

EDITORIAL

A produção científica regional é a temática central desse número, valorizando as pesquisas de professores e pesquisadores que se debruçam na compreensão do contexto de fronteira. As contribuições são de autores brasileiros, mas com enfoque sobre questões que ultrapassam a fronteira vizinha (Argentina e Paraguai). Entendemos que conhecemos poucos a região e as diversas formas de organização das sociedades.

A Pleiade tem um caráter interdisciplinar e a cada edição fortalece sua posição, dialogando com temáticas de diferentes áreas do conhecimento. Ao abrir espaços para as diferentes áreas do conhecimento entendemos que não deve haver privilégios na divulgação das pesquisas, muito menos desmerecer a produção regional. Assumimos o compromisso com a produção regional, uma vez que há uma oferta variada de Instituições de Ensino Superior, tanto públicas como privadas.

Os artigos contemplados no atual número reforçam o campo da Educação, um claro indicativo de que a produção científica regional ainda se concentra em algumas áreas do conhecimento. Soma-se ao cenário da produção científica, um número elevado de professores que atuam na condição horista e com dedicação exclusiva ao ensino, sem tempo e incentivo para a pesquisa.

Enfim, o leitor encontrará nesse número várias possibilidades de conhecer um pouco mais a região, contribuindo para o planejamento e a ação docente. O conhecimento do contexto tem significado quando se tem compromisso com uma educação transformadora.

Editor

SUMÁRIO

A qualidade da educação: conceitos e debates acadêmicos - Valdecir Soligo	3
O Projeto Laboratório Vivo de Ciências Naturais e Cuidados com Meio Ambiente como prática docente na Graduação - Blasius Silvano Debal, Fátima Regina Bergonsi Debal, Fernanda Hardeminck, Silvana Lorete Vargas Justino, Simone Zacarias da Silva	23
A falsa ordem da concepção pedagógica tradicional - Alexandre Zaslavsky, Cristiane Alves Viana	33
Contribuições das novas tecnologias para a produção textual, em língua portuguesa sob o olhar da Retórica, da Argumentação e da Pedagogia Retórica - Carmen Aparecida Nunes Neto	47
História, memória e autoritarismo em "La Excavación" - Paulo Alves Pereira Júnior	59
Formulação e implementação estratégica: Estudo de caso de uma - Rodrigo Souza da Costa, Fábio Aurélio de Mario, Sara Ferreira de Lima Rapé	71
Efeito protetor da Pata-de-vaca (<i>Bauhinia forficata</i>) contra Diabetes Mellitus Induzido por Aloxano em camundongos SWiss - Jady Dandara Martins, Rayana Ribeiro Martins, Adriane Cristina Guerino, Gustavo Roberto Villas Boas, Adriana Zilly, Ivaneliza Simionato de Assis	87

A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: CONCEITOS E DEBATES ACADÊMICOS¹

Valdecir Soligo²

RESUMO

Este estudo é parte da pesquisa de doutoramento onde discuto a questão da qualidade da educação a partir do debate sobre as avaliações em larga escala através dos valores do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e características sociais e educacionais dos municípios de pequeno porte da Região Sul do Brasil. O objetivo é discutir o conceito de qualidade da Educação, a partir de perspectivas diferentes, apresentando parte do debate acadêmico sobre a temática na busca de uma visão interdisciplinar. O estudo foi realizado através de revisão bibliográfica em artigos e livros de diferentes campos do conhecimento sendo o foco principal a área da educação. Como resultado, apontamos para o termo "qualidade da educação" como polissêmico sendo necessário seu constante debate e aprofundamento para que aja melhor compreensão dos contextos práticos e teóricos que constituem sua construção e delimitação. A qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, e que envolve múltiplas dimensões; entre elas, a política, a cultura e sociedade.

Palavras chave: Qualidade – Educação – Avaliação.

Área: Educação

¹Pesquisa realizada no âmbito do projeto de pesquisa "Indicadores de qualidade e Gestão Democrática – Núcleo em Rede – 2011-2014, Observatório de Educação – CAPES/INEP – Projeto OE 146/2011" sobre a coordenação da Prof. Dra. Flávia O. C. Werle.

²Doutor em Educação da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE).

INTRODUÇÃO

Na Constituição Federal (CF) de 1988, a Educação é considerada como princípio jurídico e reconhecida como direito fundamental. A legislação brasileira faz menção expressa à importância da qualidade da Educação, tratando-a como princípio basilar do ensino a ser ministrado, conforme denota o inciso VII do art. 206 da Constituição Federal, ou seja, a constituição de 1988 garante o direito à Educação com “padrão de qualidade” para todos.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, também faz menção expressa a esse direito no seu artigo 3º, parágrafo IX - garantia de padrão de qualidade. Segundo a legislação, o direito à Educação vincula o país, o estado, a comunidade em geral e os educandos, sendo obrigação do Estado garantir esse direito. Na prática, a exigência da qualidade da Educação são desafios enormes com a ausência ou ineficácia das políticas públicas que garantam esse direito.

Como salienta Castro (2008), o debate sobre qualidade da Educação não é um tema novo, pelo contrário, ele tem ocupado posição de destaque nas políticas públicas há alguns anos. A noção de qualidade, no entanto, é complexa, polissêmica e, por vezes, subjetiva. Com seus diferentes atores individuais e institucionais, qualidade da Educação é algo que traz implícitas múltiplas significações, evidenciando que são diversos os elementos a considerar. Para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis à Educação, tendo em vista a produção, organização, gestão e disseminação de saberes e conhecimentos fundamentais ao exercício da cidadania.

A análise da qualidade da educação deve se dar em uma perspectiva polissêmica, uma vez que essa categoria traz implícita múltiplas significações. O Exame da realidade educacional, com seus diferentes atores individuais e institucionais, evidencia que são diversos os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo, tendo em vista a produção, organização, gestão e disseminação de saberes e conhecimentos fundamentais ao exercício da cidadania (DOURADO et al, 2007, p. 3).

A complexidade é característica da temática, como indicam pesquisas da UNESCO (2002; 2003); INEP (2004); LIMA (1998); Nóvoa (1999), dentre outros. Nesse sentido, é fundamental problematizar alguns dos conceitos e definições de qualidade da Educação, que endossam práticas e políticas educativas, bem como as dimensões e os fatores que apontam para a construção de uma Educação de qualidade.

A necessidade de construção e explicitação de dimensões, fatores e indicadores de qualidade que expressem a complexidade do

fenômeno educativo vêm constituindo o universo de preocupações das políticas públicas para a Educação e de pesquisadores do campo da Educação. É a partir deste contexto que justificamos o estudo sobre os debates acadêmicos em torno da conceituação da qualidade para a educação entre teorias, concepções e demandas diferentes.

1. O DEBATE ACADÊMICO E A CONCEITUAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Pedro Demo (2004) destaca que a qualidade educacional é:

A conjunção da qualidade formal e da qualidade política, referindo-se a primeira como sendo instrumentos e métodos, e a segunda a finalidades e conteúdos, assim, qualidade centra-se no desafio de manejar os instrumentos adequados para fazer história humana (DEMO, 2004, p. 36).

Estudos, avaliações e pesquisas mostram que a qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, e que envolve múltiplas dimensões; entre elas, a política. Essa qualidade não pode ser apreendido apenas por um reconhecimento das variedades e das quantidades mínimas de insumos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e muito menos sem tais insumos (DOURADO et al, 2007).

Os resultados desses debates revelam que há diferentes formas de interpretar o tema qualidade da Educação, desde a análise da organização do trabalho escolar, das condições de trabalho, da gestão da escola, do currículo, da formação docente, até a análise de sistemas e unidades escolares que pode se expressar, por exemplo, nos resultados escolares obtidos a partir das avaliações externas.

Além desses aspectos, é fundamental ressaltar que a educação articula-se às diferentes dimensões e espaços da vida social, sendo ela própria elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. Isto quer dizer que a educação é perpassada pelos limites de possibilidades da dinâmica econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade (DOURADO et al, 2007, p. 7).

O Documento de Referência da Conferência Nacional de Educação (MEC, 2009) ressalta que qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, vinculando-se às demandas e exigências sociais de um dado processo.

Neste caso, toda e qualquer análise da qualidade da Educação deve considerar que o conceito de qualidade é construído historicamente, pois os conceitos, as concepções e os significados modificam-se de acordo com o tempo e com os espaços onde

os mesmos são empregados. Trata-se, então, de uma síntese, de concepção, formulada com base no contexto social, político e econômico de um dado momento histórico e situado em um determinado espaço físico (MOREIRA; KRAMER, 2007).

É extensa a lista de elementos que podem ser considerados indispensáveis para uma educação escolar eficaz, assim como são profundos e diversificados os aspectos que podem levar a uma compreensão consistente da problemática, em razão da multiplicidade de significados do que seja uma boa educação ou uma escola de qualidade. Assim, só têm sentido falar em escola de qualidade ou escola eficaz se consideramos um conjunto de qualidades ou de aspectos envolvidos. Isso significa dizer, no entanto, que é fundamental identificar e apontar elementos constituintes comuns de uma boa escola ou escola eficaz, identificando as similitudes a serem consideradas para essa qualificação, mesmo tendo em conta que as escolas de boa qualidade são produzidas em realidades e em condições objetivas bastante diferentes (DOURADO et al, 2007, p. 9).

No texto “A Qualidade da Educação: conceitos e definições”, de Dourado et al (2007), os termos eficácia e qualidade são percebidos como sinônimos ou equivalentes. A equivalência desses termos pode conduzir ao entendimento da qualidade de forma simplificada, pois, uma escola pode ser eficiente em alguns aspectos, como, por exemplo, na gestão de recursos ou na proficiência em Matemática nas avaliações externas, sem que isso garanta uma Educação de qualidade, dependendo do que se entende por qualidade. Por outro lado, os autores apontam para a necessidade de considerar um conjunto de aspectos e elementos similares ou diferenciadores, que constituem uma Educação de qualidade, normalmente vinculados à realidade do contexto em que a escola, a rede ou o sistema de ensino estão inseridos.

Neste aspecto, a qualidade da Educação vincula-se a múltiplos entendimentos conceituais, mas, também, a uma grande quantidade de fatores intraescolares e extraescolares, adquirindo significações distintas no tempo e no espaço. Enguita (2002) chama a atenção para o fato de que a difusão dessa expressão nunca é neutra e, por vezes, chega a ocultar seu verdadeiro significado, pela via de uma perspectiva mobilizadora, que pode até aglutinar forças políticas opostas em torno de si. Aponta, ainda, para as diferentes faces do entendimento de qualidade nas políticas públicas educacionais, o que exige maior aprofundamento sobre os processos de determinação dos fatores que atribuiriam qualidade à Educação.

Segundo Enguita (1999), qualidade da Educação, no Estado de Bem-Estar, estava diretamente relacionada com o volume dos gastos públicos. Quanto maior o gasto por aluno, na dotação de

recursos humanos e materiais, maior seria a qualidade da Educação. Com o enfraquecimento do papel do Estado, no entanto, o foco da qualidade é deslocado para a eficácia do processo. A lógica passa a ser a empresarial: gastar menos com o máximo de aproveitamento. E a qualidade é vista numa ótica econômica, pragmática e gerencial. No discurso neoliberal, a Educação deixa de ser parte do campo social e político, para ingressar no mercado e funcionar a sua semelhança. O Estado do Bem-Estar Social passa a representar os riscos de estagnação da livre iniciativa, da produção de bens de consumo e maquinário, do mercado e, de forma geral, para a nova ordem mundial. No Brasil da década de 1990, a retórica neoliberal é basicamente a mesma. Atribui a participação do Estado em políticas sociais, como a fonte de todos os males da situação econômica e social, tais como a inflação, a corrupção, o desperdício, a ineficiência dos serviços, os privilégios dos funcionários, etc. Defende uma reforma administrativa ou reengenharia do Estado, para criar um "Estado mínimo", afirmando que, sem essa reforma, o país corre o risco de não ingressar na "nova ordem mundial".

Enquanto para o liberalismo clássico a Educação era direito do homem e do cidadão, o neoliberalismo, segundo Silva (1994), promove uma regressão da esfera pública, na medida em que aborda a escola no âmbito do mercado e das técnicas de gerenciamento, esvaziando o conteúdo político da cidadania, substituindo-o pelos direitos do consumidor. O neoliberalismo vê alunos e pais de alunos como consumidores e, portanto, a Educação é transformada em mercadoria e deve seguir as regras do mercado.

O extremo dessa concepção é que a retórica neoliberal resume o modelo vigente, através do termo qualidade. Assim, a associação entre cultura escolar e lógica empresarial com o emprego de fórmulas da comunicação de massas e de novas tecnologias da informática confunde-se com o entendimento do conceito de qualidade da Educação.

O projeto educacional do neoliberalismo visa a uma reforma economicista da Educação, propondo que ela se preste ao desempenho individual no mercado e ao crescimento econômico. Os saberes por ela trabalhados devem qualificar as pessoas para a ação individual competitiva no mercado.

Tal referência possibilita a compreensão de que a noção de qualidade da Educação está intrinsecamente relacionada à concepção de Educação que se deseja consolidar, assim como à função social que esta ocupa na sociedade. Em outras palavras, possibilita reconhecer a Educação escolar como uma prática social que sempre esteve e estará vinculada a processos que reúnem conflitos de interesses, contradições e disputas.

Dessa forma, pensar sobre uma determinada concepção de Educação, ou ainda de qualidade da Educação, requer que essas sejam relacionadas ao contexto social, político, econômico e cultural no qual estão inseridas. Isso é importante, a fim de melhor

compreender o papel exercido por elas, nesse mesmo contexto. Vale lembrar, ainda, que a Educação sempre reflete princípios pedagógicos, baseados em uma dada filosofia, que, por sua vez, expressa uma concepção de homem e de sociedade. Esses princípios se realizam e se difundem por meio de diferentes instituições, seja a família, a igreja, a escola, entre outros (FREITAG, 1986).

De acordo com Machado (2006), é possível estabelecer uma relação de funcionalidade entre os juízos de valor sobre a qualidade da Educação e a sociedade capitalista, na qual a Educação é produzida, qual seja: a noção de qualidade da Educação, presente nas políticas públicas, tende a obedecer a lógica de mercado. Não é por acaso que o termo qualidade da Educação, levando-se em conta o avanço da ideologia neoliberal, vem sendo empregado constantemente nas últimas décadas, dando norte para os debates sobre a Educação e servindo de orientador para as políticas educacionais.

As reformas que se deram em toda a América Latina e no Brasil, principalmente na década de 1990, objetivaram retirar o Estado de seu papel de provedor do Bem-Estar Social e transferir essa responsabilidade para o mercado, para o setor privado, pois acreditava-se que esse setor poderia garantir a eficiência almejada. Na verdade, isto representou a transformação dos direitos sociais em mercadorias e a transformação da cidadania e o direito a democracia em capacidade de consumo. Os cidadãos passaram a ser encarados como consumidores e clientes.

Sob esta lógica, o discurso da melhoria da qualidade da Educação pública se intensificou e assistimos à retomada da Teoria do Capital Humano. No campo da formação, a perspectiva desejada passou a ser a do indivíduo flexível e polivalente, portador de habilidades e competências adaptadas às necessidades do mercado de trabalho. No que concerne à administração da Educação, foi adotada a lógica de gerenciamento das empresas, inicialmente sob a perspectiva da Qualidade Total e, posteriormente, como gestão gerencial. A qualidade das escolas passou a ser medida por processos de avaliação de desempenho dos alunos. Um dos aspectos mais criticados é o fato de essas avaliações não considerarem as diferenças sociais e econômicas da sociedade brasileira, reproduzindo os ideais de décadas anteriores. Assim, as avaliações focaram na ampliação da oferta de vagas, sem o devido cuidado com a qualidade dessa Educação, optando por um modelo barato e precário.

O termo "qualidade" poderia abarcar não apenas as políticas educacionais que hoje ganham terreno, mas, igualmente, as dos anos sessenta e início dos anos setenta: ao fim e ao cabo, tratava-se de melhorar o sistema educacional, permitir que mais pessoas acessem ao ensino geral não especializado, etc. A "igualdade de oportunidades" era, por assim dizer, a síntese da igualdade (no ponto de partida) e a busca da qualidade (em torno da seleção, no ponto

de chegada). Mas enquanto a palavra "igualdade de oportunidades" coloca ênfase no comum, a da "qualidade" enfatiza a diferença (ENGUIA, 2002, p.105).

Essa compreensão destaca a ideia de qualidade da Educação pelo resultado. Daí a necessidade do ranking entre as escolas, de políticas de financiamento, pautadas na quantidade de alunos por escola e na racionalização dos recursos, de investimento na formação de "bons" gestores educacionais etc. Na ótica neoliberal, essa competição estimularia a busca pela qualidade, destituindo o Estado dessa responsabilidade e relegando-a para a comunidade escolar e para a sociedade civil.

Deste modo, as noções de igualdade e igualdade de oportunidades – no início associadas ao imaginário democrático-liberal e, depois, convertidas em palavras de ordem durante o itinerário das lutas para a democratização das instituições sociais e políticas – são deslocadas paulatinamente pela noção de equidade, mais vinculada a idéia de acordo entre desiguais. Além disso, as noções econômicas e tecnocráticas de eficácia, produtividade, eficiência e êxito tomam o lugar de outras, mais políticas, como a de participação democrática na tomada de decisões educacionais, ou relacionadas com problemáticas sociais, como a de expansão quantitativa da matrícula escolar (GENTILLI, 2005, p. 261).

Partindo desse pressuposto teórico, a qualidade da Educação, é associada à lógica de mercado, em que o neoliberalismo estabelece as diretrizes para a Educação, através de mecanismos de redução do Estado provedor de bens sociais, para passar a um Estado regulador. Isso é feito por intermédio das avaliações em larga escala e pela vinculação aos resultados dos testes, de parte dos recursos destinados à Educação.

Para Oliveira e Araújo (2005), há três significados distintos de qualidade da Educação brasileira, identificados no processo histórico do ensino. O primeiro, condicionado pela oferta limitada de oportunidades de escolarização; O segundo relacionado com fluxo. E o terceiro associado à aferição de desempenho.

Seguindo este modelo, o primeiro significado, relativo à oferta ampla de oportunidade de escolarização, foi incorporado como pauta central nas discussões políticas e acadêmicas. Os resultados estão nas políticas educacionais de ampliação da oferta, que conquistaram avanços significativos, ultrapassando 95% do total de crianças com idade entre 7 e 14 anos matriculados no Ensino Fundamental. A ampliação do Ensino Médio e Universitário, no entanto, ficou postergada para o futuro. Já o segundo e o terceiro significados, propostos por Oliveira e Araújo (2005) são temas relativamente recentes, e significativamente carentes de inserção e aprofundamento nos debates.

A distorção da relação idade e série levanta questionamentos sobre o aproveitamento dos alunos e o quanto isso interfere na qualidade do ensino, além de repercutir diretamente nos custos da Educação. A questão do acesso à escola mereceu, nos anos de 1980 e 1990, um enorme esforço, sendo que o País conseguiu colocar a quase totalidade das crianças na escola. Em relação aos indicadores de fluxo escolar, no entanto, o Brasil ainda permanece com grandes dificuldades, referentes às altas taxas de repetência e à elevada proporção de adolescentes que abandonam a escola, sem concluir a Educação Básica. É o que demonstram estudos de Ribeiro (1991), Paro (2000) e Schiefelbein e Wollff (1993) entre outros.

As avaliações em larga escala compõem um campo profícuo para estudos e debates, envolvendo concepções diferentes de qualidade. O debate sobre avaliação em larga escala e suas repercussões na compreensão da qualidade da Educação apontam, pelo menos, para duas direções. Uma delas é crítica ao modelo de avaliação, baseado na aferição de resultados de proficiência. Esse modelo rejeita os testes padronizados, como indicadores de qualidade. Uma outra tendência, menos radical, busca perceber, nas avaliações em larga escala, elementos que possam contribuir com a melhoria da qualidade da Educação.

Nesse contexto, os estudos de Hanushek e Raimond (2003), apontam para a fraca correlação entre as variáveis de insumos e processos, e o desempenho dos estudantes em exames padronizados. Essa fraca correlação tem sido a base para as críticas de medidas de qualidade da escola, baseadas em insumos e processos.

Segundo Fernandes e Gremaud (2009), estudos estadunidenses, como Carnoi e Loeb (2002), Ladd e Zelli (2002), Jacob e Levitt (2003), Figlio e Winicki (2005), Hanushek e Raymond (2005), Jacob (2005), Chakrabarti (2006, 2008), Cullen e Reback (2006), Figlio e Getzler (2006), Figlio e Rouse (2006), Rouse et al (2007), Neal e Schanzenbach (2007) e Krieg (2008), analisando aspectos da escola de diferentes regiões dos Estados Unidos e suas relações com a accountability apontam que este sistema vem produzindo a elevação do desempenho dos estudantes. Esses estudos, no entanto, também indicam que as escolas são incentivadas a adotar medidas para aumentar a pontuação dos estudantes, que não significam, necessariamente, mudanças na qualidade de ensino. Essas mudanças estariam ligadas a medidas de treinamento para o exame e à seleção de alunos para os testes, entre outras. Nesse sentido, a principal preocupação é a exclusão de alunos de baixa proficiência. Tais estudos, também, indicam que isso não é regra, e muitas escolas vêm melhorando sua qualidade de ensino e, conseqüentemente, obtendo melhores resultados nas avaliações.

Nesse aspecto, é preciso ter clareza de que o debate sobre qualidade da Educação e avaliações em larga escala se dá

em dois níveis de análise bastante distintos. O primeiro, de ordem conceitual, refere-se aos principais resultados que devemos esperar das escolas, fundamentando-se nas concepções de sociedade, ser humano e Educação. Já o segundo, de ordem mais técnico-operacional diz respeito à obtenção de indicadores para medir tais resultados.

No primeiro nível, o problema advém da variedade conceitual e do fato de a escola possuir múltiplos objetivos, enquanto as medidas de resultados, utilizadas pelas avaliações em larga escala, se limitam a alguns aspectos mensuráveis, como, por exemplo, as habilidades e competências em leitura e resolução de problemas matemáticos. Ainda que essas avaliações possam ser enriquecidas com outras disciplinas ou componentes curriculares, a crítica se configura no fato de os testes ignorarem aspectos como a ética, a responsabilidade social, a preservação ambiental e as diversas habilidades não cognitivas que seriam importantes para a formação do estudante. Por outro lado, a crítica tende a considerar os objetivos da escola de forma muito geral e abstrata. Isso ocorre de tal forma que fica impossível a construção de instrumentos para aferir se as escolas, as redes e os sistemas estão cumprindo esses objetivos mais amplos.

Segundo Kane e Staiger (2001 e 2002), os exames de leitura e matemática podem ser considerados foco principal da escola, mas os autores argumentam que os resultados dos exames padronizados não servem para medir o trabalho das escolas, no sentido de proporcionar tal aprendizagem. Uma escola que recebe alunos carentes, com escassa bagagem cultural, pode realizar um excelente trabalho e, ainda assim, seus alunos não obterem bons resultados nos testes. Nessa perspectiva, um teste que se propõe a avaliar a capacidade das escolas em proporcionar aos seus estudantes um bom aprendizado das habilidades e competências de leitura ou resolução de problemas matemáticos, se torna imperfeito. Isso ocorre, porque seus resultados incorporam, além do esforço da escola, rede ou sistema, as influências advindas da família, dos amigos e das condições sociais e culturais. Vale ressaltar, ainda, o componente de erro aleatório de medida a que, principalmente, as escolas, redes ou sistemas muito pequenos estão sujeitos.

É preciso reconhecer que todas as medidas utilizadas em avaliações educacionais são imperfeitas, por não levarem em conta todos os aspectos que se gostaria de considerar e por medir, com erros sistemáticos e/ou aleatórios, os aspectos que elas se propõem a avaliar. A maior polêmica, no entanto, se dá em torno da função que os exames assumem nas políticas de accountability, que passam a considerar não apenas os alunos, mas escolas, professores, diretores e gestores, como responsáveis pelo desempenho dos estudantes (FERNANDES; GREMAUD, 2009).

Nesses termos, a qualidade da Educação figura como um conjunto de problemáticas, reveladas por questões práticas e

teóricas das avaliações em larga escala. Os resultados, por si só, não são capazes de demonstrar a qualidade, mas, constantemente, são utilizados como sinônimos de Educação de qualidade, traduzindo-se em índices e ranking de escolas, redes e sistemas.

Essa lógica preconiza a qualidade econômica, segundo a qual, para garantir desenvolvimento econômico e social, basta a intervenção do livre mercado, ou melhor, envolve uma sociedade regida pelas regras de mercado, o que evidencia duas situações dentro da escola. Uma situação inibe os esforços da instituição, para definir coletivamente o seu projeto político-pedagógico, no sentido de fazer suas escolhas e de um movimento em que todos se educam. Outra situação fortalece os instrumentos de controle, de fiscalização e de pressão externa nas decisões da escola. Assim, pouco importa se a escola como um todo desenvolve valores humanos, se caminha para o entendimento da qualidade no sentido social, se desenvolve projeto com aqueles que têm limitações. O que conta são os números e não a forma ou o processo de como os números foram gerados (SOUZA; OLIVEIRA, 2003).

O Banco Mundial, em sua proposta de reforma educativa, reporta-se ao conceito de qualidade formulado por economista e atrelado à concepção de qualidade, que é própria dos negócios do mercado. No documento, intitulado Prioridades y estratégia para la educación:

A qualidade da educação é difícil de definir e de medir. Em uma definição satisfatória devem incluir os resultados obtidos pelos alunos. Os resultados da educação podem melhorar mediante a adoção de quatro importantes medidas: a) o estabelecimento de normas sobre os resultados da educação; b) a prestação de apoio aos insumos que, segundo se sabe, melhoram o rendimento; c) a adoção de estratégias flexíveis para a aquisição e a utilização dos insumos e; d) a vigilância dos resultados (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 51).

A concepção de qualidade da Educação que emana do Banco Mundial fundamenta-se na adoção de insumos, que deverão conduzir a resultados, a serem avaliados por meio de índices de desempenho e de rendimento escolar dos alunos e das escolas. Seus técnicos preconizam um raciocínio linear, segundo o qual a mera adoção de equipamentos gera resultados satisfatórios. A concepção de qualidade assentada na racionalidade técnica e nos critérios econômicos serviu e serve de referência para a formulação de políticas para a Educação Pública no Brasil. Assim, a atualização da Teoria do Capital Humano, pelos técnicos e arautos do Banco Mundial, tornou-se, para alguns governos e gestores, a base de orientação para as políticas de Educação assentadas no conceito de qualidade, advindo das bases de teorias econômicas (SILVA, 2009).

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) reconhece, em seu relatório "Lês Écoles

et la qualité” (1989), quatro diferentes sentidos para o termo qualidade: atributos; grau de excelência; característica ou juízos. Essa caracterização indica o quanto a definição de qualidade está relacionada com a diversidade do emprego da palavra. Reforçando o enunciado, Enguita (1999) ressalta que, para além da subjetividade temporal e relacional, também há a variabilidade de emprego.

O que a sociedade espera dos professores depende em grande parte do que ela pretende da educação. Desde o início dos anos 90 que as políticas educativas nacionais se têm caracterizado por preocupação crescente com a qualidade e a relevância, sobretudo da educação básica. Os sistemas educativos, sente-se, não estão a cumprir eficazmente, não estão a fazer o que deviam para garantir que os jovens que por eles passam, aprendam bem o que se pensa que deviam aprender, e estejam bem preparados para assumir os seus futuros papéis e responsabilidades de adultos na família, no posto de trabalho, na comunidade e na sociedade. Em muitos países há a sensação crescente de que a educação é a chave do futuro, e de que os desafios e os empregos de amanhã vão requerer uma educação de melhor qualidade do que a que a maioria dos estudantes recebe hoje. Cada vez mais, a qualidade e a relevância educativas se definem por referências aos resultados dos alunos (UNESCO, 1998, p. 62).

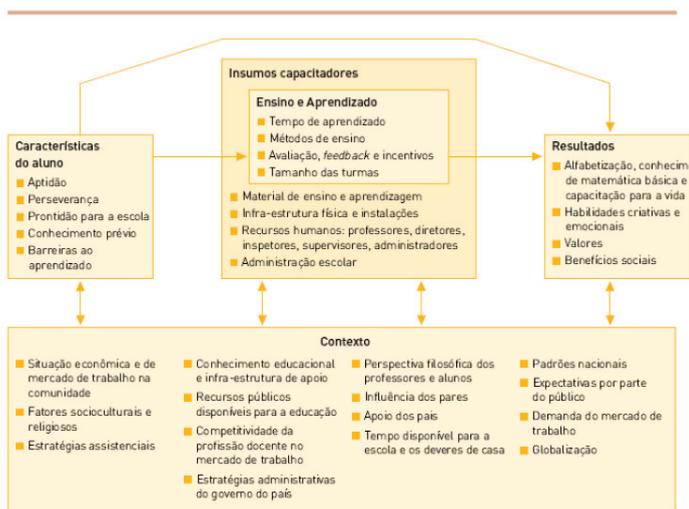
A UNESCO enfatiza a referência de a qualidade da educação estar ligada aos resultados dos alunos. Tanto para OCDE (1989) quanto para a UNESCO (2003), qualidade da Educação caracteriza-se pela relação insumos-processos-resultados. A definição envolve a relação entre os recursos materiais e humanos, considerando o que ocorre na escola e na sala de aula, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, etc. Essas organizações destacam que a qualidade pode ser definida a partir dos resultados do desempenho dos alunos. A definição considera elementos objetivos, como custos básicos de manutenção e desenvolvimento, aproveitamento e rendimento escolar dos alunos. Nessa direção, identifica-se uma perspectiva gerencial que, para Castro (2009), consiste em seguir procedimentos apropriados para atingir determinados fins, sem que haja democracia na determinação dos objetivos e finalidades da Educação.

Apesar do crescente consenso em relação à importância da qualidade da Educação, entre as entidades e governos, o grau de concordância quanto ao que esse conceito significa na prática é muito menor. Dois princípios, contudo, caracterizam a maioria das tentativas de definir a qualidade da Educação. O primeiro identifica o desenvolvimento cognitivo dos alunos, como sendo o principal objetivo explícito de todos os sistemas educacionais. Vê o êxito alcançado por esses últimos, como indicativos de sua qualidade. O segundo princípio enfatiza o papel da Educação, na promoção de valores compartilhados e no desenvolvimento criativo e emocional,

objetivos cuja consecução é muito mais difícil de avaliar.

O Relatório Global de Acompanhamento do “Educação Para Todos”, da UNESCO (2004), utilizando-se de informações da base de dados administrativos, fornecidos anualmente ao Instituto de Estatística da UNESCO (UIS) pelos governos nacionais, apresenta um mapa dos principais objetivos de desenvolvimento cognitivo e de cultivo de um determinado conjunto de valores, atitudes e capacidade. Esses objetivos são vistos como metas importantes para todos os sistemas educacionais e que compõem uma tentativa de sistematizar alguns elementos, na conceituação de qualidade da educação por diferentes interpretações. A figura a seguir intitulada “A gênese da compreensão da excelência da Educação” apresenta o mapa desenvolvido pela equipe responsável pelo relatório.

Figura 1: A Gênese da compreensão da excelência da Educação



Fonte: Relatório Global de Acompanhamento da Educação Para Todos – Relatório Conciso, 2005.

Na interpretação desse mapa, o relatório especifica cada um dos itens, sintetizando um vasto campo de pesquisa e interpretações sobre a temática qualidade da Educação. Quanto às características do aluno, destaca que esses não chegam iguais à sala de aula. Recomenda, nesse sentido, que fatores socioeconômicos do ambiente de origem, gênero, deficiências, raça, etnias, HIV/Aids e a ocorrência de situações, tais como conflitos e desastres, podem gerar um potencial de desigualdades e devem ser levados em conta, nas políticas voltadas para a melhoria da qualidade. Está em jogo, também, a medida com que os alunos e estudantes se beneficiaram das oportunidades educacionais na primeira infância. Quanto ao contexto, o relatório enfatiza que a Educação tende a

refletir fortemente os valores e as atitudes da sociedade. Trata-se de circunstâncias que vão desde a riqueza de uma sociedade até as políticas nacionais sobre objetivos, padrões, currículos e professores, que, nesse entendimento, exercem influência sobre a qualidade da Educação. Os insumos também são destacados. Nessa categoria, são incluídos recursos materiais, como livros escolares, materiais didáticos, salas de aula, bibliotecas, prédios escolares, etc.; e recursos humanos, como administradores, supervisores, inspetores e professores. Segundo o relatório, os indicadores mais amplamente usados para medir esses insumos são: razão aluno/professor, os salários dos professores, os gastos públicos por aluno e a percentagem do PIB aplicada na Educação. O ensino e aprendizado aparecem como dimensão que se refere ao que acontece na sala de aula e na escola. Os processos pedagógicos situam-se no cerne do aprendizado do dia a dia.

Dentre os indicadores aplicados a esses processos, incluem-se o tempo despendido na aprendizagem, o uso de métodos interativos de ensino e o modo de avaliação dos progressos. A segurança na escola, a participação da comunidade, as expectativas e a liderança têm impacto sobre o ensino e a aprendizagem. Já os resultados podem ser expressos em termos de resultados acadêmicos, em geral, através do desempenho em testes, mas também em ganhos sociais econômicos mais amplos (UNESCO, 2005).

Esse modelo destaca os insumos, como principais determinantes da qualidade da Educação, subestimando outros fatores. Os resultados aparecem como produto, sem mencionar o papel dos processos de ensino. Caracterizam um modelo de resultados por insumos. Isso poder ser percebido, ao analisar os quadros do esquema, em que as características do aluno são apresentadas de forma que parecem ser natas, e os insumos dariam as condições necessárias para que se alcancem os resultados desejados. Por mais que o modelo traga o contexto como relevante, não discute o quanto cada fator interfere no rendimento dos alunos, nem explicita que resultados seriam mais relevantes para cada contexto. Isso ocorre de tal forma que a Gênese da compreensão da excelência da Educação se constitui em um modelo generalizante. Esse modelo, ao mesmo tempo, busca fatores explicativos com grande amplitude de contexto e não consegue explicitar como atingir tal excelência, ficando apenas na preposição de valores.

O mapa do Relatório Global de Acompanhamento do EPT sintetiza um vasto corpo de pesquisas, com origem em diferentes perspectivas sobre os fatores que influenciam a qualidade da Educação. Seu maior objetivo, no entanto, é apresentar estratégias e políticas para a melhoria da governança da Educação. Ainda que seu maior objetivo não seja a conceituação do termo "qualidade da Educação", o documento contribui, principalmente com o mapa, para a construção do entendimento do que significa qualidade.

Outros estudos da UNESCO (2002), Banco Mundial (2002), INEP/MEC (2004), Bourdieu (1998); Bourdieu e Passeron (1975); Pacheco (2004), entre outros, apontam para o nível de renda; o acesso a bens culturais e tecnológicos, como a Internet; a escolarização dos pais; os hábitos de leitura dos pais; o ambiente familiar; a participação dos pais na vida escolar do aluno; a imagem de sucesso ou fracasso projetada no estudante; as atividades extracurriculares, como elementos que implicam na qualidade da Educação.

Da mesma forma, o MEC (2009) aponta um conjunto de variáveis que interferem na qualidade da Educação e que envolvem questões macroestruturais, como a concentração de renda, a desigualdade social, a garantia do direito à Educação, bem como a organização e a gestão do trabalho educativo, que implica condição de trabalho, processos de gestão educacional, dinâmica curricular, formação e profissionalização.

Para Silva (1996), qualidade da Educação pode ser entendida tomando como pressupostos a vertente democrática, que está estritamente articulada ao combate das desigualdades. Nesse sentido, qualidade é um conceito político e não técnico; sociológico e não gerencial; crítico e não pragmático. Nessa perspectiva, a concepção de qualidade em Educação é relacional, substantiva, política e histórica.

Na mesma direção, a concepção de qualidade social da Educação vem adquirindo importância no cenário acadêmico e tem como pressuposto a coparticipação responsável, dos representantes dos diferentes segmentos que integram a comunidade educacional, na discussão dos seus assuntos pedagógicos e administrativos, objetivando a divisão das responsabilidades nas decisões institucionais. Além disso, cidadania e autonomia, categorias indissociáveis, encontram-se na base dessa concepção, como valores imprescindíveis à consolidação dos avanços necessários à qualidade da Educação.

Por qualidade social da Educação, entende-se o processo que considera o cidadão como sujeito de direitos e a Educação como direito social por excelência e, portanto, como prioridade e investimento. Isso se verifica, na medida em que há uma estreita correlação entre ela e o desenvolvimento, tanto do ponto de vista social, quanto individual. Nesse sentido, esclarece Gadotti (2003).

O acesso ao conhecimento científico, filosófico e tecnológico, às artes e ao campo da construção dos valores – bem como aos procedimentos que permitam repensá-los, criticá-los e/ou reconstruí-los – se constitui como direito e instrumento de emancipação individual e coletiva (GADOTTI, 2003, p. 36).

Segundo Silva (2009), inúmeros fatores internos e externos à escola refletem na qualidade da Educação, constituindo os

indicadores de qualidade social. Dentre os determinantes externos que contribuem para a referência da qualidade da Educação escolar, a autora destaca:

- a) Fatores socioeconômicos, como condições de moradia; situação de trabalho ou de desemprego dos responsáveis pelo estudante; renda familiar; trabalho de crianças e de adolescentes; distância dos locais de moradia e de estudo.
- b) Fatores socioculturais, como escolaridade da família; tempo dedicado pela família à formação cultural dos filhos; hábitos de leitura em casa; viagens, recursos tecnológicos em casa; espaços sociais freqüentados pela família; formas de lazer e de aproveitamento do tempo livre; expectativas dos familiares em relação aos estudos e ao futuro das crianças e dos jovens.
- c) Financiamento público adequado, com recursos previstos e executados; decisões coletivas referentes aos recursos da escola; conduta ética no uso dos recursos e transparência financeira e administrativa.
- d) Compromisso dos gestores centrais com a boa formação dos docentes e funcionários da educação, propiciando o seu ingresso por concurso público, a sua formação continuada e a valorização da carreira; ambiente e condições propícias ao bom trabalho pedagógico; conhecimento e domínio de processos de avaliação que reorientem as ações (SILVA, 2009, p. 224).

No interior da escola, segundo Silva (2009), outros elementos sinalizam a qualidade social da Educação. Entre eles, está a organização do trabalho pedagógico e a gestão da escola; os projetos escolares; as formas de interlocução da escola com as famílias; o ambiente saudável; a política de inclusão efetiva; o respeito às diferenças e o diálogo como premissa básica; o trabalho colaborativo e as práticas efetivas de funcionamento dos colegiados e/ou conselhos escolares.

A qualidade social da Educação escolar não se ajusta aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas, que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos. A escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à Educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em Educação; que transforma todos os espaços físicos em lugares de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas (SILVA, 2009).

A GUIA DE CONCLUSÕES

No debate acadêmico sobre a qualidade da educação as concepções de mercado e qualidade social da Educação constituem duas perspectivas diferentes de interpretação do termo e, a partir desses, podemos observar a multiplicidade de sentidos que permeiam os debates sobre Educação. Isso nos remete à busca de compreensão dos elementos objetivos e subjetivos que se colocam nas dimensões intra e extraescolares e da percepção dos diferentes sujeitos envolvidos direta ou indiretamente nos processos educativos. Assim, qualidade é um conceito histórico, polissêmico, subjetivo e político, que exige amplo debate, tanto na dimensão qualitativa, quanto na quantitativa.

Nesse aspecto, a compreensão do termo qualidade da Educação perpassa o confronto dicotômico entre qualidade e quantidade, apontando para a necessidade de construção de uma análise que considera ambas as dimensões. Retomando Pedro Demo (1996), é um equívoco a oposição entre o quantitativo e qualitativo, pois não se trata de negar um ou outro, mas de modular a convergência de ambos.

Considerando as inúmeras possibilidades de interpretação e uso do termo qualidade da Educação, não podemos reduzi-lo a uma ou outra perspectiva. Assim, a quantidade não nega a qualidade, podendo significar maior possibilidade de significação e especificação do conceito.

Nestes termos, qualidade da Educação é entendida como um conceito histórico, político, sociológico e crítico, onde dados quantitativos podem ser instrumentos para o debate e problematização da temática.

Reconhecendo que o conceito qualidade da Educação é polissêmico e que abrange inúmeras dimensões, que não são medidas pelas avaliações em larga escala, bem como por outra dimensão qualquer isoladamente, temos consciência dos limites, mas, também, reconhecemos a importância e a necessidade de considerarmos o IDEB como um importante instrumento para fomentar o debate sobre a qualidade da Educação Fundamental no Brasil. Igualmente, o índice contribui para a elaboração e implementação de políticas educacionais em nível da União, Estado e Municípios. Assim, problematizamos a qualidade da Educação a partir das medidas oriundas das avaliações em larga escala (Prova Brasil, IDEB) sem ignorar outras dimensões presentes na realidade atual, bem como os limites de cada concepção. Temos a consciência de que outras interpretações e conceituações podem ser mais completas, ao definirem o tema; entretanto não são passíveis de mensuração, pelo sistema de avaliação em larga escala vigente no país.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estratégias para la educación**. Washington, DC: World Bank, 1996.

_____. **Brasil: justo, competitivo, sustentável** – contribuições para debate. Washington, DC: World Bank, 2002.

BOURDIEU, P. **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. **A Reprodução**: Elementos para uma Teoria do Sistema de Ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

CASTRO, M. H. G. de. O mérito do professor. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Opinião, p. 3, 15 de outubro, 2008.

CASTRO, A. M. D. A. A qualidade da educação básica e a gestão da escola. In: FRANÇA, M.; BEZERRA, M. C. (Orgs.). **Política educacional: gestão e qualidade do ensino**. Brasília: Líber livro, 2009. p. 21-44.

DEMO, Pedro. **Educação e qualidade**. 3. ed. Campinas. Papyrus, 1996.

_____. **Universidade, aprendizagem e avaliação**: horizontes reconstrutivos. Porto Alegre: Mediação, 2004.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, 2007.

ENGUITA, M. F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P. A. A; SILVA, T. T (Org.). **Neoliberalismo, Qualidade total e Educação**. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 94-110.

_____. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P. A. A; SILVA, T. T (Org.). **Neoliberalismo, Qualidade total e Educação**. Visões críticas. 7. ed. Petrópolis: Vozes 1999.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, F. (Orgs.). **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 213-238.

FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado e Sociedade**. 4. ed. São Paulo: Moraes, 1986.

GADOTTI, Moacir. Qualidade Social da Educação. In: **Subsídios para a elaboração do Projeto Político Pedagógico do Centro Educacional Unificado (CEU)** – da Rede Municipal de Ensino de São Paulo. São Paulo: IPF, 2003.

GENTILI, Pablo. Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das maiorias. In: _____. (Org.). **Pedagogia da Exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 228-252.

HANUSHEK, E. A.; RAYMOND, M. E. Lessons about the Design of State. Accountability Systems. In: PETERSON, P. E.; WEST, M. R. **No Child Left Behind? The Politics and Practice of Accountability**, edited by. Washington, DC: Brookings, 2003. p. 127-151.

INEP/MEC. SAEB 2003. Brasília: Inep/MEC, 2004.

KANE, T.; STAIGER, D. The promise and pitfalls of using imprecise school accountability measures. **Journal of Economic Perspectives, Washington, DC**: Brookings, v. 16, n. 4. p. 91-114, 2001.

_____; _____. **Improving school accountability measures**. NBER. Norkeng Paper 8186. Cambridge: NBER, 2002.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. Instituições de Educação Superior com Qualidade Social. In: GILBERTO, Irene Jeanete Lemos. (Org.). **Universidade em Tempos de Desafio**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2006. p. 11-27.

MEC. **Documento Referência**: Conferência Nacional de Educação. Brasília: MEC, 2009.

MOREIRA, A. F. B.; KRAMER, S. Contemporaneidade, Educação e Tecnologia. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 1037-107, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 13 mar. 2011.

NOVÓA, Antônio (Coord.). **As organizações escolares em análise**. 2. ed. Lisboa: Dom Quixote, 1999.

OCDE. **Les écoles et la qualité**: Un rapport international. Paris: OCDE. 1989.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Qualidade do ensino**: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação/ANPED*, Rio de Janeiro, n.

28, p. 5-23, 2005.

PACHECO, Eliezer. **Uma nova dimensão da aprendizagem**. Brasília: INEP, 2004.

PARO, Vitor Henrique. **Educação para a democracia**: o elemento que falta na discussão da qualidade do ensino. 2000. Disponível em:

<<http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/0528t.PDF>. Acesso em: 31 jul. 2007.

RIBEIRO, S. C. **A pedagogia da repetência**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 7-21, 1991.

SCHIEEFELBEIN, E.; WOLFF, L. Repetition and inadequate achievement in Latin America's primary schools: a review of magnitudes, causes, relationships and strategies. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 7, p. 45-87, 1993.

SOUZA, S. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, out. 2003.

UNESCO. **Professores e ensino num mundo em mudança**. Relatório Mundial de Educação. Porto: Edições Asa, 1998.

_____. **Laboratório Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación**. Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos. Santiago de Chile: Unesco, 2002.

_____. Proyecto Regional de Indicadores Educativos. Alcanzando las metas educativas: **Informe Regional**. Santiago de Chile: Unesco, 2003.

_____. **Educação Para Todos**: o imperativo da qualidade. Relatório Conciso. Paris: Unesco, 2004.

_____. **Educação para todos**: o imperativo da qualidade. Brasília/São Paulo: UNESCO/Moderna, 2005.

