico para todos, se bem que politicamente atraente, encontrou certa oposição por ser suscetível de ser entendida como limitação do direito à educação concebido de um modo mais ambicioso e igualitário. (UNESCO/ OREALC, 2007, p. 45-46).

Em relação ao assunto, Casassus diz que:

[...] uma política orientada para a igualdade é uma política que procura igualar o acesso à educação e que busca a igualdade nos resultados. Esta política, de um lado, tende a ser – erroneamente – percebida como uma etapa superada e como uma etapa quantitativa e de gestão. Uma política orientada para a equidade é aquela que procura dar a cada estudante uma educação de acordo com suas necessidades, as que estão mais ligadas à sua condição social e características culturais. Uma política que procura homogeneizar supõe uma igualdade em todos os âmbitos e, portanto, é orientada para que todos recebam “objetivamente” o mesmo e, consequentemente, procura a integração através do oferecimento de conteúdos similares. (CASASSUS, 2007a, p. 46).

Se a discussão acima remete a questionamentos em relação aos modelos de educação vigentes, cabe observar que os debates sobre qualidade da educação, na maior parte das vezes, furtam-se a uma discussão mais profunda sobre os modelos. A ausência desse debate global sobre educação e modelos de educação no Brasil é apontada por Ghanem (2004). Para ele, a principal questão que emerge da discussão da temática da qualidade é o próprio modelo de educação que se apregoa. Diz o autor: “Mais de uma vez já se concluiu que a pretensão declarada dessas reformas de melhorar a qualidade da educação ampara-se em medidas que reforçam tendências predominantes no sistema escolar, as quais concorrem para produzir ineficiência e desigualdade” (GHANEM, 2004, p. 173).

Ao não enfocarem o cerne do problema – o modelo de educação em vigor –, os programas de melhoria da qualidade correm risco de tomarem medidas paliativas ou, mais do que isso, produzirem o efeito contrário ao desejado, gerando ainda mais exclusão. Para Ghanem, a ampliação do acesso à educação pública foi alcançada oferecendo-se “mais do mesmo”, ou seja, mais vagas para um mesmo modelo de educação escolar, sem reflexão sobre tal modelo ou ainda acerca dos efeitos da expansão. Para implementar mudanças que de fato tenham impacto na qualidade da educação seria necessário encontrar outro modelo, sustentado em novas bases. Para Ghanem, isso implicaria alterar a concepção de educação fundamentada na transmissão de conhecimento para uma baseada na produção de conhecimento.

Para uma educação escolar adequada à democracia, não se trata, enfim de “melhorar” ou “aumentar” a qualidade da educação escolar. Trata-se de mudar de qualidade, edificar outro modelo baseado na produção de conhecimento. Nesse modelo, mais importante que estabelecer um padrão nacional ou internacional, é que cada grupo local estabeleça, com

crescente nitidez, o conhecimento que necessita produzir, podendo, por conseguinte, tornar evidentes os conhecimentos já existentes que suportem essa produção. Somente após esse percurso, restaria buscar as formas eficientes de dominar os conhecimentos existentes. (GHANEM, 2004, p. 219).

A perspectiva de Ghanem guarda afinidade com o conceito de necessidades básicas de aprendizagem, um dos pilares da proposta da política educativa delineada na Conferência Mundial sobre Educação para Todos (EPT), realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990. Necessidades básicas de aprendizagem, segundo Torres (2001),

são definidas num sentido muito amplo, incluindo nesse conceito conhecimentos, destrezas e valores indispensáveis para sobreviver, participar e exercer plenamente a cidadania, desenvolver as próprias capacidades, estar informado e capacitado para tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo dentro de um marco de educação e aprendizagem permanentes. [...] As próprias noções de necessidades e de aprendizagem são colocadas ao lado do aluno, daquele que aprende, que demanda educação. As propostas da Educação para Todos implicam – isso era expressamente recomendado – a “identificação” das necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos em cada situação e contexto concretos, mediante processos de pesquisa, de participação e de consulta social. (p. 40-41).

No entanto, alerta Torres, assim como outras propostas inovadoras da EPT, as necessidades básicas de aprendizagem foram interpretadas de forma reduzida pelas políticas educacionais: “O *básico* tende a ser interpretado como *mínimo*, como *teto* e não como *piso*” (p. 40, grifos da autora). Passaram a ser “reinterpretadas como ‘conteúdos mínimos’ ou ‘padrões mínimos’ [...] nos quais costuma ser incluída uma listagem de ‘destrezas’ de natureza bem diversa tais como: leitura, escrita e cálculo, noções básicas de higiene e saúde”, entre outras (p. 40).

Outra característica da visão ampliada de educação básica acordada em Jomtien que, segundo Torres, foi interpretada de maneira empobrecida na efetivação das políticas educacionais foi a diretriz de concentrar a atenção na aprendizagem. O reconhecimento da centralidade da aprendizagem no ideário educacional tem como marco a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, da qual foi um elemento-chave (TORRES, 2000). O artigo quatro do documento da Conferência – “concentrar a atenção na aprendizagem” – afirmava que

A possibilidade de que a expansão das oportunidades educativas se traduza em um desenvolvimento significativo de cada pessoa ou da sociedade depende, em última instância, de que as pessoas

realmente aprendam como resultado dessas oportunidades, isto é, que adquiram conhecimentos úteis, capacidade de raciocínio, aptidões e valores. Como consequência, a educação básica deve centrar-se na aquisição e nos resultados efetivos da aprendizagem, em vez de prestar atenção exclusiva na matrícula, na participação contínua em programas organizados e na realização das exigências necessárias para a obtenção de um certificado. A adoção de enfoques ativos e participativos é de especial importância para garantir a aprendizagem e permitir que aqueles que aprendem desenvolvam todo seu potencial. Por isso, é necessário definir níveis aceitáveis de aprendizagem dentro dos programas educativos, assim como melhorar e aplicar sistemas de avaliação de resultados de aprendizagem. (UNESCO, 1998, p. 4).

Para Torres (2000, p. 44), entretanto, “aprendizagem é um tema muito mencionado, mas ainda muito escorregadio nas políticas e reformas educativas iniciadas pós-Jomtien”. A proposta original se teria reduzido, traduzindo-se a diretriz de “concentrar a atenção na aprendizagem” em “melhorar e avaliar o rendimento escolar”. Para a autora,

a concentração na aprendizagem implica partir e dar prioridade ao ponto de vista da demanda e do aluno, romper com uma tradição educativa que definiu historicamente seu trabalho a partir da oferta e do ponto de vista do ensino e, portanto, dar uma profunda virada no paradigma educativo e escolar convencional. Contudo, no meio escolar a aprendizagem continua sendo identificada com rendimento escolar. Assim, passa ao primeiro plano e generaliza-se o uso de provas padronizadas. (TORRES, 2000, p. 44, grifos da autora).

As análises de Ghanem e Torres podem ser associadas à necessidade colocada por Beisiegel de se criar uma nova qualidade para enfrentar os desafios colocados para a educação pública, incorporando os princípios da reestruturação e da transformação.

A “melhoria da qualidade” e a “melhoria da eficiência” não são marcos adequados para pensar e levar adiante essas transformações. Melhorar a qualidade e a eficiência de um sistema educativo e escolar que não funciona, e que demonstrou ser inadequado para a grande maioria da população (crianças, jovens e pobres), equivale a “fazer mais da mesma coisa”, no máximo de uma forma melhor. [...] O que temos pela frente é o desafio de um compromisso sério e renovado para se construir uma educação diferente para todos, não simplesmente remoçar a velha educação. (TORRES, 2001, p. 86).

Considerações finais

Cinco enfoques principais na construção da noção de qualidade da educação se destacam no exame das obras selecionadas.

O primeiro vincula a noção ao processo de expansão da escolarização, especialmente do ensino fundamental, que forjou uma nova realidade educacional no país, concebendo a qualidade como uma medida política. Adams (2000), Campos (2000), Azanha (2004), Carvalho (2004), Beisiegel (2006) e Oliveira (2005), fazem referência à qualidade compreendida como acesso universal à escola.

O segundo recorte enxerga nos resultados aferidos pelas provas em larga escala o principal significado de qualidade que circula atualmente na sociedade. Oliveira (2006) e Casassus (2007a) são dois autores que trazem esse enfoque para o debate.

A associação da pauta da qualidade a uma perspectiva economicista é o terceiro enfoque predominante nas obras analisadas. Gentili (2001) é o principal autor que traz essa abordagem, ao qual Campos e Haddad (2006) também se referem. A qualidade é colocada como um conceito de sentido mercantil e antidemocrático, que mais atende à manutenção da desigualdade educacional do que à promoção da igualdade e à garantia do direito à educação.

A quarta abordagem propõe que a qualidade seja examinada à luz de questões relativas à diversidade, como o direito às identidades, à pluralidade cultural e às diferenças. Trazida por Boto (2005), o recorte coloca a diversidade como contraponto para a questão da igualdade / desigualdade educacional.

O quinto e último enfoque (do qual Ghanem, 2004, e Torres, 2001, são os principais defensores) apregoa que a questão que emerge ao discutir a temática da qualidade é o próprio modelo de educação vigente, sendo necessário, mais do que melhorar, reestruturar e transformar a educação.

A redução das desigualdades educacionais é um valor que está por trás dos cinco recortes apresentados. Pode-se afirmar que todos relacionam a noção de qualidade da educação a um direito a ser desfrutado por todos, implicando extinção de privilégios. Universalização do acesso à escola, igualdade de resultados nos resultados das provas padronizadas, oposição a uma visão mercantil e dualizadora da qualidade, introdução do contraponto das diversidades, transformação do modelo de educação; tudo se funda no valor de diminuição massiva da desigualdade, ainda que com enfoques diferentes.

Referências

- ADAMS, D. *Defining educational quality*. Arlington: Institute for International Research, 1993. 18 p.
- AZANHA, J. M. P. Democratização do ensino: vicissitudes da ideia no ensino paulista. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 335-344, mai./ago. 2004.
- BEISIEGEL, C. R. *A qualidade do ensino na escola pública*. Brasília: Líber Livro, 2006. 168 p.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 2004. 232 p.
- BOTO, C. A. Educação Escolar como direito humano de três gerações: identidades e universalismos. In: SCHILLING, F. (Org.). *Direitos humanos e educação: outras palavras, outras práticas*. São Paulo: Cortez; FE-USP, 2005. p. 87-144.
- CAMPOS, M. M. A qualidade da educação em debate. *Cadernos do observatório: a educação brasileira na década de 90*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, n. 2, p. 47-70, out. 2000.
- _____. Que qualidade buscamos na América Latina? In: CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *A educação na América Latina: direito em risco*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Cortez, 2006. p. 23-27.
- CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. O direito humano à educação escolar pública de qualidade. In: HADDAD, S.; GRACIANO, M. (Orgs.). *A educação entre os direitos humanos*. Campinas: Autores Associados; Ação Educativa. 2006. p. 95-125.
- CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007. 127 p.
- CARVALHO, J. S. F. Democratização do ensino revisitado. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 327-334, mai./ago. 2004.
- _____. A qualidade de ensino vinculada à democratização do acesso à escola. *Estudos Avançados*. São Paulo, n. 60, p. 307-310, 2007.
- _____. O declínio do sentido público da educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 89, n. 223, p. 411-424, set./dez. 2008.
- CASASSUS, J. *A escola e a desigualdade*. Tradução Lia Zatz. 2. ed. Brasília, DF: Líber Livro Editora, Unesco, 2007a. 204 p.

_____. Evaluación evaluativa, segmentación social y perdida de calidad. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 23., 2007, Porto Alegre. *Trabalho Apresentados...* Porto Alegre: Anpae, 2007b. 8 p.

CHARLOT, B. Qualidade social da Escola pública e formação dos docentes. *Revista Espaço Pedagógico*, Passo Fundo, v. 12, n. 2, p. 39-48, jul./dez. 2005.

CHAVES, O. P. La cuestión de la calidad de la educación. *Boletín del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas*, n. 26, p. 1-11, abr. 2009.

GENTILI, P. O discurso da qualidade como nova retórica conservadora no campo educacional. In: _____; SILVA, T. T. (Orgs.). *Neoliberalismo: qualidade total e educação: visões críticas*. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 111-177.

GHANEM, E. *Educação escolar e democracia no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica; São Paulo: Ação Educativa, 2004. 232 p.

HADDAD, F. Petróleo e qualidade da educação. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz3108200809.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2008.

OLIVEIRA, R. P. *Estado e política educacional no Brasil: desafios do século XXI*. 2006. 161 f. Tese (Livre-docência)–Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

_____. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 – especial, p. 661-690, out. 2007.

OLIVEIRA, R. P.; ARAÚJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 28, jan./abr. 2005.

QUALIDADE. In: HOUAISS dicionário da língua portuguesa. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. p. 2.344.

RISOPATRÓN, V. E. *El concepto de calidad de la educación*. Santiago do Chile: Unesco; Orealc, 1991. 71 p.

SILVA, V. G. *Por um sentido público da qualidade da educação*. 120 f. 2008. Tese (Doutorado)–Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

TORRES, R. M. *Educação para todos: a tarefa por fazer*. Porto Alegre: Artmed, 2001. 104 p.

Recebido em: 26/04/2011

ACEITO PARA PUBLICAÇÃO EM: 23/11/2011

