

A CONSTRUÇÃO DO TEMA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Joana Borges Buarque de Gusmão - FEUSP

joanabg@usp.br

Resumo: O objetivo é fazer uma revisão da literatura educacional no que consiste à construção do tema da qualidade da educação no Brasil. A qualidade da educação é apresentada como uma noção ambígua e polissêmica, que não se traduz em termos essenciais ou absolutos, sendo construída a partir de condicionantes históricas, políticas, sociais e culturais. O levantamento indica cinco principais recortes dados à temática da qualidade.

Palavras-chaves: Qualidade da educação, qualidade do ensino, educação escolar, políticas educacionais.

Apresentação

O presente texto é parte do primeiro capítulo de minha dissertação de mestrado. Ainda em andamento, a pesquisa tem como objetivo descobrir o que está em jogo nas noções de qualidade da educação para alguns dos principais atores sociais do campo educacional brasileiro. Para tanto, duas grandes ações estão em desenvolvimento: o levantamento da literatura especializada sobre o tema da qualidade da educação e a realização de entrevistas com atores sociais situados no Estado, na sociedade civil e em organismos multilaterais.

O objetivo do artigo é fazer uma revisão da literatura educacional no que consiste à construção do tema da qualidade da educação no país, identificando os principais recortes dados à questão, especialmente desde os anos 1980. O texto apresenta a qualidade da educação como uma noção ambígua e polissêmica, que não se traduz em termos essenciais ou absolutos, sendo construída a partir de condicionantes históricas, políticas, sociais e culturais (RISOPATRÓN, 2001).

A qualidade vinculada ao processo de expansão da escolarização

A década de 1980 é apontada por Campos (2000) para o advento do “consenso” nacional em torno da necessidade de melhoria da qualidade da educação. Para ela, a questão da qualidade vem em substituição à 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. Até os anos 1980, a principal bandeira democratizadora da educação concentrava-se na ampliação do acesso à escola. Num 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.

Essa dualidade entre qualidade e quantidade, ou entre ampliação do acesso à escola *versus* a manutenção de uma qualidade pedagógica, constituiu 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 históricos, 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.

Azana se refere também à experiência dos antigos ginásios vocacionais, estabelecimentos criados no estado de São Paulo destinados a promover inovações no ensino e adotar novas 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 na exclusão da maioria. 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, sendo que a segunda exercia maior atração aos educadores. A primeira era entendida como uma ênfase nos aspectos quantitativos e a segunda, nos qualitativos, sendo que ambas se colocavam em oposição. “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).

Azana 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 intracurso 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, tal razoabilidade se esvai na proporção em 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 qualidade da educação, eram primordialmente processos políticos, amplos, na medida em que só são realizáveis por meio de políticas públicas.

Segundo dados do IBGE/ Pnad, em 2005, a taxa de atendimento da população de 7 a 14 anos – faixa etária que, até recentemente, correspondia ao ensino fundamental - é de 97,3% da população. Como observa Carvalho (2004), atualmente já não vigoram polêmicas em torno da legitimidade do direito universal à educação, principalmente no que toca à educação básica. No entanto, nota-se que o argumento de que a ampliação maciça das vagas escolares promovida nas últimas décadas vem acompanhada da diminuição da qualidade da educação ainda é vigente no Brasil. Como exemplo, podemos citar afirmação feita pelo 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 exclusividade da educação, a escola pode de fato ter perdido qualidade. Já para as classes populares, esta mesma qualidade é atualmente melhor, simplesmente 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 em uma 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 conseqüente 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).

O autor compreende 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. Numa análise histórica das taxas de matrícula no país, Oliveira conclui que a falta de escolas, a causa mais tradicional de exclusão educacional, está sendo praticamente superada. Este 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” (2007, p. 671).

Ao analisar as matrículas nas diferentes séries do ensino fundamental, ano a ano a partir de 1975, Oliveira (2007) demonstra a tendência da regularização do fluxo, com a diminuição significativa da reprovação e evasão. Essa tendência 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 conseqüência importante deste 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 de 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 deste 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 qualidade. A proposta implica o aprofundamento do debate acerca da qualidade da educação como componente do direito à educação.

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, o autor 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 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 o mesmo. O autor 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 noção de eficiência que conjuga a organização escolar a uma lógica econômica parece predominar fortemente nas discussões e no desenho das políticas educativas nos últimos anos, com uma compreensão fundada principalmente nos resultados aferidos pelas provas de larga escala, vistos como o produto da escola.

Os resultados de aprendizagem como principal significado de qualidade

Oliveira (2006) afirma que a capacidade cognitiva dos estudantes indicada pelos resultados de aprendizagem medidos pelos testes de larga escala tem sido apreendida atualmente como o principal significado de qualidade da educação. Este seria o terceiro significado atribuído historicamente à qualidade no Brasil. O primeiro deles, dominante até os anos 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 que um país era mais avançado educacionalmente quanto maiores suas taxas de matrícula. Nos anos 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-se que um país oferecia melhor educação que outro era dado pelo tempo de permanência no sistema escolar e pelas taxas de conclusão.

Países situados em diferentes partes do mundo passaram a desenvolver sistemas que possibilitassem fazer uma avaliação da qualidade da educação. Internacionalmente, um dos exemplos é o Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (Pisa), desenvolvido pela OCDE. No Brasil, a introdução do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 1990, e seu desmembramento na Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (Anresc), divulgada pelo nome de Prova Brasil, e na Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), em 2005, são parte deste processo que foi gradualmente associado à avaliação da qualidade da educação. Da mesma forma, alguns estados têm desenvolvido iniciativas semelhantes, como o Ceará e São Paulo.

Silva (2008) observa que o pretensível caráter objetivo dos testes de 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. Isso se deve, entre outras coisas, ao fato de que a educação foi uma atividade valorizada “em si mesma”, como algo que se autojustifica (CASASSUS, 2007a, p. 43).

Para além das críticas em relação ao sistema de avaliação baseado em testes de larga escala, Oliveira considera que “os resultados permitem a constatação de que a ampliação do acesso não eliminou as fortes desigualdades regionais e internas dos próprios sistemas” (2006, p. 60). Diz o autor:

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).

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).

Para o pesquisador chileno, apesar de todos os esforços despendidos nos últimos vinte anos, os pontos medidos pelas provas padronizadas não subiram em nenhum dos países em que vigoram como um dos pilares das políticas destinadas a melhorar a educação, o que poderia significar que as políticas, além de não estarem produzindo melhoras, estariam causando retrocesso. Contraditoriamente, em vez de rever as políticas, os governos as têm aprofundado. A razão principal para o fracasso das ações desenvolvidas com a finalidade de melhorar a qualidade estaria em serem, na realidade, políticas de gestão e não políticas educacionais propriamente ditas. Mais especificamente, o problema se situaria no sistema de avaliação adotado (que é o principal instrumento de gestão utilizado) e nas teorias que o sustentam, que funcionariam como um freio para o desenvolvimento da educação.

O desenvolvimento da pauta da qualidade numa perspectiva economicista

A premência dos economistas nas discussões sobre qualidade da educação também é sublinhada pela Unesco/Orealc. Em publicação de 2007, o organismo afirma que.

A falta de conhecimentos e capacidades para intervir mais diretamente no que acontece nas salas de aula e a dificuldade de incorporar as dimensões subjetivas na análise tem implicado que o debate da qualidade no âmbito das políticas haja-se concentrado em enfoques provenientes do campo econômico, atribuindo grande valor a aspectos tais como eficácia, eficiência ou competitividade; medidas que, mesmo sendo necessárias, não mostraram ser suficientes para resolver os problemas da baixa qualidade na educação. (p. 31).

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 dos anos 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). Neste processo, a qualidade na educação foi fortemente associada à eficiência e à produtividade.

A análise de Gentili, feita no início dos anos 1990, 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, dentre 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 do termo “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 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 e diferenciação 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. Nesta 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, numa lógica em que alguns irão sobressair e outros não, “naturalmente”, operando-se o cálculo da eficiência. E os que sobressaem são os “melhores”. Neste 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’, ‘privilégio’, nunca ‘direito’” (GENTILI, 2001, p. 174). Na disputa pela qualidade na educação, Gentili clama por uma perspectiva histórica de qualidade que coloque o conceito na perspectiva do direito, “como fator indissolúvelmente unido a uma democratização radical da educação e a um fortalecimento progressivo da escola pública” (2001, p. 172).

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 dos anos 1980. Num 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 Federal (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 serem apresentados como problemas de qualidade, deslocando o foco do investimento de recursos para o seu gerenciamento. Nesse 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, passaram a pregar 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.

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 e documentos do Ministério da Educação. 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).

Qualidade à luz de questões relativas à diversidade

Assim como as de equidade/inequidade, as noções de igualdade/desigualdade e diversidade/homogeneidade são usuais na discussão sobre qualidade da educação. As reflexões tecidas por Boto (2005) podem contribuir com o exame dessas relações. A autora se apropria da tese de Norberto Bobbio acerca das três gerações de direitos humanos 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 teriam se 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).

Já a terceira geração de direitos educacionais teria nascido das propostas de reconstruir a cultura escolar à luz de questões relativas à diversidade, marcada pelo direito às identidades, à pluralidade cultural e de valores e à defesa 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 pertencas culturais passam a reivindicar fazer parte do currículo. (BOTO, 2005, p. 125).

Nesse contexto, surgem os debates em torno das 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” (p. 136).

O “direito à diferença como contraponto da própria igualdade não cumprida”, tal como cunhado por Boto, traz a questão da equidade. 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 que acreditam que qualidade e equidade sejam inconciliáveis, vigora o argumento de que, na impossibilidade de garantir um alto nível de excelência a todos, baixam-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). 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”.

Melhorar ou criar uma nova qualidade?

Se as discussões sobre igualdade, desigualdade, diversidade e equidade remetem 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 mesmos. A ausência de uma discussão global sobre educação e modelos de educação no Brasil é apontada por Ghanem (2004). Para ele, a principal questão que emerge ao discutir a 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 vigente -, os programas de melhoria da qualidade correm risco de ser apenas medidas paliativas ou, mais do que isso, produzirem o efeito contrário do desejado, gerando ainda mais exclusão. Para o autor, 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 mesmo 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 afinidades com o pensamento de Rosa María Torres (2001). Torres defende que houve um esvaziamento da visão ampliada da educação básica e da visão renovada da política educativa delineadas na Conferência Mundial sobre Educação para Todos (EPT), realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990. Num destrinchar das metas da Conferência, a autora vai, uma a uma, mostrando como foram interpretadas na efetivação das políticas educacionais de forma empobrecida, com “educação para todos” se traduzindo em “escolaridade para todos”. Ao “encolher” o conceito e a prática do ideário e das metas originais da EPT, pode-se dizer que a nova qualidade traçada na Conferência de Jomtien foi interpretada de maneira limitada pelos governos.

Na análise de Torres, o conceito de satisfação de necessidades básicas de aprendizagem, um dos pilares da EPT, não recebeu a devida atenção dos governos, permanecendo praticamente esquecido nas agendas das políticas públicas. Ela afirma que a tradução das propostas da Educação para Todos em políticas e programas esteve mais centrada na tradição, na conservação e na melhoria do que na reestruturação e na transformação.

Um dos aspectos apontado por Torres para evidenciar como as propostas da EPT se apequenaram é a tradução da diretriz de “concentrar a atenção na aprendizagem” para “melhorar e avaliar o rendimento escolar”. Este seria mais um sinal da redução das propostas trazidas pela EPT. Segundo Torres,

Adotar a aprendizagem como critério organizador e fim último da área educativa implica deslocar as prioridades e a ordem convencional, colocar o aluno no centro, reestruturar substancialmente os conteúdos, os métodos, os sistemas de avaliação e os modelos de gestão escolar, propiciar as qualidades (e as aprendizagens) dos docentes e as condições gerais exigidas para garantir tais aprendizagens. [...] 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, 2001, p. 44).

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).

Conclusão

O levantamento indica cinco principais recortes dados à temática da qualidade. O primeiro vincula-a ao processo de expansão da escolarização, especialmente do ensino fundamental, que forjou uma nova realidade educacional no país. O segundo enxerga nos resultados de aprendizagem, principalmente os aferidos pelas provas de larga escala, o principal significado de qualidade que circula na sociedade. O seguinte aborda o desenvolvimento da pauta da qualidade numa perspectiva economicista. Um quarto recorte propõe que a qualidade seja examinada à luz de questões relativas à diversidade, como o direito às identidades, à pluralidade cultural e às diferenças. Por fim, o último recorte apregoa que a principal 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.

Referências

- AZANHA, José Mário Pires. 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, Celso de Rui. *A qualidade do ensino na escola pública*. Brasília: Líber Livro, 2006. 168 p.
- BOTO, Carlota. A Educação Escolar como direito humano de três gerações: identidades e universalismos. In: SCHILLING, Flávia (Org.). *Direitos humanos e educação: outras palavras, outras práticas*. São Paulo: Cortez; FE-USP, 2005. p. 87-144.
- CAMPOS, Maria Malta. 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.
- _____; HADDAD, Sérgio. O direito humano à educação escolar pública de qualidade. In: HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela (Orgs.). *A educação entre os direitos humanos*. Campinas: Autores Associados; Ação Educativa. 2006. p. 95-125.
- CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007. 127 p.

CARVALHO, José Sérgio Fonseca. "Democratização do ensino" revisitado. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, FE-USP, 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, Universidade de São Paulo, n. 60, p. 307-310, 2007.

CASASSUS, Juan. *A escola e a desigualdade*. Tradução Lia Zatz. 2. ed. Brasília: 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. *Cadernos ANPAE*, n. 4... Porto Alegre: Anpae, 2007b. 8 p.

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

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

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

HADDAD, Fernando. Petróleo e qualidade da educação. *Folha de S. Paulo*, 31/08/2008, A, p. 3. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz3108200809.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2008.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. *Estado e política educacional no Brasil: desafios do século XXI*. 2006. 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, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 661-690, out. 2007.

_____; ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, Autores Associados/ANPEd, n. 28, jan./abr. 2005.

RISOPATRÓN, Verónica Edwards. *El concepto de calidad de la educación*. Santiago do Chile: Unesco/ Orealc, 1991. 71 p.

SILVA, Vandrê Gomes da. *Por um sentido público da qualidade da educação*. 2008. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. 120 p.

TORRES, Rosa María. *Educação para Todos: a tarefa por fazer*. Tradução Daisy Vaz de Moraes. Porto Alegre: Artmed, 2001. 104 p.