

EIXO 1 Políticas públicas, financiamento, avaliação e gestão da educação

PRODUÇÃO ACADÊMICA NACIONAL SOBRE QUALIDADE NO ENSINO FUNDAMENTAL: MAPEAMENTO DA CONCEPÇÃO E SEUS INDICADORES

Adriana Dragone Silveira

Universidade Federal do Paraná
adrianadragone@ufpr.br

Taís Moura Tavares

Universidade Federal do Paraná
tavarestais@gmail.com

Marcos Aurélio Silva Soares

Pedagogo da Prefeitura Municipal de Araucária-PR
soaresmarcos@hotmail.com.br

Agência financiadora: Observatório da educação – Capes

Resumo:

Este artigo tem como objetivo apresentar e analisar a produção acadêmica produzida e publicada no Brasil, no período de 1995 a 2012, referente ao tema da qualidade do ensino fundamental. Para tanto, foram consultados os sítios eletrônicos da Capes, Scielo e Anped para o levantamento de teses, dissertações e artigos. Os trabalhos (182) foram analisados por fonte de publicação, ano, instituição de pesquisa, região geográfica de vinculação dos autores, área de concentração das publicações, localidade de pesquisa. Ainda descreve e analisa os trabalhos pelos indicadores de qualidade abordados.

Palavras-chave: qualidade da educação; ensino fundamental; indicadores de qualidade.

INTRODUÇÃO

O trabalho aqui apresentado está vinculado ao projeto de pesquisa “Qualidade na educação básica: uma leitura das condições de efetividade dos sistemas estaduais e municipais de ensino a partir de indicadores de financiamento, condições de oferta e resultados escolares”, financiado pelo Observatório da Educação/CAPES, que objetiva realizar estudo sobre indicadores educacionais de qualidade no ensino fundamental, no Brasil.

Ao iniciar o processo de investigação sobre a qualidade no ensino fundamental e analisar as condições de efetividade dos sistemas estaduais e municipais de ensino, a partir de

indicadores de financiamento, condições de oferta e resultados escolares, foi necessário realizar levantamento bibliográfico a respeito da compreensão existente na produção acadêmica brasileira sobre a temática da qualidade.

A Constituição Federal de 1988 dentre os princípios definidos para o ensino, afirma que se deve garantir “padrão de qualidade” (art. 206). Todavia não definiu clara e objetivamente o que viria a ser “qualidade”.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB/96) define como padrões mínimos de qualidade de ensino: “[...] a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem” (art. 4º, inc. IX). Para assegurar o ensino de qualidade a LDB/96 determinou o estabelecimento pela União, com a colaboração dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de um “padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno” (art. 74).

O Conselho Nacional de Educação (CNE), Câmara da Educação Básica (CEB), aprovou em cinco de maio de 2010, o Parecer nº 8/2010¹, que apresenta um projeto de Resolução que estabelece normas para a aplicação do inciso IX do art. 4º da LDB, o qual dispõe sobre a viabilidade de o dever do Estado para com a educação escolar pública ser efetivado mediante a garantia de “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. Os padrões mínimos de qualidade para a educação pública têm como referência o Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CARREIRA; PINTO, 2007).

Embora esse seja um tema recorrente na literatura, nas políticas educacionais e na mídia, há pouco consenso sobre o que significa falar em qualidade na educação. Entretanto, é comum o princípio de que falar em direito à educação implica necessariamente na oferta de um ensino com qualidade. Tal fato se põe dada a constatação que a universalização do ensino fundamental vem se fazendo com acentuado grau de desigualdade educacional entre redes e regiões do país. Realizado o direito ao acesso, põe-se a tarefa de definir padrões de qualidade que assegurem, respeitando as diversidades, a igualdade na realização do direito.

Segundo Romualdo Portela de Oliveira e Gilda Araújo (2005), há três formas de percepção quanto à qualidade educacional:

[...] no Brasil, a qualidade de ensino foi percebida de três formas distintas. Na primeira, a qualidade determinada pela oferta insuficiente; na segunda, a qualidade

¹ Ainda não homologado pelo Ministro da Educação.

percebida pelas disfunções no fluxo ao longo do ensino fundamental; e na terceira, por meio da generalização de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados. (OLIVEIRA & ARAÚJO, 2005, p. 6).

Essas percepções correspondem a diferentes problemáticas que envolvem a educação escolar: o acesso, os mecanismos intraescolares de exclusão e a desigualdade na aquisição dos conhecimentos e formação de capacidades cognitivas. A cada uma delas correspondem diferentes medidas no sentido da equalização e da promoção da igualdade, por exemplo: mecanismos de distribuição da oferta de vagas e de acesso com a construção de equipamentos escolares; aperfeiçoamento dos processos de gestão; ou aprimoramento curricular e formação continuada. A todas elas se associa a questão do financiamento como requisito de aprimoramento das condições materiais das escolas e de valorização dos profissionais que nela atuam.

Como bem apontam Luiz Fernando Dourado e João Ferreira de Oliveira, a definição de qualidade, termo polissêmico, se faz a partir de uma concepção de educação e de sociedade.

[...] qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance do referido conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico. Caso se tome como referência o momento atual, tal perspectiva implica compreender que embates e visões de mundo se apresentam no cenário atual de reforma do Estado, de rediscussão dos marcos da educação – como direito social e como mercadoria –, entre outros. (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 202-203).

Os marcos legais da educação no Brasil garantem a concepção de uma educação para todos, com base na democracia e na igualdade. Daí a preocupação com a definição de padrões que assegurem esses princípios, com base na atuação firme do Estado e com controle social crescente.

Partindo dessa concepção, o levantamento bibliográfico buscou identificar os parâmetros a partir dos quais se tem tratado a questão na produção acadêmica brasileira mais recente. O procedimento realizado segue descrito, bem como a análise das temáticas associadas à questão da qualidade.

Cabe ainda salientar os limites do que é aqui apresentado. Decidiu-se por iniciar o levantamento em 1995, de modo a captar as marcas da reforma educacional em curso. Entretanto, muitos dos materiais identificados nos bancos de dados não se encontraram disponíveis integralmente. Também várias informações importantes para a análise da temática não foram encontradas nos resumos, pois ainda há pouca padronização nesse tipo de registro. Dentro dessas limitações, apresentam-se a seguir os resultados alcançados.

O texto está dividido em três partes: a primeira descreve o processo e procedimentos de coleta; a segunda apresenta os resultados que identificam a produção em relação ao período, instituições as quais os autores estavam vinculados, área geográfica; a terceira faz uma análise dos indicadores temáticos e volta-se ao conteúdo dos trabalhos acadêmicos.

PROCEDIMENTOS DE LEVANTAMENTO DOS DADOS

Inicialmente, para o levantamento dos dados a respeito da produção brasileira sobre a qualidade foi necessário estabelecer os instrumentos de pesquisa que seriam utilizados e que permitissem uma organização sistemática e qualitativa das referências investigadas. Desta forma optou-se pela realização da pesquisa com base em teses, dissertações, artigos publicados no Brasil e disponíveis nos meios eletrônicos.

Neste sentido, realizou-se o levantamento da produção científica publicada no Brasil em torno do tema da qualidade da educação disponível em meio eletrônico (internet) em três bases: banco de teses *online* da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes²), para a coleta das teses e dissertações defendidas no Brasil envolvendo a temática; Reuniões Anuais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped³) e a biblioteca eletrônica de artigos do *Scientific Electronic Library Online* (SciELO⁴). O período definido para a coleta foi 1995-2012.

A escolha pela Capes para compor o banco de pesquisa se deu por esta instituição desempenhar papel fundamental na expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) em todos os estados da federação. Também foi considerado o fator de que em 2007, a Capes passou a atuar na formação de professores da educação básica ampliando o alcance de suas ações na formação de pessoal qualificado no Brasil e no exterior.

A opção por incluir a Anped no banco de pesquisa se deu pelo fato de por entender que esta instituição ocupa um importante lugar no cenário nacional e internacional, em virtude da relevante produção científica de seus membros e da atuação política em defesa da qualidade da educação brasileira.

² Disponível em: <http://www.capes.gov.br/servicos/banco-de-teses>. Acesso em julho de 2012.

³ Disponível em: <http://www.anped.org.br/internas/ver/reunioes-aneais>. Acesso em julho de 2012.

⁴ Disponível em: <http://www.capes.gov.br/servicos/banco-de-teses>. Acesso em agosto de 2012.

O terceiro meio eletrônico utilizado foi o *SciELO*, o qual contempla uma biblioteca eletrônica que abrange uma coleção selecionada de periódicos científicos brasileiros de diversas áreas.

A partir da definição dos meios eletrônicos a serem pesquisados, passamos a pensar os descritores que viabilizariam o levantamento qualitativo e quantitativo de dados possível sobre a temática: **qualidade**.

Foram organizados diversos descritores gerais (critérios comuns de busca), a saber: qualidade da educação; qualidade da escola; qualidade do ensino; qualidade do sistema; qualidade da educação básica; qualidade da política educacional; qualidade das políticas educacionais.

Além dos descritores gerais, para cada uma das bases de dados: Capes, Anped e SciELO foi preciso organizar um critério de busca diversificado, pois em cada um deles, os critérios de pesquisa são diferenciados.

Ao realizar o primeiro levantamento em todos os sites escolhidos: Capes, Anped e SciELO, com base nos descritores gerais e analisando os diversos critérios de pesquisa em cada uma das bases de dados, identificou-se primeiramente os títulos que poderiam indicar elementos que pudessem auxiliar no processo de fundamentação teórica e realizamos a cópia dos resumos dos textos selecionados na Capes, na Anped fizemos a cópia dos textos na íntegra, visto que os mesmos não apresentavam resumo e no *SciELO* foi realizada a cópia do texto na íntegra, porém os textos apresentam resumo já em seu início. Tal organização permitiu a visualização de um panorama inicial da literatura sobre a temática da qualidade.

No sítio eletrônico da Capes existem as seguintes opções para a pesquisa: por autor, por assunto, por instituição. Para as três opções existem também três indicadores: todas as palavras, qualquer uma das palavras e expressão exata. Optou-se por realizar a pesquisa por assunto, e inicialmente realizou-se o levantamento em dois indicadores: todas as palavras e expressão exata. Após o levantamento inicial dos dados decidiu-se por realizar a pesquisa com base no descritor: expressão exata. Foram acessados os 1.812 trabalhos sobre qualidade. E, ao aplicarmos os dois critérios escolhidos para seleção da amostra - a identificação no título - com qualquer um dos sete descritores gerais e a leitura dos resumos, foram selecionados 128 textos sobre qualidade para compor a amostra de trabalhos da base de dados da Capes.

No portal eletrônico da Anped o levantamento de dados para a pesquisa foi realizado no Grupo de Trabalho 05 (GT05) Estado e Política Educacional, a partir da sua 23ª sessão⁵ (2000). Aplicamos os mesmos descritores gerais definidos para a realização da pesquisa. Ao realizar o levantamento de dados no site da Anped foram acessados os 215 textos disponíveis no Grupo de Trabalho 05 (GT05) Estado e Política Educacional, em suas 12 sessões.

No entanto, o número de artigos encontrados no site da Anped que atenderiam os descritores gerais foi bem reduzido (4 trabalhos) e como identificamos no título dos textos palavras próximas ou que indicassem algo similar ao conceito de qualidade (equidade), este também foi incluído no momento da escolha dos textos pelo critério do título.

Sendo assim, optou-se por realizar a leitura de todos os títulos dos trabalhos publicados que atendessem um dos sete descritores gerais e incluímos aí também palavras próximas ou que indicassem algo similar ao conceito de qualidade (equidade). O que resultou na leitura de resumos ou na integralidade de 04 (quatro) textos sobre qualidade, porém o texto em que aparecia a palavra equidade foi descartado ao final da leitura e, ao final, foram selecionados 03 (três) artigos sobre qualidade para compor a amostra de textos do portal eletrônico da Anped.

Por fim, na base de dados do sítio eletrônico da biblioteca *Scielo* existem as seguintes opções de método para a pesquisa de artigos: Integrada; Por palavra; Por proximidade léxica e Google acadêmico e também, a possibilidade de escolha do local a ser pesquisado (onde), ver quadro abaixo.

Optou-se por realizar a pesquisa no método integrada e quanto à localidade (onde) a escolha foi por Brasil e não pelo indicador Regional.

Foram acessados os 3.046 artigos sobre qualidade. E, ao aplicar os dois critérios escolhidos para seleção da amostra - a identificação no título com qualquer um dos sete descritores gerais e a leitura dos resumos – selecionou-se 51 artigos que tratavam sobre qualidade.

Após a leitura de todo o material⁶ foram selecionados apenas o que tratavam do tema “qualidade” envolvendo o ensino fundamental, considerando a temática da pesquisa do Observatório da qualidade ao qual se vincula este trabalho. Desta forma excluíram-se os trabalhos que tratavam exclusivamente da educação infantil, ensino médio, ensino superior,

⁵ Data do início dos trabalhos disponibilizados no portal.

⁶ Nesta fase a pesquisa contou a colaboração fundamental de Lice Helena Ferreira, Nadia P. Drabach, Tirzá Souza e Douglas Silvestre.

ensino profissional, rede privada. Nesta fase também foram excluídos os trabalhos disponíveis na Capes, mas que não continham o resumo e o acesso ao texto integral.

A partir destes critérios complementares aos descritores gerais foram selecionados nos sites da Capes 128, sendo: 27 teses, 101 dissertações, na Anped 03 artigos e no *Scielo* 51 artigos⁷, totalizando 182 textos sobre qualidade para compor a análise deste artigo.

Gráfico 1 - Distribuição dos trabalhos por referência de publicação



Fonte: os autores com base no levantamento dos dados.

Para a leitura dos materiais, inicialmente do texto completo, foi organizado um roteiro de leitura, contendo: dados gerais do artigo/trabalho; nível/etapa/modalidade de ensino; ano/período da investigação; local/abrangência geográfica da investigação; principais resultados da pesquisa; palavras-chave; indicadores da “qualidade⁸” abordados na pesquisa/ensaio, sendo inicialmente os seguintes: finalidade da educação; democratização do acesso; fluxo; desempenho dos alunos; financiamento; aspectos do processo educacional, como: professor (salário/carreira, formação, condições de trabalho); gestão e organização do trabalho escolar; condições materiais da escola⁹.

⁷ O único editorial encontrado na amostra de textos foi considerado para efeito de contagem como artigo.

⁸ “Além da multiplicidade de formas, os indicadores de qualidade devem ser dinâmicos e constantemente debatidos e reformulados, visto que as diversas expectativas e representações sociais integram um contexto histórico mais amplo e em constante movimento. Assim, a tarefa de definição dos indicadores de qualidade não é somente técnica, mas também política, ou seja, definir insumos e parâmetros para um ensino de qualidade requer uma análise dos custos, das condições reais, dos objetivos que se almeja e das expectativas sociais em torno do processo de escolarização”. (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p.18).

⁹ As dimensões gestão, professor e condições materiais da escola são eixos essenciais da pesquisa e compõem o Índice de Condições de Qualidade (ICQ) (SOUZA, GOUVEIA, SCHENEIDER, 2011) produzido pelo grupo ao qual esse trabalho se vincula.

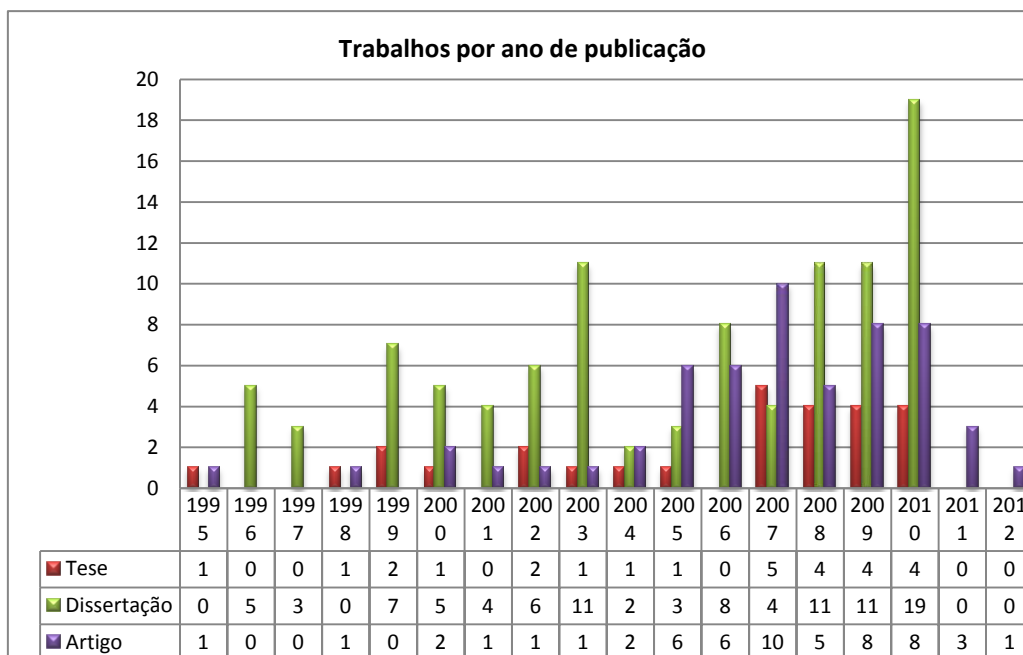
Particularmente em relação às teses e dissertações do banco de teses da Capes, a busca pelos textos em sua integralidade foi muito difícil. O trabalho inicial foi realizado por meio da leitura na íntegra das teses e dissertações, somente quando a sua localização não foi possível é que a realização do seu fichamento, para a elaboração do roteiro de leitura, se deu apenas pelo resumo.

Ao realizar a leitura dos textos e analisar os diversos descritores e critérios elencados para o fichamento da obra, pode-se considerar que encontrar uma definição/conceito de qualidade foi um dos mais difíceis. Tal dificuldade corresponde à polissemia do termo, tal como apontada anteriormente por outros autores, como Oliveira, Araújo (2005) e Dourado, Oliveira (2009). A opção foi, então, por identificar indicadores que possibilitassem perceber a que questões estão vinculadas a ideia de qualidade quanto tratada em relação à educação e ao trabalho da escola.

CARACTERIZAÇÃO GERAL DOS DADOS

Com relação ao **ano de publicação**, segundo tipo de fonte, podemos perceber que há predominância de dissertações relativas ao tema da qualidade e, que entre os anos de 2003 a 2012 ocorre um maior número de publicações de estudos relativos à qualidade, eles totalizam 74,17% das teses, dissertações ou artigos publicados. Também é possível identificar que o ano de 2010 é o mais fértil em relação às publicações sobre qualidade, eles somam 17,03% do total.

Gráfico 2 – Distribuição dos trabalhos por ano de publicação



Fonte: os autores com base no levantamento dos dados.

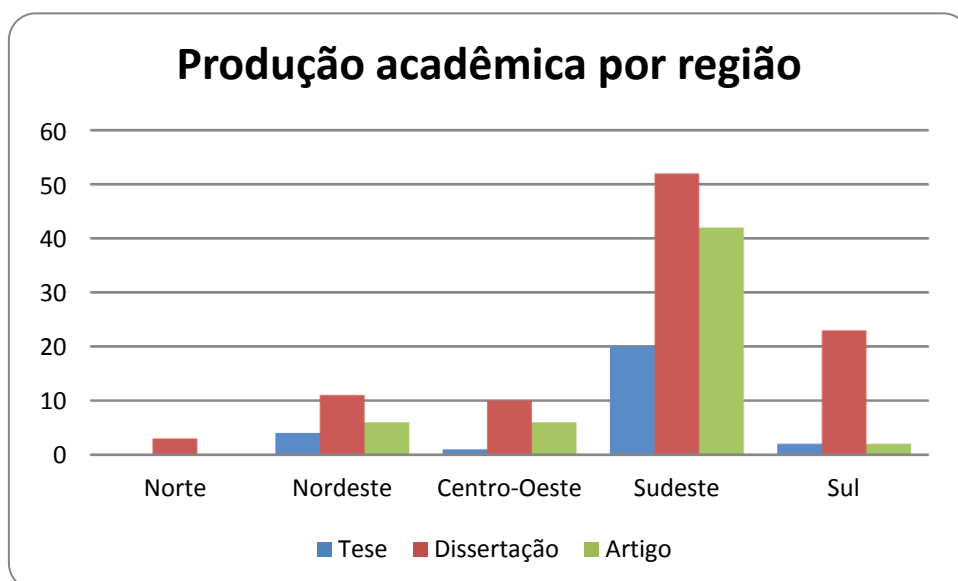
Ao analisarmos a **região geográfica da instituição dos autores** é possível identificar que a maioria dos textos (62,63%) é da região sudeste. É possível perceber, também, que em todas as regiões o elemento “*qualidade*” é trabalhado predominantemente por dissertações de mestrado. E um destaque importante é a baixa frequência de produção e investigação sobre “*qualidade*” na região norte, com apenas 1,64% da amostra selecionada. Fato que está relacionado também ao número de programas de pós-graduação nessas regiões.

Quadro 1 - Distribuição da produção acadêmica por região

Região	Tese	Dissertação	Artigo	Total por região
Norte	0	3	0	3
Nordeste	4	11	6	21
Centro-Oeste	1	10	6	17
Sudeste	20	52	42	114
Sul	2	23	2	27

Fonte: os autores com base no levantamento dos dados.

Gráfico 3 - Distribuição da produção acadêmica por região



Fonte: os autores com base no levantamento dos dados.

Concomitantemente a análise da região geográfica da instituição dos autores realizou a investigação sobre a **vinculação dos autores com as instituições de pesquisa**, e em particular é possível identificar que a maioria da produção acadêmica sobre qualidade é realizada por meio de instituições públicas, totalizando 69,78% da amostra e as instituições privadas respondem a somente 26,92% dos estudos sobre “*qualidade*”. Pudemos observar também a participação de autores vinculados às instituições estrangeiras, em periódicos brasileiros, na reflexão sobre a qualidade do ensino, mas ela ainda é muito pequena, com apenas 3,29% da amostra.

Dentre as instituições públicas analisadas, é preciso dar destaque a duas instituições, a primeira é a Universidade de São Paulo (USP) que possui 23 publicações, sendo 4 teses, 5 dissertações e 14 artigos, totalizando 12,63% da amostra e a segunda é a Universidade Federal de Pernambuco com 13 publicações, sendo 3 teses, 6 dissertações e 4 artigos, totalizando 7,14% da amostra.

Quadro 2 – Distribuição do número de trabalhos por instituição de vinculação dos autores

INSTITUIÇÕES	Tese	Dissertações	Artigos	Total
Universidades federais públicas	11	43	22	76
Universidades estaduais públicas	12	20	17	49
Instituições privadas	4	37	8	49
Universidades estrangeiras	0	0	6	6
Outras instituições públicas	0	0	2	2

Fonte: os autores com base no levantamento dos dados.

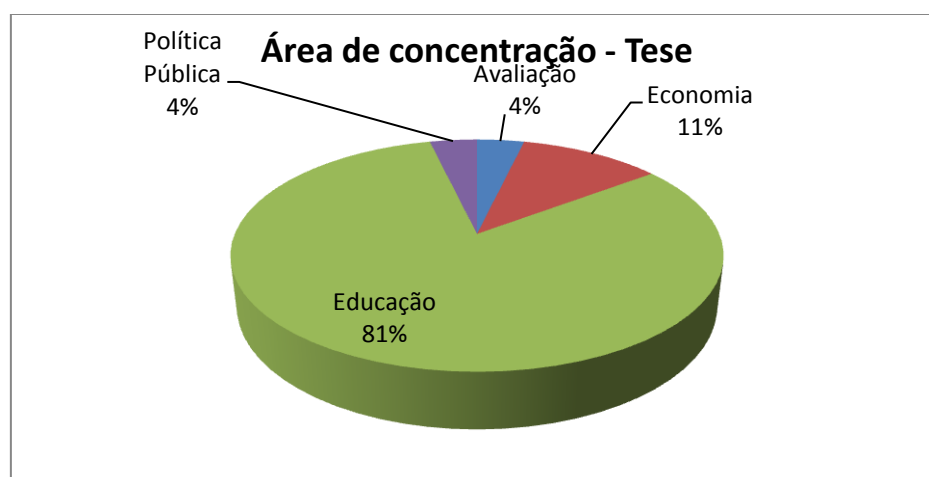
No processo de análise dos dados foi observada também a **área de concentração** das publicações e, neste indicador, de modo geral, existe uma grande predominância da área de educação, com 76,92% da amostra coletada. E, se considerarmos que os estudos da área de avaliação fazem referência direta ao setor de educação, o índice fica ainda maior, com 80,21%. Outras áreas que merecem destaque, porém com número muito singular de estudos são: a economia, com 7,69%, a administração, com 4,39% e a área de política pública, com 3,84% da amostra.

Quadro 3 – Distribuição do número de trabalhos por área de concentração

Área de concentração	Tese	Dissertação	Artigo	Total
Administração	0	7	1	8
Avaliação	1	2	3	6
Direito	0	1	0	1
Economia	3	4	7	14
Educação	22	76	42	140
Engenharia de Produção	0	1	0	1
Gestão Estratégia e Negócios	0	1	0	1
Política Pública	1	4	2	7
Psicologia	0	0	1	1
Química	0	1	0	1
Tecnologia	0	2	0	2

Fonte: os autores com base no levantamento dos dados.

Gráfico 4 – Distribuição das teses por área de concentração

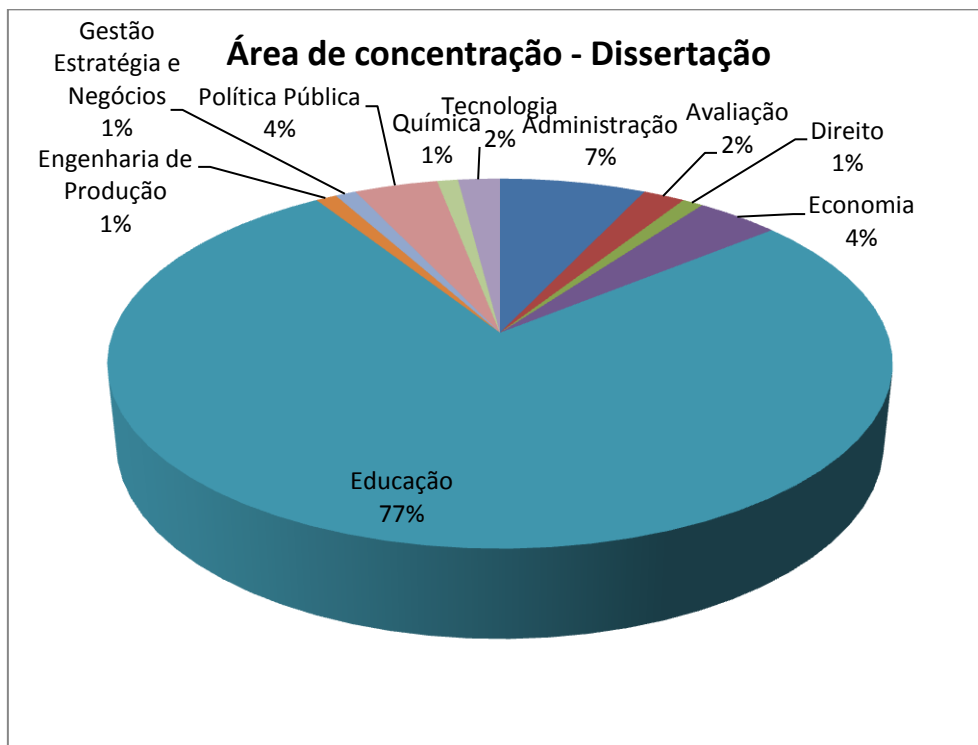


Fonte: os autores com base no levantamento dos dados.

É possível perceber, em relação a referência de publicação tese, que as publicações ficam restritas a quatro áreas: educação, economia, avaliação e política pública. A área de

educação possui a maior concentração de estudos publicados sobre qualidade e a outra área com maior índice de publicações, mas que, mesmo assim, fica muito distante da educação é a de economia, com 11% da amostra, mas com percentual significativo.

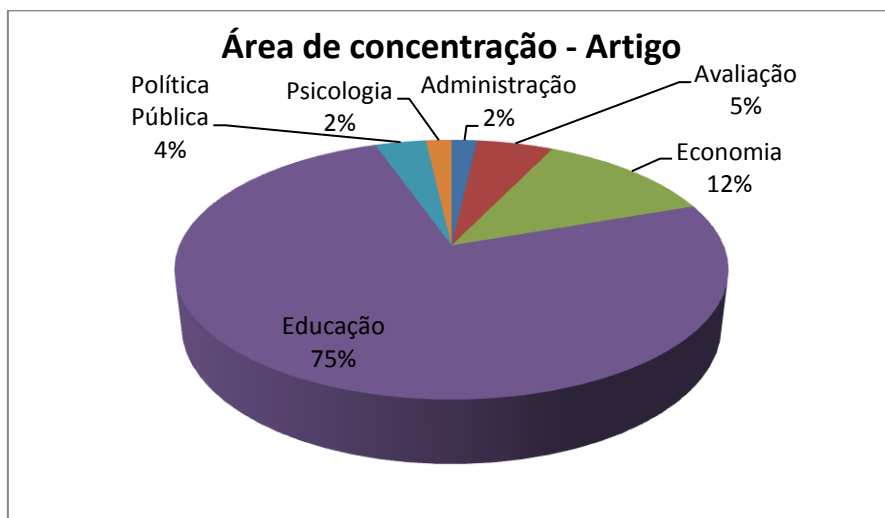
Gráfico 5 - Distribuição das dissertações por área de concentração



Fonte: os autores com base no levantamento dos dados.

O mesmo não acontece em relação as dissertações, as publicações ficam bem diluídas nas mais diversas áreas. A área de educação continua sendo a que possui a maior concentração de estudos publicados sobre qualidade, com 77% dos estudos e a outra área que merece destaque é a de administração, com 7% da amostra.

Gráfico 6 - Distribuição dos artigos por área de concentração

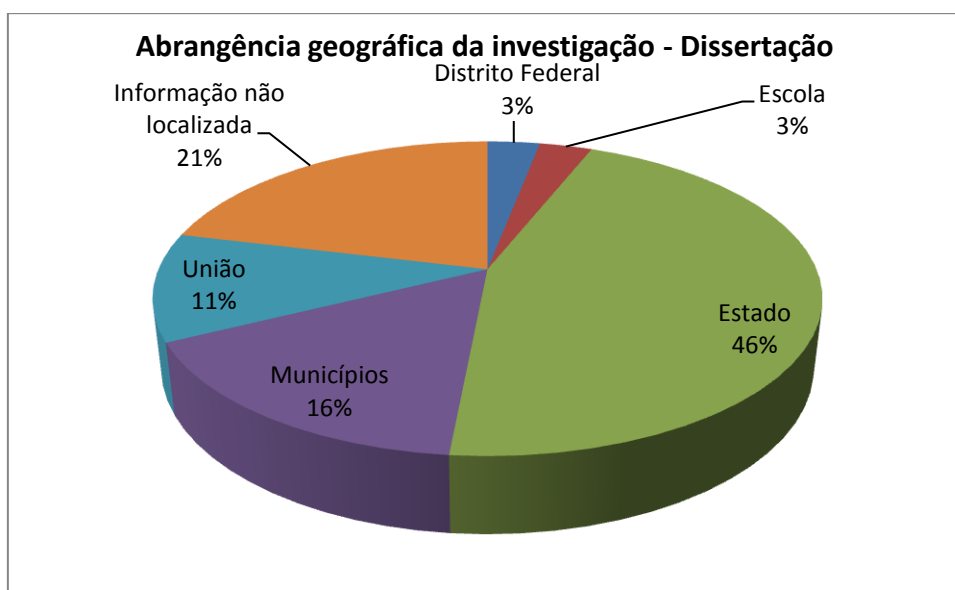


Fonte: os autores com base no levantamento dos dados.

Com relação aos artigos percebe-se a concentração entre as áreas: educação, economia, avaliação, política pública, administração e psicologia. No entanto, a área de educação continua com a maior concentração de estudos sobre qualidade, 75% e a outra área com maior índice de publicações é a de economia, com 12% da amostra.

Com relação à abrangência geográfica das investigações fica bem visível o problema identificado inicialmente que é a falta da informação sobre a abrangência do estudo. Pois em 44% da amostra não foi possível a identificação do dado. No entanto, a abrangência de estudo mais significativa continua sendo a dos Estados.

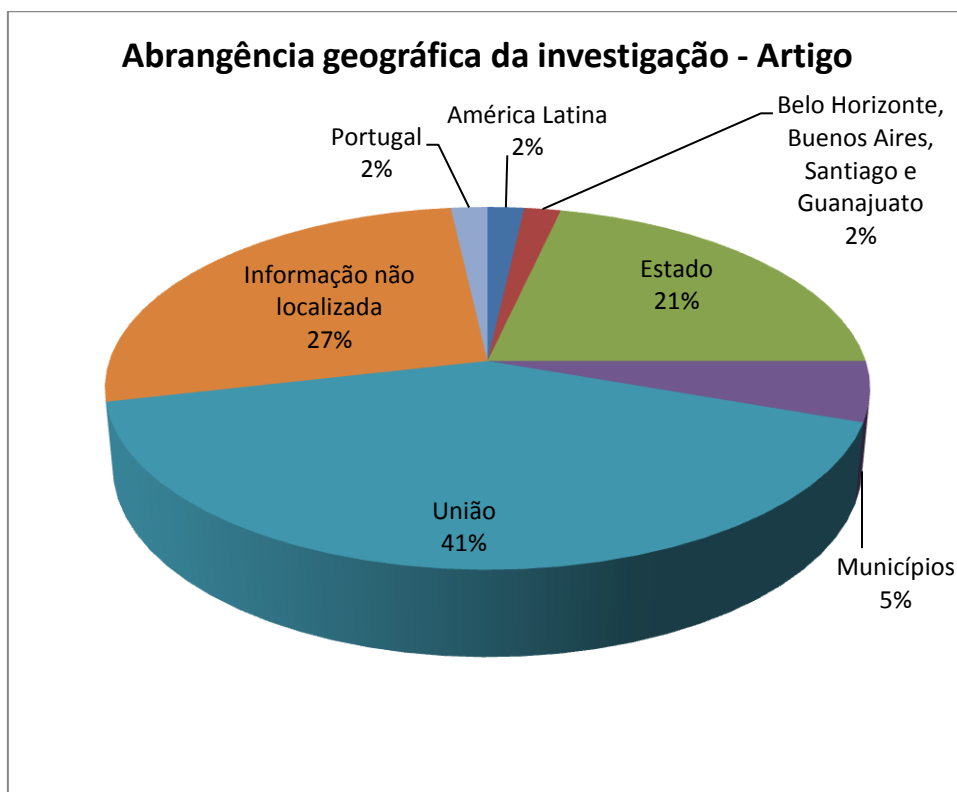
Gráfico 7 – Distribuição das dissertações por abrangência geográfica da investigação



Fonte: os autores com base no levantamento dos dados.

O mesmo não ocorre no dado referência de publicação dissertação, o dado mais significativo em relação à abrangência de estudo sobre qualidade são os Estados, com 46% da amostra. Porém, o segundo dado mais relevante é a falta da informação sobre a abrangência do estudo, com 21% da amostra.

Gráfico 8 - Distribuição dos artigos por abrangência geográfica da investigação



Fonte: os autores com base no levantamento dos dados.

Um dado diferenciado em relação ao índice geral ocorre no indicador referência de publicação artigo, o dado mais significativo em relação à **abrangência de estudo** sobre qualidade é o ente da federação União, com 41% da amostra. No entanto, dificuldade semelhante encontrada no dado referência de publicação **dissertação** se repete em relação à referência **artigo**, o segundo dado mais relevante é a falta da informação sobre a abrangência do estudo, com 27% da amostra.

Não foi possível identificar o período de investigação para 50% da amostra, motivo pelo qual esse item foi descartado da análise.

ANÁLISE DOS INDICADORES TEMÁTICOS

As teses, dissertações e artigos foram organizados, para fins de análise, por indicadores, segundo os temas tratados. Adotamos como critério geral de classificação o tema principal pelo qual o trabalho discutia a percepção da qualidade e o associamos a outros que também eram considerados no tratamento dos objetos específicos. Dessa organização resultou o quadro abaixo:

Quadro 4 – Distribuição dos trabalhos por indicadores

INDICADORES	Número absoluto	%
Condições materiais da escola	3	1,65
Condições materiais da escola; professor	1	0,55
Democratização do acesso; Desempenho dos alunos	1	0,55
Democratização do acesso; fluxo	1	0,55
Democratização do acesso; fluxo; Desempenho dos alunos	2	1,10
Desempenho dos alunos	27	14,84
Desempenho dos alunos; financiamento	5	2,75
Desempenho dos alunos; financiamento e gestão e organização do trabalho escolar	2	1,10
Desempenho dos alunos; Gestão e organização do trabalho escolar	4	2,20
Desempenho dos alunos; processo/não define	1	0,55
Desempenho dos alunos; professor	3	1,65
Finalidade da educação	14	7,69
Finalidade da educação; desempenho dos alunos	2	1,10
Finalidade da educação; gestão e organização do trabalho escolar	2	1,10
Finalidade da educação; política educacional	1	0,55
Finalidade da educação; processos/outros	1	0,55
Finalidade da educação; professor	4	2,20
Finalidade da educação; Gestão e organização do trabalho escolar	1	0,55
Financiamento	5	2,75
Financiamento; desempenho dos alunos; gestão e organização do trabalho escolar; professor; condições materiais da escola	2	1,10
Financiamento; Gestão e organização do trabalho escolar; professor.	1	0,55
Financiamento; professor	1	0,55
Fluxo	2	1,10
Fluxo; desempenho dos alunos	6	3,30
Fluxo; desempenho dos alunos; financiamento; condições materiais da escola; professor	1	0,55
Fluxo; desempenho dos alunos; condições materiais da escola;	1	0,55

professor		
Fluxo; desempenho dos alunos; gestão e organização do trabalho escolar	1	0,55
Fluxo; desempenho dos alunos; gestão e organização do trabalho escolar; condições materiais da escola	1	0,55
Fluxo; Gestão e organização do trabalho escolar	4	2,20
Gestão e organização do trabalho escolar	39	21,43
Gestão e organização do trabalho escolar; condições materiais da escola	2	1,10
Gestão e organização do trabalho escolar; Condições materiais da escola; professor	1	0,55
Gestão e organização do trabalho escolar; professor	3	1,65
Gestão e organização do trabalho na escola; professor; condições materiais da escola	2	1,10
Informação insuficiente/não define	3	1,65
Professor	21	11,54
Professor; condições materiais da escola	1	0,55
Qualidade social	2	1,10
Outros	8	4,40
TOTAL DE TRABALHOS ANALISADOS	182	100

Fonte: os autores com base no levantamento dos dados.

A definição desses indicadores temáticos fez-se a partir da relação entre os dados empíricos, ou seja, aquilo que estava descrito no material analisado. Embora expressos de outra forma, eles correspondem ao quadro apresentado por Dourado e Oliveira sobre os planos das dimensões intraescolares¹⁰ da qualidade de ensino: 1) plano do sistema – condições de oferta do ensino; 2) plano de escola – gestão e organização do trabalho escola; 3) plano do professor – formação, profissionalização e ação pedagógica; 4) plano do aluno – acesso, permanência e desempenho escolar (DOURADO; OLIVEIRA, 2009).

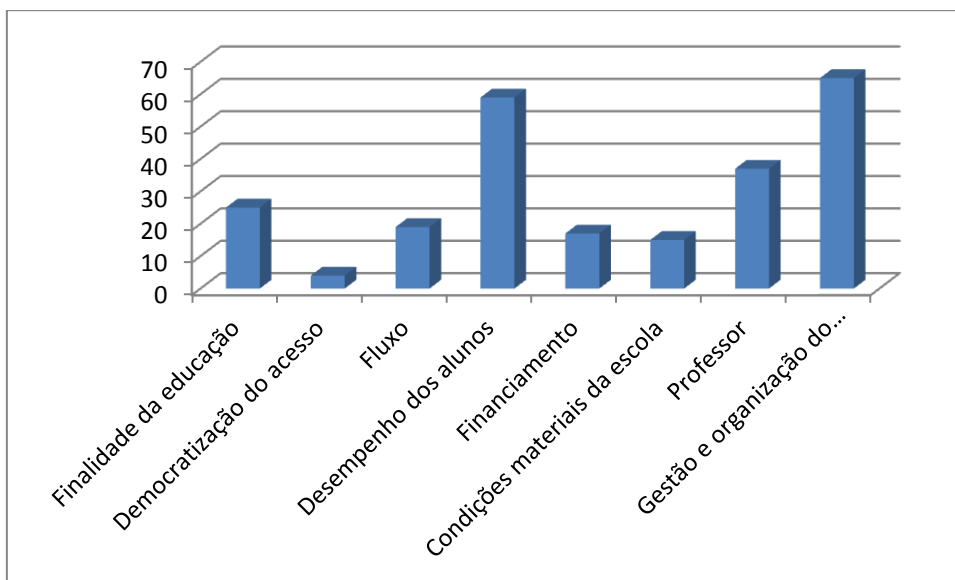
Pela análise das temáticas, observa-se que as pesquisas sobre qualidade são marcadas pela influência dos eixos propostos pela reforma educativa da década de 1990. Segundo Casassus (2001), a reforma esteve orientada por três objetivos: 1) ampliação do financiamento, tendo em vista a centralidade da educação como estratégia de desenvolvimento; 2) mudanças na gestão; 3) melhoria da qualidade do aprendizado, para a qual os sistemas nacionais de avaliação deveriam servir como instrumento de monitoramento.

No gráfico abaixo fica demonstrado que a maior parte dos trabalhos sobre qualidade tem se articulado às temáticas da **gestão** e do **desempenho dos alunos**. Se agregarmos a esse último os trabalhos sobre **fluxo** que também indica a qualidade do aprendizado os alunos na

¹⁰ Os autores também destacam as dimensões extraescolares envolvendo dois níveis: o espaço social e as obrigações do Estado (DOURADO; OLIVEIRA, 2009).

medida em que tanto a repetência quanto o abandono dizem respeito ao desempenho escolar insatisfatório, a expressividade deste indicador é maior.

Gráfico 9 – Distribuição dos trabalhos segundo os indicadores de qualidade



Fonte: os autores com base no levantamento dos dados.

O “espírito” da reforma faz-se presente também na forma como esses temas são abordados. Veja-se o tema da **gestão**, tratado como tema central em aproximadamente 25% das pesquisas. Todos os trabalhos analisados (65) que focaram principalmente a gestão tratam da organização do trabalho escolar. Entendemos que isso é consequência da ênfase dada à descentralização para a unidade escolar, como a responsável pela qualidade do ensino, pelos documentos tanto dos organismos internacionais quanto por entidades e pelo governo nacional, desde a década de 1990. Isso se torna ainda mais nítido porque a organização do trabalho escolar aparece associada também em trabalhos que tratam de fluxo, financiamento, finalidade da educação e desempenho dos alunos.

Há grande diversidade na forma como o tema **gestão** é abordado. Como é recorrente na literatura, está associada às ideais de democracia, participação, autonomia e vários estudos tratam da participação dos segmentos da comunidade escola como, por exemplo, da família e da comunidade na qual a escola está inserida. Os papéis do diretor e do pedagogo são especificamente destacados em trabalhos sobre esse tema. Há, também, aqueles que tratam da qualidade total e de experiências específicas de gestão, como a Escola Plural. Alguns estão focados em processos organizativos, como o planejamento/ planejamento estratégico/projeto político pedagógico, avaliação institucional, clima escolar. Outros enfatizam o trabalho

pedagógico: aprendizagem, progressão continuada, reorganização curricular, programas de recuperação de aprendizagem.

No tratamento do tema **professor** também é perceptível a influência da pauta dos anos 1990. Verifica-se que a responsabilização do docente pelo desempenho do aluno, presente em documentos que orientaram as reformas (CALDAS, 2011; DIAS, 2003; GARCIA e ANADON, 2009), permanece influenciando a investigação sobre qualidade do ensino e da educação. Em torno de 12% dos trabalhos com esse tema, o professor é objeto central e apenas em um há associação com o tema das condições materiais da escola. Por outro lado, é interessante observar que os trabalhos que tratam de financiamento incluem o professor como um dos focos de pesquisa, associando qualidade às condições de valorização do professor: formação, salário, carreira e condições de trabalho. Também um dos trabalhos sobre fluxo e um dos sobre gestão associam professor e condições materiais.

Financiamento é um tema com frequência em torno de 9%, analisando principalmente a política de Fundos (FUNDEF e FUNDEB). Embora seja um dos objetivos da reforma em 1990 e tenha sido objeto de intensa pressão por parte do movimento de educadores com o argumento de colocá-lo como fundamental na garantia da qualidade da educação verifica-se que não é um dos temas mais tratados nas pesquisas sobre qualidade. Dos oito temas elencados no gráfico mais adiante, fica em 5º lugar, com 8,79%, quase o mesmo de condições materiais (8,25%) e acima de temas pouco tratados, democratização do acesso e qualidade social.

Em torno de 32% das pesquisas tratam de **desempenho** e de **fluxo** como temas principais. Se considerarmos, além dessas, aquelas pesquisas que tomaram desempenho e fluxo relacionados a outros temas, o percentual chega a quase 44%. Isso indica que a organização do sistema nacional de avaliação tem sido importante indutor das políticas e das investigações no campo acadêmico. O tema está vinculado também às discussões sobre financiamento, condições materiais da escola e, como já vimos, aos temas da gestão/organização do trabalho da escola, condições materiais e professor.

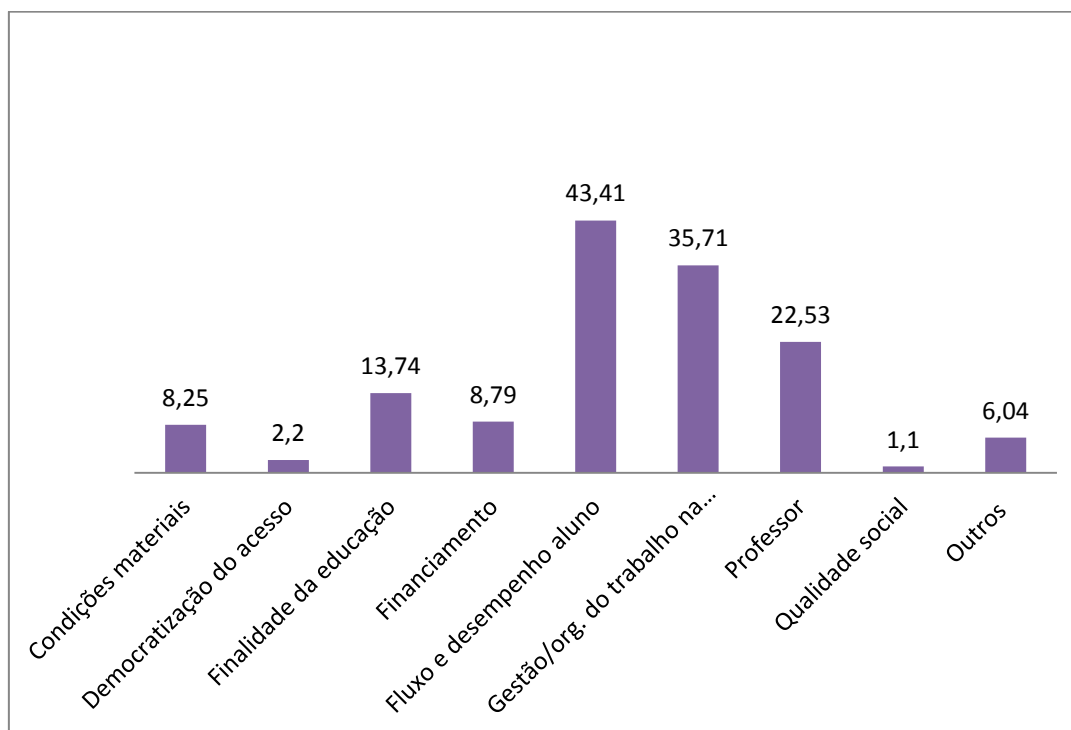
Aproximadamente 14% dos trabalhos são de natureza mais teórica e ensaística e tratam da **finalidade da educação**. O tema é tratado associado a um conjunto bastante diverso de outros temas: desempenho do aluno, gestão e organização do trabalho escolar, política educacional e professor. As abordagens tratam do tema numa perspectiva mais universal (emancipação humana, democracia, direito social e qualidade de ensino, justiça e equidade, acesso ao conhecimento) e também de modo focado, por exemplo, nas questões de gênero.

Um tema que parece superado quando se discute qualidade é o da democratização do acesso. Apenas quatro trabalhos tratam dessa questão e todos a articulam aos temas do desempenho do aluno e ao fluxo escolar. Isso se deve provavelmente ao fato de que o ensino fundamental encontra-se praticamente universalizado no Brasil.

Também **qualidade social** é um tema secundarizado, aparecendo em apenas dois trabalhos. Ressalta-se que são os únicos textos centrados em uma conceituação de qualidade. Os demais tendem a tomar esse conceito como pressuposto e buscam principalmente trabalhar com indicadores que a revelem. Traçam antes um perfil do que seria essa qualidade em termos do funcionamento da escola e dos parâmetros do trabalho docente.

Enfim, agregando os dados sobre fluxo e desempenho e acrescentando aos temas centralmente tratados em cada trabalho os demais temas a eles associados, temos o gráfico abaixo que aponta com evidência que a qualidade da educação está associada, nas pesquisas desenvolvidas de 1995 a 2012 a duas questões centrais: a do fluxo/desempenho do aluno e a da gestão/organização do trabalho escolar.

Gráfico 10 – Distribuição dos trabalhos segundo indicadores de qualidade



Fonte: os autores com base no levantamento dos dados.

Um conjunto de trabalhos trata de temas diversos que não puderam ser agregados. Compõe como é possível ver no gráfico acima, em torno de 6% do material pesquisado.

Abordam a qualidade da educação sobre a ótica de: pesquisa sobre Padrão de Vida (PPV-IBGE); estudos econométricos acerca dos retornos para educação; legislação educacional; política educacional; o impacto da educação sobre a renda dos jovens no Brasil; relacionamento entre as três esferas de poder – União, estados e municípios; representações Sociais de gênero das professoras sobre o magistério; expectativas dos pais em relação à escola.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática da qualidade da educação é presença constante nas discussões sobre a educação brasileira, no entanto o termo não possui o mesmo significado, como demonstrado na análise das produções acadêmicas pelos diferentes indicadores tratados nas pesquisas e ensaios.

Fica evidente o enfoque dado por parte das publicações sobre a mensuração da qualidade da educação por meio do fluxo e do desempenho educacional dos alunos nas avaliações em larga escala e ênfase na gestão e organização do trabalho escolar.

Em alguns trabalhos está explícita a importância do conceito de educação de qualidade relacionar-se às finalidades às quais a educação se destina. Outros trabalhos destacam as condições materiais da escola, valorização dos trabalhadores em educação; condições materiais da escola, a gestão e organização do trabalho pedagógico no interior da escola, assim como recursos adequados como fundantes para a almejada qualidade da educação.

Além da definição dos insumos mínimos e dos resultados desejáveis do processo educacional e da forma de medi-los, se faz necessário incorporar às dimensões do indicador de qualidade o que acontece no interior da escola, ou seja, os processos educativos “que têm valor formativo em si, e não que sejam apenas meios para se atingir outro objetivo, a proficiência” (OLIVEIRA, 2010, p.08). Assim, considerando que a qualidade educacional não pode ser reduzida aos resultados estudantis aferidos pelos sistemas de avaliação, autores como Souza, Gouveia e Scheneider (2011) destacam a ideia de “condições de qualidade” como as condições disponíveis para a realização.

A educação de qualidade é essencial para a garantia do direito à educação, como um direito fundamental, e para o exercício dos demais direitos. No entanto, para que a educação de qualidade não seja um privilégio de alguns, é preciso um sistema de ensino que garanta a

todos uma educação de qualidade e que contemple o acesso de todos à escola, sua permanência com sucesso, com a aprendizagem pelos alunos assegurando a equalização das oportunidades educacionais, com objetivo de eliminar as desigualdades e privações existentes na educação brasileira.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Brasília: Diário Oficial da União, 05/10/1988.

_____. **Lei nº. 9.394**, de 20/12/1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: < http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm >. Acesso em: 20 jan. 2013.

CALDAS, Andréa do Rocio. Profissionais da educação: entre o encantamento da resistência individual e o sofrimento do trabalho. In: SOUZA, Ângelo R.; GOUVEIA, Andréa B.; TAVARES, Tais M. (Org.). **Políticas educacionais: conceitos e debates**. Curitiba: Appris, 2011.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo Aluno Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 114, p. 7-28, nov. 2001.

DIAS, Rosanne Evangelista e LOPES, Alice Casimiro. Competências na formação de professores no Brasil: o que (não) há de novo. **Educ. Soc.** vol.24, n.85, p. 1155-1177, 2003.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, Ago. 2009.

GARCIA, Maria Manuela Alves e ANADON, Simone Barreto. Reforma educacional, intensificação e autointensificação do trabalho docente. **Educ. Soc.**, vol.30, n.106, p.63-85, Abr 2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 28, Abr. 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de. **A qualidade do ensino como parte do direito à educação: um debate em torno dos indicadores**. Prova de concurso de professor titular Usp. São Paulo: Feusp, 2010.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; GOUVEIA, Andréa Barbosa; SCHENEIDER, Gabriela. Índice de condições de qualidade educacional: metodologia e indícios. **Estudos Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 22, n. 48, p. 115-136, jan./abr. 2011.