UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

JOANA BORGES BUARQUE DE GUSMÃO

**Qualidade da educação no Brasil:
consenso e diversidade de significados**

São Paulo

2010

JOANA BORGES BUARQUE DE GUSMÃO

Qualidade da educação no Brasil: consenso e diversidade de significados

Dissertação apresentada à Faculdade de Educação da
Universidade de São Paulo para a obtenção do título
de Mestre em Educação.

Área de concentração: Sociologia da Educação
Orientador: Prof. Dr. Elie Ghanem

São Paulo

2010

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

379(81) Gusmão, Joana Borges Buarque de
G982q Qualidade da educação no Brasil : consenso e diversidade de
significados / Joana Borges Buarque de Gusmão ; orientação Elie Ghanem.
São Paulo : s.n., 2010.

180 p. : il., tabs.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação.
Área de Concentração : Sociologia da Educação) - - Faculdade de Educação
da Universidade de São Paulo.

1 . Qualidade da educação - Brasil 2. Educação escolar 3. Política
educacional I. Ghanem, Elie, orient.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Joana Borges Buarque de Gusmão

Qualidade da educação no Brasil: consenso e diversidade de significados

Dissertação apresentada à Faculdade de Educação da
Universidade de São Paulo para obtenção do título
de Mestre.

Área de Concentração: Sociologia da Educação

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Para meus pais

AGRADECIMENTOS

A Elie Ghanem, pela orientação atenciosa, instigadora e rigorosa. Foram muitos os aprendizados nesta caminhada.

Aos professores Maria Malta Campos e Romualdo Portela de Oliveira, pelas valiosas contribuições dadas no exame de qualificação.

À Capes, pela bolsa de estudos concedida.

A Arlindo Queiroz, Carlos Eduardo Sanches, César Callegari, Daniel Cara, Madalena dos Santos, Maria de Salette Silva, Maria do Pilar Lacerda, Maria do Rosário Nunes, Maria Lucia Reis, Priscila Cruz, Roberto Leão, Sandra Zákia Sousa e Tatiana Filgueiras, que gentilmente abriram espaços em suas agendas para a realização das entrevistas e pela receptividade com a qual me receberam.

A Carla Zardo, César Augusto, David Telles, Eliana Coutinho, João Tavares, Júlia Ribeiro, Lislayne Carneiro, Natália Vergütz, Raul Bastos e Silvio Kaloustian, pela ajuda dada no agendamento das entrevistas.

A Maria Fígaro pelas dicas de formatação.

Aos primos Silvia e Ricardo, Marcos e Viridiana e Carolina pelo apoio logístico nas estadias em Brasília, na ocasião da realização das entrevistas.

A Vera Masagão Ribeiro, pela oportunidade de trabalhar no Projeto Indicadores da Qualidade na Educação, no qual se iniciou a trajetória que culminou nesta pesquisa.

À querida Júlia Neiva, pela tradução do resumo para o inglês.

À amiga Vanda Ribeiro, pela interlocução privilegiada, desde a elaboração do projeto até a análise dos dados.

A meu pai, por tudo, particularmente a revisão cuidadosa e o carinho sempre presente.

Um agradecimento muito especial à minha mãe, também por tudo, especialmente o apoio, a infraestrutura dada, as leituras feitas e o carinho, que garantiram tranquilidade para a finalização da dissertação.

Ao Nino, meu companheiro, doce presença, pelo inestimável apoio, interlocução e o amor que tanto me conforta.

A Deus, pela vida.

RESUMO

GUSMÃO, J. B. B. **Qualidade da educação no Brasil:** consenso e diversidade de significados. 2010. 180 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

Visando a compreender o debate sobre qualidade da educação no Brasil, a pesquisa dedica-se ao seguinte problema de investigação: o que está em jogo nas noções de qualidade da educação para alguns dos principais atores sociais do campo educacional? Como hipótese, considerou-se que estaria em jogo uma redução da noção de qualidade da educação a um viés estritamente instrumental, que identifica o desempenho de estudantes nas provas em larga escala como o resultado e o foco da educação escolar. Nessa hipótese, duas grandes orientações estariam presentes: a primeira, marcada por uma lógica advinda da economia, conceberia a qualidade da educação como a capacidade cognitiva de estudantes, expressa pelos resultados dos testes padronizados, com os demais aspectos educativos sendo analisados em termos de fatores associados a esses resultados. A segunda conceberia a qualidade da educação na perspectiva dos direitos; mais do que "melhorar" a qualidade da educação, a prioridade incidiria na construção de uma "nova" qualidade, subjacente aos desafios derivados da expansão da escolarização básica. A investigação se deu com base no exame das contribuições da literatura especializada sobre o tema da qualidade da educação e na delimitação de uma arena, composta por atores sociais situados no Estado, na sociedade civil e em organismos multilaterais. Na sociedade civil, incluíram-se organizações correspondentes a grupos sociais distintos: dirigentes educacionais (municipais e estaduais), magistério, estudantes, especialistas/pesquisadores, as chamadas organizações não governamentais e o empresariado. Reconstituída a arena de atores, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com seus representantes. A conclusão foi que a hipótese formulada confirmou-se parcialmente. Há uma tendência de alguns atores reduzirem a noção de qualidade da educação a um aspecto instrumental, que identifica o desempenho dos estudantes nas provas em larga escala como o resultado e o foco da educação escolar, assim como foi possível identificar o enunciado de duas grandes perspectivas nas noções de qualidade da educação. Entretanto, as distinções entre elas não são exatamente nos mesmos termos propostos pela hipótese. Para ambas, o que está em jogo nas noções de qualidade da educação é a redução das desigualdades educacionais, vista por dois prismas distintos: 1) a elevação do desempenho dos estudantes nas provas de larga escala e 2) a garantia de condições de ensino que conduzam a uma formação ampla dos estudantes, abrangendo não só os conteúdos curriculares convencionais como também a cidadania e capacidades éticas. Concluiu-se ainda que haveria três principais pontos de divergência entre os atores: a concepção de qualidade da educação, o lugar das provas em larga escala e as prioridades para as políticas quanto ao magistério.

Palavras-chaves: Qualidade da educação, educação escolar, política educacional.

ABSTRACT

GUSMÃO, J. B. B. **Quality of education in Brazil**: consensus and diversity of meanings. 2010. 180 f. Thesis (MA) - Faculty of Education, University of São Paulo, São Paulo, 2010.

This research project originated from the attempt to understand the debate about quality of education in Brazil. This work aims at understanding what is at stake in the notions of quality of education for some of the main social actors in the educational field. As a hypothesis, what was considered to be at stake was the concept of quality of education reduced to a strictly instrumental bias, which identifies students' performance on large-scale as the outcome and focus of education. Two main perspectives were present, which can be broadly defined as: the first one, characterized by an economic logic, conceives quality of education as the cognitive ability of students, shown by the results of standardized tests. The other educational aspects were analyzed in terms of factors associated with these results. The second perspective conceives the quality of education within a right's framework; more than "improving" the quality of education, the priority would be to create a "new" quality, which underlies the challenges arising from the expansion of basic schooling. The investigation was conducted based on a review of specific literature on the topic of quality of education and the delineation of an arena, consisting of social actors within the State, civil society and multilateral organizations. In civil society, there was the intention to include organizations representing different social groups, such as educational leaders/administrators (city and state), teachers, students, experts and researchers, the so-called non-governmental organizations and also business representatives. Once the arena of actors was reconstituted, a strategy of semi-structured interviews was adopted with its representatives. The findings led to the conclusion that the hypothesis is only partially correct. There is a tendency for some actors to reduce the notion of quality of education to a strictly instrumental bias, which identifies students' performance in tests on a large scale as the outcome and focus of education. It was also possible to identify two main concepts of quality of education. However, the distinctions between them are not exactly on the same terms as proposed by the hypothesis. In both perspectives, what is at stake in the notions of quality of education seems to be the decrease of inequalities in education, seen from two different angles: 1) the increase of student performances on large-scale tests and 2) ensuring a variety of teaching conditions, that would provide students with a broad education, including not only the curriculum content as well as citizenship and ethical capacities. In conclusion, three main differences were found among the actors: the concept of quality of education, the role of large-scale examinations and priorities for policies on teaching.

Keywords: Quality of education, school education, educational policies.

LISTA DE SIGLAS

Abesc	Associação Brasileira das Escolas Superiores Católicas
AEC	Associação dos Educadores Católicos
Aneb	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
Anresc	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQi	Custo aluno-qualidade inicial
CCLF	Centro de Cultura Luiz Freire
Cedeca-CE	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará
Cefet	Centro Federal de Educação Tecnológica
Cenpec	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COC	Curso Osvaldo Cruz
Conae	Conferência Nacional de Educação
Coned	Congresso Nacional de Educação
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CPB	Confederação dos Professores do Brasil
DRU	Desvinculação dos Recursos da União
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
EPT	Educação para Todos
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundescola	Fundo de Desenvolvimento da Escola

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Idesp	Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IAS	Instituto Ayrton Senna
Instituto Pólis	Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MEC	Ministério da Educação
Mieib	Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
Orealc	Escritório Regional de Educação para América Latina e Caribe (Unesco Santiago)
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE-Escola	Plano de Desenvolvimento da Escola
Pisa	Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (Program for International Student Assessment)
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Plano Municipal de Educação
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
Pró-Conselho	Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
Saeb	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
Saresp	Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SUS	Sistema Único de Saúde
Uncme	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
CAPÍTULO 1 - A CONSTRUÇÃO DA NOÇÃO DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	27
1.1. Características da noção de qualidade da educação	27
1.2. A construção histórico-social da noção de qualidade da educação.....	30
1.3. A qualidade da educação na legislação brasileira	48
1.3.1. Constituição	49
1.3.2. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	51
1.3.3. Plano Nacional de Educação - PNE	53
1.3.4. Fundeb	56
CAPÍTULO 2 - CAMINHOS METODOLÓGICOS	59
2.1. A qualidade da educação como um problema político.....	59
2.2. Uma arena de atores.....	63
2.2.1. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPEd	66
2.2.2. Banco Mundial	68
2.2.3. Campanha Nacional pelo Direito à Educação	69
2.2.4. Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados - CEC	72
2.2.5. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE.....	73
2.2.6. Conselho Nacional de Educação - CNE.....	74
2.2.7. Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef.....	75
2.2.8. Instituto Ayrton Senna - IAS	77
2.2.9. Ministério da Educação - MEC	78
2.2.10. Todos pela Educação	80
2.2.11. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime	82
2.3. Sobre as entrevistas	84
2.4. Procedimentos de análise	90
CAPÍTULO 3 - A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO EM JOGO: A PERCEPÇÃO DOS ATORES.....	91

3.1. Qualidade para todos.....	91
3.1.1. Universalização do ensino fundamental e emergência da questão da qualidade...	92
3.1.2. Qualidade para poucos não é qualidade.....	94
3.2. Concepções de qualidade da educação.....	95
3.2.1. A ênfase na “aprendizagem” (especialmente a medida pelas provas)	96
3.2.2. Foco estendido aos processos, às condições gerais de ensino e à aprendizagem numa perspectiva ampla.....	100
3.3. Lugar das avaliações em larga escala na promoção da qualidade da educação	105
3.3.1. Reconhecimento da importância da avaliação em larga escala	105
3.3.2. Reconhecimento dos resultados dos testes e índices correlatos como indicadores de qualidade da educação	108
3.3.3. Crença na capacidade das provas de garantirem o direito à aprendizagem	113
3.3.4. Capacidade das provas e índices nelas baseados de se constituírem como instrumentos de gestão de políticas públicas	115
3.3.5. Capacidade das provas de interferirem no currículo.....	116
3.4. Ações visando à qualidade da educação.....	119
3.4.1. Definição de padrões de qualidade	120
3.4.2. Mobilização de dirigentes educacionais e apoio às esferas municipais e estaduais de educação	124
3.4.3. Influência em políticas públicas e produção de conhecimento.....	129
3.4.4. Mobilização da sociedade	132
3.5. Consensos e dissensos na opinião dos atores	132
3.6. Existência de oponentes e de interesses adversos à educação	139
3.6.1. Negação da existência de oponentes	140
3.6.2. Os empresários vistos como adversários	141
3.6.3. Consideração dos interesses dos professores como prejudiciais à educação.....	146
3.7. Prioridades para as políticas de magistério	147
CONCLUSÃO	157
REFERÊNCIAS	163
APÊNDICES.....	169

INTRODUÇÃO

O projeto desta pesquisa originou-se da tentativa de compreender o debate sobre qualidade da educação no Brasil. Nos últimos 20 anos, tem-se firmado um consenso (tanto na opinião pública em geral quanto na comunidade educacional como um todo) de que a qualidade da educação é um problema nacional que merece prioridade das políticas públicas. Por isso, o trabalho acolhe curiosidades e desconfianças. Curiosidades acerca das razões de a qualidade da educação estar tão em voga no campo educacional; desconfianças de que esta é uma noção em disputa, ou seja, de que assume significados e programas de ação distintos em diferentes contextos e grupos sociais.

A qualidade tem figurado na pauta das principais instituições que atuam na educação pública no país. Com diferentes graus de ênfase, elas têm incluído a noção em seus posicionamentos, reivindicações, objetivos e propostas de políticas. Tudo indica que há um amplo consenso de que a qualidade da educação é o principal “problema” da educação brasileira. Mais do que isso, a defesa da qualidade tem se convertido em um tipo de panaceia no mundo da educação. “Qualquer proposição relativa a conservar, melhorar ou mudar isto ou aquilo, não importa o que seja, deve explicar-se em termos de qualidade”, diz Enguita (2001, p. 95). Pelo forte caráter polissêmico da noção, é possível juntar ações das mais variadas ordens num objetivo “comum”: melhorar a qualidade da educação.

Se existe hoje uma palavra em moda no mundo da educação, essa palavra é, sem dúvida, “qualidade”. Desde as declarações dos organismos internacionais até as conversas de bar, passando pelas manifestações das autoridades educacionais, as organizações de professores, as centrais sindicais, as associações de pais, as organizações de alunos, os porta-vozes do empresariado e uma boa parte dos especialistas, todos coincidem em aceitar a qualidade da educação ou do ensino como o objetivo prioritário ou como um dos muito poucos que merecem consideração. A qualidade se converte assim em uma meta compartilhada, no que todos dizem buscar. (ENGUITA, 2001, p. 95).

Se o tema é onipresente, nada indica que tenha uma compreensão unívoca. Carvalho (2004) afirma que a expressão qualidade da educação seria uma entre tantas outras veiculadas como palavras de ordem ou lemas educacionais, formando discursos vagos e consensos carregados de carga retórica. Para ele, “[...] o caráter frequentemente vago desse tipo de discurso tem obscurecido a compreensão da cambiante realidade escolar, e [...] essa aparente unanimidade tem impedido o afloramento de uma discussão mais clara sobre as profundas

divergências de concepções programáticas que encerra” (p. 328). A análise do discurso acerca da qualidade na educação poderia elucidar as tensões camufladas que subjazem a esses pseudoconsensos, existentes num potencial campo de disputa.

Carvalho alerta que o conceito de qualidade na educação não é meramente descritivo, mas encerra um valor programático, indutor de práticas sociais. Os conceitos formulados e as práticas educacionais a eles vinculados teriam implicações morais. Ou seja, não se trata somente de uma disputa de significados, e sim de programas de ação, na medida em que veiculam valores e metas de orientação das ações.

Para uns, a *educação de qualidade* deve resultar na aquisição de diferentes “competências”, que capacitarão os alunos a se tornarem trabalhadores diligentes; para outros, líderes sindicais contestadores, cidadãos solidários ou empreendedores de êxito, pessoas letradas ou consumidores conscientes. Ora, é evidente que, embora algumas dessas expectativas sejam compatíveis, outras são alternativas ou conflitantes, pois a prioridade dada a um aspecto pode dificultar ou inviabilizar outro. Uma escola que tenha como objetivo maior – e, portanto, como critério máximo de qualidade – a aprovação no vestibular pode buscar a criação de classes homogêneas e alunos competitivos, o que evidentemente impede a oportunidade de convivência com a diferença e reduz a possibilidade de se cultivar o espírito de solidariedade. Assim, as “competências” que definiriam a “qualidade” em uma proposta educacional significariam um fracasso – ou ausência de qualidade – em outra. (CARVALHO, 2004, p. 329, grifos do autor).

A existência de uma disputa a respeito dos significados atribuídos à temática da qualidade da educação é reconhecida também por Campos (2006), para quem essa disputa marcada por “perspectivas muitas vezes antagônicas, nas quais a qualidade se insere em diferentes pautas, projetos políticos, posições ideológicas e utopias” (p. 24).

Feitas essas considerações, coloca-se o problema que orienta a pesquisa: o que está em jogo nas noções de qualidade da educação para alguns dos principais atores sociais do campo educacional? Tendo como pressuposto que a qualidade da educação está em jogo, ou seja, que é uma noção fundamental nas formulações teóricas e nas políticas públicas, e que sua enunciação, às vezes vaga, às vezes retórica, encerra divergências conceituais e programáticas, podendo servir a propostas até antagônicas, pretende-se compreender e interpretar o que significa ela estar tão difundida, assim como investigar o suposto campo de disputa subjacente à noção, iluminando significados, explicitando contradições e conflitos, reconhecendo consensos, apontando divergências, discutindo consequências.

O objetivo geral que se estabeleceu para a pesquisa foi: compreender o que está em jogo nas noções de qualidade da educação para alguns dos principais atores sociais do campo educacional. Para alcançá-lo, foram fixados três objetivos específicos:

- Realizar um levantamento da literatura especializada sobre o tema da qualidade da educação.
- Identificar os significados de algumas das principais noções de qualidade da educação presentes no campo educacional brasileiro.
- Analisar os consensos e dissensos referentes às noções de qualidade da educação de atores do campo educacional brasileiro.

Como hipótese, considerou-se que estaria em jogo uma *redução* da noção de qualidade da educação a um viés estritamente instrumental, que identifica o desempenho dos estudantes nas provas em larga escala como o resultado e o foco da educação escolar, assumindo-os como principal significado de qualidade. Duas grandes perspectivas estariam presentes nas noções de qualidade da educação, em linhas gerais assim definidas:

1. Qualidade da educação representada pela capacidade cognitiva de estudantes, expressa pelos resultados dos testes padronizados. Todos os demais aspectos educativos são analisados em termos de fatores associados a esses resultados, de forma que o que não se relaciona diretamente à sua melhoria perde importância. Prevalece uma lógica advinda do campo da economia, com grande destaque às técnicas de gestão, ênfase em produtos e resultados, juntamente com a crença no papel primordial da educação para a competitividade no mercado de trabalho e inserção competitiva da nação no mercado internacional.
2. Qualidade da educação concebida na perspectiva dos direitos. A qualidade seria compreendida como uma importante dimensão do direito público à educação, ligada à noção de democracia e à redução ou eliminação das desigualdades e exclusões que vigoram no sistema educacional. Mais do que “melhorar” a qualidade da educação, a prioridade incidiria na construção de uma “nova” qualidade, subjacente aos desafios colocados pela educação contemporânea, derivados da expansão da escolarização básica. Tende a ter uma compreensão ampla de qualidade, englobando vários aspectos, embora a atenção à aprendizagem assuma um aspecto central.

A hipótese adotada considera que as duas perspectivas que articulam as noções de qualidade da educação que estão em jogo “constituem, de fato, dois conjuntos de princípios básicos sob os quais se articula toda uma variedade de subprojetos, que apresentam uma relativa diversidade interna” (DAGNINO, 2004, p. 141). Seriam duas perspectivas dominantes, com maior força e amplitude de circulação, mas não necessariamente

contraditórias. Considerou-se também que, possivelmente, encontram-se noções de qualidade da educação que não se encaixam em nenhum dos dois conjuntos de princípios mencionados.

Ora, se a qualidade da educação está em jogo, esse é um resultado da ação humana, de pessoas, grupos e instituições. A noção não entra em pauta de maneira natural, e sim por obra de atores sociais. São os atores que a fazem um objeto de discursos, que a empregam na linguagem utilizada para se referir às questões educacionais, que conferem significados e condicionam as possíveis disputas que ela encarna. Significados são sempre atribuídos por pessoas ou grupos. No campo da educação, são outorgados por atores, sociais e/ou políticos. Atores que, certamente, agem com interesses e orientações distintas. Quando se reconhece a noção de qualidade da educação como em disputa, admite-se que a mesma seja protagonizada por atores, que embasam suas concepções e fundamentam suas ações de acordo com suas convicções e interesses. Por isso, o que se pretendeu foi investigar o que está em jogo nas noções de qualidade da educação *para alguns dos principais atores sociais do campo educacional*.

A tarefa envolve, por conseguinte, a própria especificação de atores que potencialmente fazem parte das disputas acerca da qualidade da educação. Para tanto, foi delineada o que chamamos de arena, composta por atores relevantes da área educacional brasileira. Procurou-se selecionar órgãos públicos e organizações que materializassem a ação desses atores sociais, situados no Estado, na sociedade civil e em organismos multilaterais. Na sociedade civil, teve-se a intenção de incluir organizações correspondentes a grupos sociais distintos, como dirigentes educacionais (municipais e estaduais), magistério, estudantes, especialistas/ pesquisadores, as chamadas organizações não governamentais e o empresariado. Ao adotar o recurso da arena, sugerimos que os atores estão se confrontando. Com base nessas suposições, pretendemos esclarecer, em torno de um possível jogo ou disputa, no que consiste a relação desses atores.

Reconstituída a arena de atores, adotou-se como estratégia a realização de entrevistas com seus representantes. As entrevistas foram consideradas um modo profícuo de explorar o tema da pesquisa com alguns protagonistas da área educacional, aprofundando aspectos e tratando de questões que não seriam abordáveis por outros meios, como análise documental, por exemplo. Com base num roteiro semiestruturado, foram feitas perguntas relativas às razões de a qualidade da educação estar em pauta, à concepção de qualidade e às disputas subjacentes à noção.

Este trabalho se estrutura em três capítulos. O primeiro é dedicado a uma retrospectiva da construção da noção de qualidade da educação no Brasil. Na primeira seção do capítulo são feitas considerações acerca do uso da noção. Em seguida, é realizada uma revisão da literatura especializada no tema. Por fim, versa-se sobre a abordagem da qualidade na legislação brasileira vigente. A intenção foi a de construir um referencial de apoio à investigação do problema de pesquisa.

O segundo capítulo compartilha os caminhos metodológicos adotados. Primeiramente, apresenta-se um marco de referências teóricas para subsidiar a compreensão da qualidade da educação como um problema político e questão prioritária na agenda educacional brasileira, relacionando-as com a ação de atores sociais. Em seguida, delineou-se o que se entendia ser a arena que abarcaria o tema da qualidade da educação, sendo apresentados os atores e uma breve descrição de cada um deles. Aspectos relacionados às entrevistas são objeto da seção seguinte (desafios enfrentados, limites estabelecidos, roteiro de perguntas e informações sobre as entrevistas realizadas). No final do capítulo são descritos os procedimentos utilizados para a interpretação dos dados colhidos.

A apresentação dos depoimentos concedidos nas entrevistas é o objetivo do terceiro capítulo. Os depoimentos estão divididos em sete tópicos, segundo as principais questões identificadas nos discursos dos atores: 1) qualidade para *todos*; 2) concepções de qualidade da educação; 3) *lugar* das avaliações em larga escala na promoção da qualidade da educação; 4) ações visando à qualidade da educação; 5) consensos e dissensos na opinião dos atores; 6) existência de oponentes e de interesses adversos à educação; 7) prioridades para as políticas de magistério.

Finalmente, a conclusão busca responder o problema de pesquisa, confrontando a resposta com a hipótese inicial.

É importante frisar que o trabalho se centrou na pesquisa dos posicionamentos dos diversos atores componentes da arena por meio dos depoimentos de seus dirigentes. Não foi estudada a implementação de programas ou políticas que desenvolvem.

Cabe ressaltar que as discussões da qualidade na e da¹ educação referem-se prioritariamente à educação escolar. Mesmo reconhecendo a educação como um fenômeno

¹ Nos textos e discursos sobre a temática em questão, observa-se o uso das preposições *de* e *em* entre as palavras “qualidade” e “educação” (sendo que *em* é utilizado na contração *na*). Segundo Gusmão (em fase de elaboração: GUSMÃO, S. B. **Portuguesa à francesa**: dicionário histórico etimológico de palavras e expressões que entraram no português pelo francês. A ser editado, 2010), a palavra *de*, de uso riquíssimo no português, tem sido

amplo, realizada dentro e fora da escola e durante toda a vida², a escolha foi centrar a pesquisa na educação escolar. Dentro desta, o foco é a educação básica.

substituída pelo superutilizado *em* devido à grande influência da língua francesa na portuguesa. Gusmão diz que “os franceses dizem *sac de papier* (*saco de papel*), mas também *sac en papier* (*saco em papel*), e daí passamos a dizer *saco em papel*, *roupa em lã* (*veste en laine*), *banco em mármore* (*banc en marbre*). O emprego de *em* por *de* no francês vem do séc. XVI, mas ainda contestado, e inadmitido no sentido figurado: *un coeur de pierre* (*um coração de pedra*), nunca *un coeur en pierre*” (grifos do autor). Dessa forma, estamos considerando que as expressões “qualidade da educação” e “qualidade na educação” apresentam o mesmo significado.

² Tal como formulado no artigo 1º da LDB, “A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”.

CAPÍTULO 1 - A CONSTRUÇÃO DA NOÇÃO DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

1.1. Características da noção de qualidade da educação

Originalmente, na língua portuguesa a palavra qualidade indicava apenas a “propriedade que determina a essência ou a natureza de um ser ou coisa”, o que convencionalmente supunha uma coisa boa³. É da influência do francês no português que vem o “uso de qualidade como conotação negativa ou positiva (alta ou baixa, boa ou má, grande ou pequena)” (GUSMÃO, em fase de elaboração)⁴. Atualmente, segundo o dicionário Houaiss, qualidade é empregada ainda em sentido absoluto, significando “característica superior ou atributo distintivo positivo que faz alguém ou algo sobressair em relação a outros; virtude.”⁵

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

O uso da palavra qualidade no contexto educacional remete diretamente aos fins da educação. No sentido absoluto, uma educação de qualidade seria, portanto, uma educação que cumpre com os seus objetivos. Aqui, a qualidade (boa) significa eficiência, meios adequados para atingir fins. Mas é possível considerar má (de baixa qualidade) a educação cujos fins são tidos como inadequados. No uso como indicação positiva ou negativa, melhorar a qualidade

³ Com este sentido, três usos principais são indicados pelo dicionário Houaiss: “1.1 conjunto de traços psicológicos e/ou morais de um indivíduo; caráter, índole (exemplo: criança dotada de qualidades artísticas); 1.2 característica inerente (exemplos: a qualidade límpida de um som; [...]); 1.3 característica comum que serve para agrupar (seres ou objetos); espécie, casta, jaez (exemplo: indivíduos dessa qualidade não frequentam ambientes requintados [...])”.

⁴ GUSMÃO, S. B. **Portuguesa à francesa**: dicionário histórico etimológico de palavras e expressões que entraram no português pelo francês. A ser editado, 2010.

⁵ Outros significados ainda são mencionados pelo dicionário Houaiss, não compartilhados aqui por não serem aplicáveis no contexto educacional.

da educação, de forma óbvia, seria tornar a educação “melhor”, aproximando-a de suas finalidades primordiais. É evidente que, variando-se as finalidades da educação, modificam-se também as referências de qualidade. Mantendo-se constantes tais finalidades, podem modificar-se igualmente as referências de qualidade. Essas passam a se circunscrever aos meios empregados.

Falar em qualidade da educação implica atribuir juízos de valor a aspectos ou resultados do processo educativo, como também a objetivos educacionais. Os juízos são sempre enunciados por sujeitos e, na medida em que expressam um julgamento, remetem a termos comparativos. A Unesco/Orealc⁶ (2007) afirma que:

Trata-se de um conceito com grande diversidade de significados, com frequência não coincidentes entre os diferentes atores, porque implica um juízo de valor concernente ao tipo de educação que se queira para formar um ideal de pessoa e de sociedade. As qualidades que se exigem do ensino estão condicionadas por fatores ideológicos e políticos, pelos sentidos que se atribuem à educação num momento dado e em uma sociedade concreta, pelas diferentes concepções sobre o desenvolvimento humano e a aprendizagem, ou pelos valores predominantes em uma determinada cultura. Esses fatores são dinâmicos e mutantes, razão por que a definição de uma educação de qualidade também varia em diferentes períodos, de uma sociedade para outra e de alguns grupos ou indivíduos para outros. (p. 29).

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

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

A noção de qualidade tem, portanto, um caráter polissêmico, não se traduz em termos essenciais ou absolutos e não encerra um conceito neutro. Na condição de um significante, tem a característica de assumir muitos significados, sendo um termo naturalmente ambíguo (RISOPATRÓN, 1991). Contudo, é usada com frequência como um objeto de apreensão direta, em afirmações do tipo “a qualidade da educação no Brasil está caindo” ou “esta escola é de péssima qualidade”, transparecendo o entendimento de que a aceção é absoluta, bastando ser identificada e apreendida. Silva observa que, “considerando as análises e

⁶ Orealc é a sigla do Escritório Regional de Educação para América Latina e Caribe, órgão ligado à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), localizado em Santiago do Chile.

notícias, opera-se como se a noção de qualidade já estivesse decidida, bastando alcançá-la ou, em certos casos, atestar sua ‘inegável’ presença ou ausência” (2008, p. 11).

A suposta autoevidência⁷ do conceito de qualidade da educação não é uma particularidade do senso comum. Adams (1993) diz que a imprecisão e a inconsistência no uso de termos como esse estão presentes mesmo na literatura educacional, sendo frequentes confusões conceituais e o uso abundante de redundâncias e tautologias.

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

Qualidade na educação aparece, desta forma, como um desses conceitos significantes, mobilizadores, carregados de força emocional e valorativa que são amplamente utilizados na sociedade. Sua força e sua riqueza estão precisamente em sua ambiguidade, porque refletem o “*algo mais*” que é necessário construir socialmente, como todo objeto de construção cultural. (CASASSUS, 2007a, p. 45, grifos do autor).

Feitas essas considerações, úteis para a compreensão da noção de qualidade da educação, mostraremos cinco principais enfoques dados à construção da noção na literatura especializada. O primeiro vincula-a ao processo de expansão da escolarização, especialmente do ensino fundamental, que forjou uma nova realidade educacional no país, entendendo a qualidade como uma medida política. O segundo enxerga nos resultados aferidos pelas provas de larga escala o principal significado de qualidade que circula na sociedade. O seguinte associa o desenvolvimento da pauta da qualidade a uma perspectiva economicista. Um quarto recorte propõe que a qualidade seja examinada à luz de questões relativas à diversidade, como o direito às identidades, à pluralidade cultural e às diferenças. O último apregoa que a questão que emerge ao discutir a temática da qualidade é o próprio modelo de educação vigente, sendo necessário, mais do que melhorar, reestruturar e transformar a educação.

⁷ Risopatrón elenca algumas possíveis explicações para a suposição generalizada da qualidade da educação como algo evidente. Uma delas estaria ligada ao reconhecimento inegável de uma crise na educação, entendida prioritariamente como um problema de qualidade. Outra estaria relacionada à associação da noção a algo que é diagnosticado naturalmente, cujo conhecimento não demandaria um esforço de investigação, assim como os conceitos do que é bom ou belo, que costumam ser tratados como “naturalmente evidentes” (1991, p. 15-16).

1.2. A construção histórico-social da noção de qualidade da educação

A crescente incidência da questão da qualidade⁸ nas discussões e políticas públicas educacionais é um fenômeno de escala mundial. O ponto de partida dessa convergência político-técnica em torno da temática é atribuído por Casassus (2007a) ao lançamento do relatório “Uma nação em risco”, em 1983, nos Estados Unidos, que afirmava que o estado da educação naquele país ameaçava a competitividade e a integridade nacionais. No ano seguinte, os EUA, em conjunto com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), promoveram uma reunião internacional de ministros da educação, na qual a principal decisão tomada foi transformar a promoção da qualidade na educação em uma tarefa prioritária para os países membros da organização. A partir daí, várias outras reuniões e debates foram organizados em torno da temática, associando-a a diversos componentes (currículo, gestão escolar, magistério, avaliação, entre outros). Logo surgiu a necessidade de discutir alternativas de medição dos níveis de qualidade da educação.

No decorrer desses debates nacionais e internacionais, configurou-se um consenso em torno da ideia de que a educação é o instrumento de política pública mais adequado para resolver os problemas cruciais da sobrevivência e do desenvolvimento das sociedades como são o crescimento econômico e a integração social. O primeiro deles é percebido sob a ótica da teoria do capital humano (em suas diferentes versões) e o segundo apoia-se na ideia de que a integração se dá mediante os mecanismos de equidade e a socialização de valores e códigos culturais comuns através do sistema escolar. (CASASSUS, 2007a, p. 42).

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

No Brasil, essa renovação de prioridades também é mencionada por alguns autores, como Campos (2000). Até os anos 1980, a principal bandeira democratizadora da educação concentrava-se na ampliação do acesso à escola. Num período em que a exclusão se dava na própria entrada na vida escolar, restrita principalmente à elite, demandava-se a

⁸ Convém dizer que se verifica, no estudo da temática proposta, a utilização de “qualidade do ensino” como sinônimo ou como noção análoga à “qualidade da educação”. Por isso, apesar de este trabalho ter como objeto de pesquisa a noção de qualidade da educação, a expressão qualidade do ensino será utilizada quando tiver sido assim empregada pelos autores abordados.

democratização do acesso como reivindicação de uma escola pública para todos. A qualidade – entendida mais comumente a partir de um viés pedagógico, próximo dos rendimentos acadêmicos dos alunos – era deixada em segundo plano em detrimento da universalização do ensino, de modo a proporcionar escolarização àqueles segmentos sociais historicamente excluídos dos bancos escolares. Mais do que diferentes, a ampliação do acesso e a promoção da qualidade eram vistas como propostas divergentes, já que a qualidade era identificada como uma proposta elitista, para poucos.

A tensão entre qualidade e quantidade, ou entre ampliação do acesso à escola versus a manutenção de uma qualidade pedagógica, gerou polêmicas durante todo o século XX, especialmente em sua segunda metade. Azanha (2004), ao examinar as “vicissitudes dos esforços de democratização” da educação no Brasil, parte de alguns marcos históricos⁹, datados desde 1920, para mostrar que ações com vistas à ampliação das vagas escolares sofreram grande resistência social, inclusive do magistério e de estudiosos da educação, com a alegação de que a expansão traria consigo uma perda na qualidade de ensino.

Azanha se refere também à experiência dos antigos ginásios vocacionais, estabelecimentos criados no estado de São Paulo para promover inovações no ensino e adotar práticas pedagógicas calcadas na democratização, visando à construção de um novo parâmetro de qualidade. No entanto, a experiência demandou altos custos, acabando por reservar-se a apenas alguns e implicando 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, com a particularidade de que a segunda exercia maior atração nos educadores¹⁰. A primeira era entendida como uma ênfase nos aspectos quantitativos e a segunda, nos qualitativos, e assim erigidas ambas se colocavam em confronto. “É claro que, expandir universalmente as matrículas e instituir uma prática educativa especial, poderiam eventualmente ser conjugados, mas a verdade é que, historicamente, pelo menos no caso de São Paulo, têm se apresentado como opções que se excluem” (AZANHA, 2004, p. 341-342).

Azanha conclui que, uma vez conformadas as reformas na legislação educacional¹¹ que consagraram formalmente o processo de ampliação das matrículas escolares,

⁹ Reforma Sampaio Dória (1920), expansão das matrículas no ensino ginásial (1967-1969) e introdução dos ginásios vocacionais (1962-1968).

¹⁰ Para uma análise atualizada e aprofundada das relações entre democracia e educação ver Ghanem (2004).

¹¹ As reformas são oriundas das mudanças introduzidas pela redução das exigências dos exames de admissão do antigo ginásio, em 1968 (que significaram a expansão da matrícula neste antigo nível de ensino) e da aprovação

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

Para o autor, o argumento do rebaixamento da qualidade do ensino como um preço inaceitável da expansão do acesso à escola poderia até soar como razoável. No entanto, sua razoabilidade se esvai na medida 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 melhoria da 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 escolar da população de 7 a 14 anos (faixa etária que, até recentemente, correspondia ao ensino fundamental) era de 97,3% da população¹². Como observa Carvalho (2004), atualmente já não vigoram polêmicas em torno da legitimidade do direito universal à educação, principalmente no que toca ao ensino básico. No entanto, nota-se a vigência ainda hoje no Brasil do argumento de que a ampliação maciça das vagas escolares promovida nas últimas décadas vem acompanhada da diminuição da qualidade. Como exemplo, podemos citar afirmação feita pelo próprio ministro da Educação, Fernando Haddad, em artigo publicado no jornal “Folha de S. Paulo”: “É verdade que vários estudos demonstram que, não raramente, o processo de universalização do acesso à educação vem acompanhado da queda de qualidade do ensino” (2007, p. 3).

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

da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1971 (Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971), que criou o antigo primeiro grau (atual ensino fundamental) e determinou sua obrigatoriedade.

¹² É interessante o argumento de Oliveira (2007, p. 673), que defende, com base na análise da evolução da matrícula no ensino fundamental desde 1975, que a evolução das taxas constitui processo sistêmico de longo prazo, pouco condicionado por políticas governamentais, e sim por um processo social mais amplo.

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)¹³. O autor diz que é preciso reconhecer que foi forjada uma nova realidade escolar, diversa em seus aspectos mais significativos. Essa nova condição da escola pública deve ser compreendida não como uma deturpação, mas como um desafio inerente a uma nova situação escolar. Por isso, não é cabível falar na restauração de uma qualidade vigente num passado vivo no imaginário social como a “época de ouro” da escola pública brasileira. Ao contrário, é preciso criar uma “nova” qualidade.

De forma complementar a este raciocínio, Enguita (2001) afirma que a ampliação do acesso alterou o sentido social da escola. Ao deixar de ser um privilégio dos setores médios e altos, a marca de distinção que a caracterizava se perde:

O processo constituiu assim em colocar vinho novo em tonéis velhos, em incorporar todos a um ensino que não havia sido configurado pensando na sociedade em seu conjunto, mas em uma reduzida parte da mesma. Presumia-se que o que era ou parecia ser bom para os que até então vinham desfrutando-o com exclusividade também o seria para os demais. Entretanto, a única coisa que com segurança tinha de indiscutivelmente “bom” era sua exclusividade, e isto foi justamente a primeira coisa que foi perdida. Perdida essa característica, era apenas questão de tempo que os setores recém-incorporados a cada nível de ensino, e inclusive os mesmos que já o frequentavam antes, se perguntassem sobre se necessariamente tinha este que continuar sendo o que era ou se, pelo contrário, deveria adaptar-se melhor à diversidade de expectativas e interesses de seu público ampliado. (ENGUITA, 2001, p. 97).

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

Foram incorporadas parcelas da população que antes não tinham acesso à educação e cujas experiências culturais eram diferentes daqueles que antes constituíam o grupo de usuários da escola, ou seja, com o processo de

¹³ Observa-se a atualidade do pensamento de Beisiegel, que veicula essas ideias desde 1975, quando foi publicado o artigo “A reforma e a qualidade do ensino”, reeditado em 2006, em coletânea de textos do autor com a temática da qualidade. Segundo ele, na apresentação da publicação, a re-edição se justifica na medida em que as situações analisadas nos textos persistem no país.

expansão das oportunidades a escola incorporou as tensões, as contradições e as diferenças presentes na sociedade. (2005, p. 8).

Oliveira 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 país¹⁴, o autor conclui que a falta de escolas, a causa mais tradicional de exclusão educacional, está sendo praticamente superada. Esse processo, por sua vez, possibilitou que se explicitassem outras exclusões no interior do sistema educacional brasileiro. “Passávamos da exclusão da escola para a exclusão na escola. Os alunos chegavam ao sistema de ensino, lá permanecendo alguns anos, mas não concluíam qualquer etapa do seu processo de formação, em virtude de múltiplas reprovações seguidas de abandono” (p. 671).

As altas taxas de reprovação no país levaram à criação da expressão “pedagogia da repetência” por Ribeiro (1991), alusão ao que o autor considerava o maior problema da educação brasileira. Os dados de Ribeiro (como, por exemplo, a repetência na 1ª série do antigo curso primário era em torno de 60% na década de 1940) mostram que as altas taxas de reprovação não são exclusividade da nova realidade escolar forjada pela entrada das camadas populares na escola, e sim uma prática arraigada na cultura educacional brasileira. “A repetência não é privilégio da escola dos pobres e muito menos da escola pública”, diz ele (p. 16). E continua: “Mesmo correndo o risco de ser simplista e reducionista, achamos que a prática da repetência está na própria origem da escola brasileira” (p. 17).

A partir do final da década de 1970 e início da de 1980, diz Campos (2000), difundiram-se pesquisas direcionadas para os problemas que afetavam a permanência dos alunos na escola pública. Com a abertura política, esses estudos passaram a pautar políticas públicas em alguns dos governos estaduais eleitos em 1982, tendo como foco principal a permanência dos alunos na escola, incidindo nas sucessivas repetências¹⁵ e na distorção idade-série. Disseminava-se a crença sobre os efeitos maléficos da reprovação para o desenvolvimento dos estudantes, adotando-se políticas de ciclos de aprendizagem e

¹⁴ Alguns dos dados apresentados pelo autor são: a taxa de atendimento das populações de 7 a 14 anos cresceu de 80,9, em 1980, para 96,4, em 2000; e para as populações de 15 a 17 cresceu de 49,7, em 1980, para 83,0, em 2000.

¹⁵ Oliveira (2007, p. 672) informa que propostas visando o fim da reprovação vigoram no Brasil desde os anos 1910, com os trabalhos de Almeida Júnior e Oscar Thompson, que sugeriam a adoção de medidas para melhorar o fluxo e, assim, possibilitar o ingresso de um contingente maior de estudantes para ocupar as poucas vagas disponíveis.

progressão continuada¹⁶ em várias regiões do país. Campos afirma que naquele período a oposição entre qualidade e quantidade foi amenizada, fortalecendo-se a visão de qualidade numa perspectiva democratizadora.

Ao analisar as matrículas nas diferentes séries do ensino fundamental, ano a ano, a partir de 1975, Oliveira (2007) demonstra a tendência de 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 consequência importante desse processo seria o aumento da demanda pelas etapas posteriores de ensino (médio e superior), uma vez que aumentou gradativamente o número dos concluintes do ensino fundamental. No entanto,

a desigualdade e a exclusão permanecem. Não é por isso que sequer o ensino fundamental tenha deixado de ser etapa produtora de desigualdade educativa. Além disso, os discriminados de ontem continuam a ser os discriminados de hoje. Mas a desigualdade existente hoje não é mais a mesma e nem ocorre nos mesmos termos 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 qualidade¹⁷. Para Oliveira, a principal tarefa desse desafio seria a construção de um “padrão de qualidade” do ensino brasileiro que subsidiasse o acionamento da justiça em caso de oferta de ensino com baixa qualidade¹⁸. A proposta implica o aprofundamento do debate acerca da qualidade da educação como componente do direito à educação.

[...] se a legislação brasileira incorporou o conceito de qualidade do ensino a partir da Constituição Federal de 1988, essa incorporação não foi suficiente para estabelecer, de forma razoavelmente precisa, em que consistiria ou quais elementos integrariam o “padrão de qualidade” do ensino brasileiro, o

¹⁶ Uma revisão de estudos sobre ciclos e progressão escolar no Brasil pode ser encontrada em Barreto e Souza (2004).

¹⁷ Oliveira frisa que estes desafios são tensionados por uma agenda econômica conservadora, que limita consideravelmente o espaço de possibilidades na formulação de políticas sociais.

¹⁸ O autor propõe que este padrão seja construído tendo por base insumos, processos e resultados.

que dificulta bastante o acionamento da justiça em caso de oferta de ensino com má qualidade. Afinal, como caracterizar um ensino com ou sem qualidade se não há parâmetros para o julgamento? (OLIVEIRA, 2006, p. 63).

Evidentemente, a criação de parâmetros que permitam julgar a qualidade da educação é uma tarefa complexa. Já existe uma considerável literatura que, ao reconhecer a complexidade e limites inerentes à tarefa, propõe-se a contribuir no trabalho de propor dimensões, aspectos e indicadores de qualidade¹⁹.

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 esse conceito. Ele afirma que o caráter público da educação escolar está esvaziado à custa da veiculação de uma noção de qualidade educacional estritamente instrumental, ligada a supostos efeitos econômicos e interesses privados, característicos de uma sociedade de consumo. Sua análise indica que, por mais que se detectem outros usos e abordagens em relação ao conceito de qualidade (processo e equidade, por exemplo),

a força da eficiência que conjuga a organização escolar a uma lógica econômica parece predominar fortemente nas discussões e no entendimento acerca da qualidade, embasando e orientando o desenho das políticas em educação nos últimos anos e a tônica dos discursos oficiais então veiculados em muitos países – e o Brasil não é exceção. Não raro, a definição da

¹⁹ Neste sentido, destacam-se as seguintes referências: Unicef (2000); Ação Educativa et al. (2008); Dourado, Oliveira e Santos (2005); Carreira e Pinto (2007).

qualidade em função apenas da eficiência obtida e aferida a partir do desempenho escolar, discriminado em determinados produtos e resultados, parece sugerir que comparações entre entes diferentes – como, por exemplo, uma escola pública de periferia e uma escola particular de elite – poderiam e até deveriam ser feitas quase a despeito do contexto em que se inserem ou dos pressupostos ou critérios que os animam. (SILVA, 2008, p. 23).

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

à medida que se concebem o valor e a qualidade da educação com base em seu alegado impacto econômico na vida privada do indivíduo, perde-se seu significado ético-político, ou seja, seu sentido público. Assim, objetivos educacionais identificados com a difusão e o cultivo de virtudes públicas – como a solidariedade, a igualdade, a tolerância – passam a ocupar um lugar secundário em relação ao desenvolvimento de competências e capacidades individuais ou àquilo que, com precisão, se convencionou chamar de capital humano²⁰. (CARVALHO, 2008, p. 413).

A definição de qualidade da educação a partir do desempenho escolar é uma das perspectivas de utilização da noção identificadas por Adams (1993). Segundo o autor, ao menos seis visões principais sobre a qualidade da educação estão presentes entre os educadores: 1) qualidade como reputação, 2) qualidade como recursos (*inputs*), 3) qualidade como processo, 4) qualidade como conteúdo, 5) qualidade como rendimento acadêmico (*outputs*) / resultados educacionais (*outcomes*), 6) qualidade como “valor adicionado”²¹. Segundo Adams, a compreensão de qualidade como *inputs* é a mais popular entre

²⁰ Para Carvalho, essa situação se relaciona com um fenômeno mais amplo de diluição entre as esferas pública e privada no mundo contemporâneo.

²¹ Qualidade como reputação é utilizada para se referir às escolas reconhecidas pela sua excelência, segundo critérios não muito claros, usualmente relacionados aos *inputs* e *outputs*. Qualidade como recursos e outros *inputs* baseia-se em dados como recursos fiscais, número e anos de estudo de professores, número de instituições, e até mesmo as histórias sociais e de aprendizado dos alunos; entendidos como recursos necessários para a manutenção ou mudança dos empreendimentos escolares. Qualidade como processo sugere que a natureza das interações entre estudantes, profissionais da educação, materiais e espaços são importantes. Qualidade como conteúdo refere-se à transmissão de conhecimentos e informações. Qualidade como rendimento acadêmico (*outputs*) é “tipicamente usados para se referir à mudança no desempenho/ sucesso do estudante em testes, competições, certificações, habilidades e também em atitudes e valores”. Qualidade como resultados educacionais (*outcomes*) seriam concebidos como resultados, porém, em distinção ao rendimento, “são conceituados como consequências de longo prazo da educação, tais como emprego, rendimentos financeiros e mudanças ao longo do tempo nas atitudes, valores e comportamentos”. Qualidade como “valor adicionado” está ligada a uma medida de impactos e influências do processo de escolarização no estudante ao longo de sua vida, isto é, “como o aluno mudou em razão de um programa, da cultura e das normas da escola. A educação é às vezes vista como aquela que ‘amplia as capacidades humanas’ ou ajuda os alunos a alcançarem seu ‘potencial’” (ADAMS, 1993, p. 6).

profissionais da educação e como *outpus* e *outcomes* é a mais frequente nas políticas educacionais.

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. Esse seria o terceiro significado atribuído historicamente à qualidade no país²². O primeiro deles, dominante até a década de 1980, associava a pauta da qualidade à retórica da democratização da escolarização. Como já foi dito, qualidade significava universalização do acesso à escola. A percepção predominante – segundo Casassus (2007a), não só no Brasil – era a de que um país mais avançava educacionalmente quanto mais cresciam as taxas de matrícula. Na década de 1980, passou a vigorar o segundo significado que circulou simbolicamente como representação da qualidade: a permanência. Não bastava entrar na escola, era preciso permanecer nela. Internacionalmente, o parâmetro para afirmar que um país oferecia melhor educação que outro era dado pelo tempo de permanência no sistema escolar e pelas taxas de conclusão. Quando, com o efeito dos programas de regularização de fluxo, as taxas de reprovação e evasão deixaram de ser referência de qualidade, era preciso incorporar um novo parâmetro de comparação.

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

Países situados em diferentes partes do mundo passaram a desenvolver sistemas com a intenção de avaliar a qualidade da educação. Um dos exemplos é o Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (Pisa), criado em 1997 pela OCDE. O Pisa consiste numa avaliação trienal baseada na aplicação de testes de desempenho cognitivo nas áreas de Linguagem e Matemática em estudantes de 15 anos de países-membros da organização. Em todas as edições do Programa, o Brasil²³ tem ocupado os piores lugares na classificação geral.

²² “De um ponto de vista histórico, na educação brasileira, três significados distintos de qualidade foram construídos e circularam simbólica e concretamente na sociedade, ainda que presentes nos diferentes momentos, um se sobressai e pauta o debate e a política educacional” (OLIVEIRA, 2006, p. 55).

²³ O Brasil não é membro da OCDE, sua participação no Pisa é na categoria de convidado.

No país, a introdução do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 1990, e seu desmembramento na Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (Anresc) e na Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) (divulgados pelo nome de Prova Brasil e Saeb, respectivamente), em 2005²⁴, fazem parte deste processo que foi gradualmente associado à avaliação da qualidade da educação²⁵. Alguns estados têm desenvolvido iniciativas semelhantes: Ceará, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Silva (2008) observa que o pretenso 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. Uma das razões, segundo Oliveira (2006, p. 59), seria “porque não faz parte da nossa história e da nossa cultura educacional pensar a qualidade enquanto medida, apesar da importância socialmente atribuída aos exames vestibulares na difusão de certo padrão de qualidade do ensino”. Oliveira considera que, apesar das resistências, “os resultados permitem a constatação de que a ampliação do acesso não eliminou as fortes desigualdades regionais e internas dos próprios sistemas” (p. 60). Diz 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).

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

No se trata, desde luego, de rechazar a priori este tipo de pruebas, necesarias para medirnos en relación con los exigentes patrones internacionales. De lo

²⁴ Baseados em matrizes curriculares das disciplinas de Português e Matemática para diferentes níveis de escolarização, a Aneb e a Anresc são aplicadas nacionalmente - em nível amostral e em todas as escolas urbanas com mais de 20 alunos, respectivamente - com o objetivo de avaliar o conhecimento dos estudantes em relação ao que era esperado para seu nível de ensino.

²⁵ Faz parte também deste processo a criação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), “dirigido a todos os alunos concluintes do ensino médio, com o objetivo de avaliar o desempenho dos estudantes no término da educação básica, oferecer-lhes uma referência de autoavaliação e ainda servir de alternativa aos processos de seleção para ingresso no ensino superior ou no mercado de trabalho” (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005, p. 228).

que se trata es de analizar las implicaciones que esta metodología está teniendo en nuestro medio. Una de ellas, preocupante si se mira desde la lógica de la educación como derecho, es que están sirviendo más como referencia para regular el mercado educativo entre instituciones estatales y privadas y entre estas últimas que para mejorar la educación. Las pruebas [...] y los exámenes de Estado actúan como un ranking que avala la oferta institucional en el mercado educativo y no como un instrumento de validación de calidad pedagógica, útil para fortalecer las garantías del derecho a la educación. (p. 10).

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

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

Para o pesquisador chileno, apesar de todos os esforços despendidos nos últimos 20 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 tais políticas, além de não estarem produzindo avanços, 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. Para Casassus, o tema da qualidade da educação é especialmente complexo na atualidade, pois sua construção não está relacionada com a educação, mas com a irrupção da economia no mundo da educação (informação pessoal)²⁶.

A influência 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

²⁶ CASASSUS, J. Publicação eletrônica [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <joanabg@uol.com.br> em 9 jun. 2008.

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 da década de 1980, o discurso da qualidade assumiu “o conteúdo que este conceito possui no campo produtivo, imprimindo aos debates e às propostas políticas do setor um claro sentido mercantil de consequências dualizadoras e antidemocráticas” (p. 115). Nesse processo, a qualidade da educação foi fortemente associada à eficiência e à produtividade.

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

O que se evidencia nos modernos processos produtivos é que a qualidade está indissolivelmente ligada à produção de pequenos lotes segundo certas demandas específicas. Nisto consistiu o caráter revolucionário do *just in time* japonês. A diferenciação do mercado chega a tal extremo que os poucos que podem consumir mercadorias de qualidade não querem, sequer, consumir sempre um padrão unificado e homogêneo de produtos. Eles exigem variedade, permanente atualização, inovação, criatividade, bons serviços, etc. (p. 174).

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

Campos e Haddad (2006) consideram que a questão da qualidade da educação foi fortemente influenciada pela chamada crise do Estado e pela adoção de políticas de ajuste econômico no final da década de 1980. 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 (de 1988) definia um conjunto de direitos sociais que dependiam da ampliação da atuação do Estado, criando novas expectativas de atendimento na sociedade. No entanto, com a adoção

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

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

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

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

Charlot (2005) afirma que essa é uma noção “tipicamente brasileira”, não sendo encontrada na França ou em textos escritos na língua inglesa. Aponta também que “‘Qualidade social da escola’ é uma noção estranha. Com efeito, do ponto de vista sociológico, cada sociedade tem uma escola que, por definição, condiz com ela. Portanto, tem uma escola que apresenta a ‘qualidade social’, de que ela precisa” (p. 40).

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

Radicalizando nuestro punto de vista, con el objeto de resaltar el contrasentido de la discusión instaurada por el neoliberalismo, diríamos que no tiene ningún sentido discutir si la educación debe ser de “calidad”. Por supuesto que sí. Por defecto, la calidad debe ser un atributo esencial, una condición estructural de la educación. Nadie sería tan insensato como para defender la bandera de una educación de mala calidad. Cuando hablamos de la educación como derecho estamos entendiendo que la calidad es uno de los atributos del derecho, una de sus condiciones esenciales, pero nos referimos a ella no como un insumo que se incorpora a la educación desde fuera sino como una de sus cualidades constitutivas. La calidad depende del conjunto de factores que hacen realidad el derecho, está en todas sus dimensiones, no solo en los logros de aprendizaje, en los contenidos curriculares, en la incorporación de las TIC, en las comparaciones internacionales, en procesos certificados normativamente. Desde luego que también está en todo esto. Pero no solo allí. [...] La calidad es el resultado holístico de la articulación de las 4A. Tiene que ver con todos los factores que intervienen en la efectiva garantía del derecho. Cuando algunos de estos factores no está presente, o no hace presencia en la manera en que se requiere, se afecta el disfrute del derecho, o lo que es igual, la educación pierde cualidades esenciales. Si no, pensemos si un sistema educativo que no garantiza el pleno acceso, que no garantiza la permanencia, de los niños, las niñas y los jóvenes, que no garantiza los aprendizajes pertinentes, que no articula a los padres de familia, que no permite la participación en las decisiones de política... puede ser considerado como un sistema de “calidad”. (CHAVES, 2009, p. 9-11).

Assim como as de equidade/iniquidade, as noções de igualdade/desigualdade e diversidade/homogeneidade são usuais na discussão sobre qualidade da educação. As reflexões tecidas por Boto (2005) podem colaborar para a compreensão dessas relações. A autora se apropria da tese de Norberto Bobbio acerca das três gerações de direitos humanos²⁷ 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).

²⁷ Bobbio (1992) afirma que os direitos do homem vieram ao mundo em três gerações distintas: primeiramente os direitos políticos, em seguida os sociais e por fim o direito à pluralidade cultural.

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

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

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

As relações entre equidade e qualidade são objeto de numerosas polêmicas, não só no Brasil como em vários outros países (UNESCO/OREALC, 2007). Entre os argumentos de que qualidade e equidade são inconciliáveis, há a crença de que é impossível garantir um alto nível de excelência a todos, baixando-se os patamares de qualidade. A Unesco/Orealc defende uma perspectiva na qual qualidade e equidade são indissociáveis²⁸. A compreensão da organização é que a equidade articula os princípios de igualdade e diferenciação, na medida em que prima por “proporcionar mais a quem mais necessite e dar a cada um a ajuda e os recursos de que precisa para que esteja em igualdade de condições de aproveitar as oportunidades educacionais” (p. 41). Considerando a equidade como um princípio ordenador de diversidades em torno de uma igualdade fundamental, a Unesco/Orealc destaca três dimensões: 1) equidade de acesso; 2) equidade nos recursos e na qualidade dos processos educacionais; e 3) equidade nos resultados de aprendizagem.

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

[...] qual há de ser o nível de igualdade: um piso comum? Em relação a quê? A ideia de um piso mínimo ou básico para todos, se bem que politicamente atraente, encontrou certa oposição por ser suscetível de ser entendida como

²⁸ A Unesco/ Orealc (2007, p. 31) defende que uma educação de qualidade deva abarcar quatro dimensões fundamentais: o respeito aos direitos humanos, a equidade, a pertinência e a relevância; somando-se a elas outras duas dimensões de caráter operativo: eficácia e eficiência.

limitação do direito à educação concebido de um modo mais ambicioso e igualitário. (UNESCO/ OREALC, 2007, p. 45-46).

Em relação ao assunto, Casassus diz que:

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

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

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

Para uma educação escolar adequada à democracia, não se trata, enfim de “melhorar” ou “aumentar” a qualidade da educação escolar. Trata-se de mudar de qualidade, edificar outro modelo baseado na produção de conhecimento. Nesse modelo, mais importante que estabelecer um padrão nacional ou internacional, é que cada grupo local estabeleça, com crescente nitidez, o conhecimento que necessita produzir, podendo, por conseguinte, tornar evidentes os conhecimentos já existentes que suportem essa produção.

Somente após esse percurso, restaria buscar as formas eficientes de dominar os conhecimentos existentes. (GHANEM, 2004, p. 219).

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

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

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

Outra característica da visão ampliada de educação básica²⁹ acordada em Jomtien que, segundo Torres, foi interpretada de maneira empobrecida na efetivação das políticas educacionais foi a diretriz de concentrar a atenção na aprendizagem. O reconhecimento da centralidade da aprendizagem no ideário educacional tem como marco a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, da qual foi um elemento-chave (TORRES, 2000). O artigo quatro do documento da Conferência – “concentrar a atenção na aprendizagem” – afirmava que

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

²⁹ Algumas das características da visão ampliada de educação seriam: “É dirigida a crianças, jovens e adultos; é realizada dentro e fora da escola; dura toda a vida [...]; não é medida pelo número de anos de estudo ou de certificados, mas pelo que foi efetivamente aprendido; é garantida por meio da satisfação de necessidades básicas de aprendizagem; reconhece a validade de todo tipo de saber [...]; é diferenciada, pois as necessidades básicas de aprendizagem são diversas entre diversos grupos e culturas [...]; é dinâmica [...]; na definição do que e como, a primazia é dada ao ponto de vista da demanda (o aluno, a família e as demandas sociais); está centrada na perspectiva de aprendizagem; envolve todos os Ministérios e instâncias governamentais encarregados de ações educativas [...]; é de responsabilidade do estado e de toda a sociedade [...]” (TORRES, 2001, p. 14).

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

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

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

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

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

1.3. A qualidade da educação na legislação brasileira

No subcapítulo anterior, identificamos cinco recortes principais da literatura especializada acerca da construção do tema da qualidade da educação. Neste, a intenção é

apresentar como a noção de qualidade da educação é tratada na legislação educacional brasileira, uma vez que é uma referência importante na ação dos atores sociais e baliza sua atuação. Em certa medida, a legislação representa uma espécie de consenso, uma vez que sua elaboração parte de um processo no qual atores diversos negociam os seus projetos. Iremos examinar as menções à noção de qualidade da educação presentes na Constituição, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no Plano Nacional de Educação (PNE) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Em resumo, ainda que a noção de qualidade da educação esteja presente na legislação brasileira, ela é abordada de maneira pouco precisa. Duas principais abordagens podem ser identificadas. A primeira, que parece ser a principal, refere-se à “garantia do padrão de qualidade”. O dispositivo não explicita do que seria composto esse padrão; no entanto, infere-se com base no tratamento dado pelo conjunto de leis que o enfoque primordial contempla os insumos necessários ao processo educativo, atrelados ao que se convencionou chamar de custo aluno-qualidade. A segunda é a que coloca a avaliação da qualidade como uma das condições para o ensino ministrado pela iniciativa privada. Nesse caso, não se define também no que consiste a qualidade a ser avaliada. No mais, as referências à noção são ainda mais genéricas, tal como no enunciado objetivo do PNE de melhorar a “qualidade de ensino em todos os níveis” ou quando se mencionam “pesquisas visando o aprimoramento da qualidade”.

1.3.1. Constituição

A Carta Magna de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, foi um marco na redemocratização do país. Tal como informa Oliveira (2007), “pela primeira vez em nossa história constitucional, explicita-se a declaração dos direitos sociais, destacando-se, com primazia, a educação” (p. 23). No artigo 6º, afirma-se que: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

A qualidade do ensino é citada quatro vezes. No inciso VII do artigo 206, a “garantia de padrão de qualidade” foi consagrada como um dos princípios do ensino. No inciso II do artigo 209, o texto determina que as condições do ensino ministrado pela iniciativa privada devem contar com “avaliação de qualidade pelo poder público”. No artigo 211, que trata do regime de colaboração entre a União, estados, distrito federal e municípios, o parágrafo primeiro promulga que “a União [...] exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira” aos entes federados. Por fim, no artigo 214, a Carta determina a elaboração do plano nacional de educação, “visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público” que conduzam, entre outros objetivos – especificados nos incisos – à melhoria da qualidade do ensino.

Para Camargo (1997), a discussão sobre o padrão de qualidade de ensino na Assembleia Constituinte está vinculada a alguns aspectos essenciais:

De um lado, ela remete aos fins da educação, com todo grau de generalidade expresso nos diferentes artigos propostos sobre este tema por inúmeras entidades, parlamentares e personalidades participantes do processo Constituinte. De outro lado, remete à ideia de produtividade, eficácia e eficiência do investimento público no setor educacional estatal, e seu planejamento para alcançar tais ideais expressos em lei (não apresentando muita diferença com relação às ideias presentes nas leis 4.024/61, 5.692/71 e 7.044/82). Por último, possibilita, ainda que em termos imprecisos, a ideia de controle sobre a iniciativa privada, estabelecendo a “qualidade” como um dos critérios para a continuidade ou não da concessão de seu funcionamento, ou seja, seria um fator de controle público daquilo que está na esfera particular. O primeiro aspecto, ligado aos fins da educação, remete a uma discussão filosófica, política e ideológica acerca daquilo que é a própria razão do processo educacional. Por isso designa valores considerados essenciais na formação do ser humano como cidadão e trabalhador. Sabemos que a seleção de valores essenciais para o homem civilizado assim como o papel da educação na busca de sua consecução nos colocam diante de um grave problema, pois são diversos os interesses e compreensões acerca de tais significados e porque, principalmente, envolvem concepções acerca de qual modelo de sociedade que se pretende construir. De fato, no processo Constituinte, foram diversas as propostas sobre quais seriam os fins da educação e, conseqüentemente, os significados acerca da qualidade de ensino. (CAMARGO, 1997, p. 126-127).

Essas diversas propostas a que se refere Camargo podem ser identificadas como disputas vigentes na Constituinte, um processo conduzido por grupos de pressão política representantes de interesses distintos³⁰. O autor menciona disputas em curso no processo,

³⁰ “É bom lembrar que todo e qualquer processo legislativo apresenta-se, em essência, como espaço de disputas entre diferentes interesses, muitas vezes antagônicos, e que a lei, como resultado daquele processo, expressa a

como as do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), de um lado, e da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), da Associação dos Educadores Católicos (AEC) e da Associação Brasileira das Escolas Superiores Católicas (Abesc), de outro, representantes, respectivamente, do que Camargo chama de setores que defendiam a educação pública e setores católicos e “privatistas” (CAMARGO, 1997, p. 128). Segundo o autor, as principais divergências envolveram a aplicação de verbas públicas. Camargo afirma que houve esforços para a “elaboração de um texto constitucional mais democrático e progressista, realizado especialmente por Florestan Fernandes (PT-SP) e Octávio Elísio (PMDB-MG)” (p. 128).

No que toca às finalidades da educação, a formulação final do artigo 205 da Constituição foi: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. O significado de qualidade da educação estaria, desta forma, diretamente ligado a essa formulação.

No Apêndice A, há um quadro com resumo das referências às noções de qualidade da educação ou qualidade do ensino na Constituição da República.

1.3.2. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Encerrada a Constituinte em outubro de 1988, iniciaram-se as discussões em torno da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que demoraram sete anos até a promulgação, em 1996, na forma da Lei 9.394. O processo foi marcado por fatos relacionados a disputas protagonizadas por forças políticas distintas. Em junho de 1990, foi aprovado, na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, um projeto de lei do deputado Jorge Hage (PSDB-BA), que, a partir das discussões da sociedade civil, lideradas

síntese dos conflitos existentes. Mais explícita ou mais ‘pasteurizada’, a lei é antes de tudo uma síntese, um produto de embates” (ADRIÃO e CAMARGO, 2007, p. 63).

principalmente pelo FNDEP, “incorporava várias medidas de forte impacto na qualidade do ensino público e que foram deixadas de lado no texto finalmente aprovado em dezembro de 1996³¹” (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 70).

A “garantia de padrão de qualidade” foi reafirmada na LDB como um dos princípios sob os quais o ensino será ministrado (inciso IX do artigo 3º). No texto da lei, a palavra qualidade é encontrada dez vezes. Logo no artigo 4º, que discorre sobre as garantias com as quais o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado, especifica-se o que está sendo compreendido como padrões mínimos de qualidade: “Variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. Ou seja, privilegia-se, nesta lei, um entendimento de qualidade como insumos, relacionando-se à questão do financiamento da educação.

A referência à qualidade é encontrada também no artigo 7º (inciso II), que impõe a avaliação da qualidade como uma das condições para o ensino ministrado pela iniciativa privada; no artigo 9º (inciso VI), que discorre sobre a incumbência da União de “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;” e no artigo 47 (parágrafo 4º), que determina que “as instituições de educação superior oferecerão, no período noturno, cursos de graduação nos mesmos padrões de qualidade mantidos no período diurno.”

A noção de qualidade é novamente mencionada no Título VII, que trata dos recursos financeiros. No artigo 70 (inciso IV), que relaciona as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, incluem-se “levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino.”

Avançando no estabelecimento do padrão mínimo de qualidade definido no artigo 4º, o artigo 74 determina que “a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.” Os dois parágrafos do artigo 75 complementam o anterior, afirmando que: “A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir,

³¹ Entre estas, Carreira e Pinto destacam, por exemplo, a “definição do número máximo de alunos por professor, que, no projeto de Jorge Hage (artigo 32), era de 20 alunos na creche, 25 na pré-escola e nas classes de alfabetização e 35 nas demais séries e níveis” (2007, p. 70). A redação final do artigo 24 da LDB ficou, por fim, com uma indefinição do tema: “Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos [...]”.

progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino” e que “a capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.” Esses artigos encerram uma mudança de paradigma, invertendo o modelo do financiamento da educação: o custo aluno passa a ser definido a partir de um ponto de referência mínimo e não mais com base na divisão do montante de recursos disponíveis pelo número de alunos matriculados.

No Apêndice B, há um quadro com resumo das referências às noções de qualidade da educação ou qualidade do ensino na LDB.

1.3.3. Plano Nacional de Educação - PNE

A elaboração do Plano Nacional de Educação também foi um processo marcado pela concorrência de diferentes projetos. O primeiro deles, o documento intitulado “Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira”, foi elaborado no II Congresso Nacional de Educação (Coned), em novembro de 1998, em Belo Horizonte, “a partir de um documento prévio discutido com associações de profissionais da área, com as entidades estudantis e com associações acadêmicas e científicas”, articuladas em torno do FNDEP (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 71). Esse projeto foi apresentado no Congresso Nacional em fevereiro de 1998 pelo deputado Ivan Valente (então do PT-SP) e subscrito por mais de 70 parlamentares dos partidos de oposição na Câmara dos Deputados, formalizado como projeto de lei 4.173. Apenas um dia depois, o governo federal encaminhou seu próprio projeto ao Congresso Nacional, construído de forma paralela. O relator foi o deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS).

Considerando a prioridade de entrada e, portanto, de discussão do projeto encabeçado pelo deputado Ivan Valente, mais uma vez e de forma análoga ao que ocorreu na discussão da LDB, a estratégia governista foi a de apresentar um substitutivo que, em sua estrutura e em seus princípios gerais, se pautou no Projeto de Lei 4.173/1998. Contudo, tendo em vista a mobilização do FNDEP e de deputadas e deputados comprometidos com a defesa da escola pública, assim como o efeito das audiências públicas promovidas pela Comissão de Educação da Câmara para debater a questão, o texto final do relator apresentou alguns avanços, em especial quanto ao

financiamento da educação. Tais avanços caíram por terra em virtude dos vetos do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, ao projeto aprovado pelo Congresso. (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 72).

Os nove vetos presidenciais se referem principalmente a questões relacionadas ao financiamento da educação. Foram eles: 1) ampliar o Programa de Garantia de Renda Mínima; 2) ampliar a oferta de ensino superior público; 3) assegurar a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior; 4) ampliar o programa de crédito educativo; 5) ampliar o financiamento público à pesquisa científica e tecnológica; 6) implantar planos gerais de carreira para os profissionais que atuam nas áreas técnica e administrativa; 7) elevar o percentual de gastos públicos em relação ao PIB aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%; 8) orientar os orçamentos nas três esferas governamentais de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais e alocar valores por aluno que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente; 9) garantir recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público na esfera federal, excluindo esses gastos das despesas consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino.

Promulgado na Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001, o Plano Nacional de Educação, tal como determinado pela Constituição, tem a “melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis” entre seus objetivos e prioridades³². Não se pode afirmar que o PNE tenha uma concepção de qualidade muito explícita, porém alguns aspectos merecem ser destacados. Primeiramente, utiliza uma referência de qualidade ligada à dos “países desenvolvidos”. Na introdução, afirma-se:

Considerando que os recursos financeiros são limitados e que a capacidade para responder ao desafio de oferecer uma educação compatível, na extensão e na qualidade, à dos países desenvolvidos precisa ser construída constante e progressivamente, são estabelecidas prioridades neste plano, segundo o dever constitucional e as necessidades sociais. (BRASIL, 2009c, p. 5).

As prioridades traçadas foram: 1) garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças entre 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino; 2) garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram; 3) ampliação do atendimento nos

³² Os demais objetivos e prioridades são: I - elevação global do nível de escolaridade da população; III - redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e IV - democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

demais níveis de ensino; 4) valorização dos profissionais da educação; 5) desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino.

De acordo com as prioridades traçadas, o PNE faz diagnósticos e define diretrizes, objetivos e metas para os diferentes níveis de ensino (educação básica e educação superior, sendo a primeira subdividida em educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), modalidades de ensino (educação de jovens e adultos; educação a distância e tecnologias educacionais; educação tecnológica e formação profissional; educação especial; e educação indígena); assim como para o magistério da educação básica e financiamento e gestão. Pode-se dizer que os desdobramentos das diretrizes, objetivos e metas traçadas traduzem, de forma geral, o que se compreende por qualidade da educação ou do ensino no plano nacional. Ou, de forma mais precisa, que o plano estabelece uma série de exigências que as escolas e os sistemas de ensino devem atender para garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

De maneira geral, os temas para os quais são definidas metas para taxas de atendimento são: padrões mínimos de infraestrutura de prédios e instalações, formação para profissionais da educação (dirigentes, professores), programas de formação em serviço, definição de políticas específicas para diferentes níveis e modalidades de ensino, elaboração de projetos pedagógicos pelas escolas, estrutura de supervisão, implantação de conselhos escolares, alimentação escolar, oferta de livros didáticos, programa de renda mínima, transporte escolar, melhorias do desempenho dos alunos de forma a atingir níveis satisfatórios no Saeb e nos demais sistemas de avaliação de desempenho, formação de professores, incentivo à criação e funcionamento de organizações estudantis e erradicação do analfabetismo, entre outros.

Nas diversas vezes em que a noção de qualidade da educação é utilizada no PNE, algumas podem ser destacadas. Na educação infantil, figuram os objetivos de “estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços [...] como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade” e “realizar estudos sobre custo da educação infantil com base nos parâmetros de qualidade, com vistas a melhorar a eficiência e garantir a generalização da qualidade do atendimento”. No ensino fundamental, o plano se refere ao ensino de qualidade como direito considerado indissociável ao acesso e à permanência. No ensino médio, o plano se refere aos elevados índices de repetência e evasão como resultados da baixa qualidade de ensino, e associa as metas de melhoria da qualidade a diretrizes que levem à correção do fluxo de alunos na escola básica. Na educação de jovens e adultos, sobressai o objetivo de “elaborar, no prazo de um

ano, parâmetros nacionais de qualidade para as diversas etapas [desta modalidade de ensino], respeitando-se as especificidades da clientela e a diversidade regional.”

No capítulo que trata do magistério da educação básica, afirma-se que “a melhoria da qualidade do ensino, que é um dos objetivos centrais do Plano Nacional de Educação, somente poderá ser alcançada se for promovida, ao mesmo tempo, a valorização do magistério. Sem esta, ficam baldados quaisquer esforços para alcançar as metas estabelecidas em cada um dos níveis e modalidades do ensino.” No que concerne a valorização do magistério, a formação inicial e continuada são consideradas elementos essenciais da estratégia de melhoria permanente da qualidade da educação.

Por fim, no capítulo dedicado a financiamento e gestão, o PNE encampa a definição dada pela LDB de padrões mínimos de qualidade de ensino (variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem), afirmando-se que “aqui o conceito chave já não é mais o de valor mínimo, mas o de custo aluno-qualidade. Esta deve ser a referência para a política de financiamento da Educação”. Ainda neste capítulo, determina-se como objetivo “definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação Básica numa Conferência Nacional de Educação, que envolva a comunidade educacional.”

No Apêndice C, há um quadro com resumo das referências às noções de qualidade da educação ou qualidade do ensino no PNE.

1.3.4. Fundeb

Uma apreciação do emprego da noção de qualidade na legislação brasileira inclui também, necessariamente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), substituto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), respectivamente regulamentados pelas Leis 9.424/1996 e 11.494/2007. O Fundef se direcionava exclusivamente a financiar o ensino fundamental, enquanto o Fundeb incorpora

toda a educação básica, composta pela educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental (1º a 9º anos) e ensino médio (1º a 3º anos).

O processo de tramitação do Fundeb também foi marcado por disputas, como a mobilização de organizações da sociedade civil junto ao Congresso para eliminação do dispositivo que limitava a complementação da União a 10% do total do fundo. Outra ação de mobilização foi pela inclusão das creches e pré-escolas no fundo. Ambos os movimentos foram vitoriosos.

O Fundef, em sintonia com o artigo 74 da LDB, fixava um prazo de cinco anos, contados a partir de 1º de janeiro de 2007, “para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustassem suas contribuições a este fundo de tal forma que o valor mínimo anual gasto por aluno no ensino fundamental garantisse um padrão mínimo de qualidade de ensino” (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 47).

A disposição inovou na legislação brasileira, já que, até então,

[...] os recursos gastos com cada aluno eram definidos, basicamente, pela razão entre os recursos mínimos vinculados para o ensino (18% para a União e 25% para estados, Distrito Federal e municípios da receita de impostos mais transferências) e o total de alunos matriculados. Não entrava no cálculo, então, qualquer critério que buscasse garantir ou aferir uma qualidade mínima para o ensino oferecido. (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 47).

A criação do Fundeb preservou a previsão de um custo por aluno que garantia um ensino com padrão de qualidade. Entretanto, suprimiu o prazo de cinco anos dado anteriormente pelo Fundef, ou seja, determinou aplicabilidade imediata.

Portanto, do ponto de vista constitucional, prevalece o princípio da qualidade do ensino, acompanhado do dever de assegurar um custo-aluno capaz de garantir tal princípio. Em decorrência, caso esses valores mínimos estabelecidos no Fundeb não sejam suficientes para alcançar, em todo o país, o custo equivalente ao padrão mínimo de qualidade, devem ser complementados até atingi-los. (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 48).

A lei do Fundeb revogou o artigo 13 do Fundef, que estabelecia os critérios a serem considerados na composição do padrão de qualidade do ensino³³. Segundo Carreira e Pinto (2007, p. 49), o Fundeb substituiu o artigo por uma disposição mais genérica sobre o assunto, presente em seu artigo 38: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no artigo 212 da Constituição, a

³³ A saber: I – estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula; II – capacitação permanente dos profissionais de educação; III – jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes; IV – complexidade de funcionamento; V – localização e atendimento da clientela; e VI – busca do aumento do padrão da qualidade de ensino.

melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente”.

Além do artigo 38, a noção de qualidade é utilizada no Fundeb nos seguintes casos: na abordagem de questões relativas à definição do valor anual mínimo por aluno (parágrafo 2º do artigo 4º); na limitação da parcela de complementação da União ao fundo sob a forma de programas de melhoria da qualidade do ensino em até 10% de seu valor anual (artigo 7º); na determinação de que as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos que recebam recursos do fundo atendam a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, incluindo a obrigatória aprovação de seus projetos pedagógicos (parágrafo 2º do artigo 8º); na instituição da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade³⁴ (artigo 12); na atuação do MEC na realização de estudos técnicos visando à definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino (artigo 30). No que compete ao artigo 30, destaca-se em seu parágrafo único a determinação de que “é assegurada a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade referido no caput deste artigo”. No artigo 39, afirma-se o papel da União no desenvolvimento e apoio de políticas de estímulo às iniciativas de melhoria da qualidade do ensino promovidas pelas unidades federadas. No parágrafo único do artigo 40, que trata dos planos de carreira, a capacitação profissional é relacionada à melhoria da qualidade: “Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino”.

No Apêndice D, há um quadro com resumo das referências às noções de qualidade da educação ou qualidade do ensino no Fundeb.

³⁴ A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, composta por um representante do MEC, cinco representantes do Consed e cinco representantes da Undime, tem estabelecidas pelo artigo 13 do Fundeb as seguintes competências para o exercício de suas atribuições: “I - especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10 desta Lei, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep; II - fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 11 desta Lei; III - fixar anualmente a parcela da complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, bem como respectivos critérios de distribuição, observado o disposto no art. 7º desta Lei; IV - elaborar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes, sempre que necessário; V - elaborar seu regimento interno, baixado em portaria do Ministro de Estado da Educação”.

CAPÍTULO 2 - CAMINHOS METODOLÓGICOS

2.1. A qualidade da educação como um problema político

Com a finalidade de reunir elementos teórico-metodológicos para contribuir com a resposta do problema de pesquisa (o que está em jogo para alguns dos principais atores sociais do campo educacional?), iremos nos valer dos conceitos sistematizados por Rua (1998a, 1998b) para a análise de políticas públicas. Numa compilação de autores clássicos, ela fez uma síntese explicativa dos diversos momentos e elementos de elaboração e implementação de uma política. Para os efeitos desta pesquisa, iremos utilizar especialmente os conceitos relacionados à formação da agenda política, juntamente com as noções de atores políticos, de atores sociais e de arena. A intenção é que eles contribuam para a compreensão dos processos envolvidos na configuração da qualidade da educação como um problema político e questão prioritária nas políticas públicas no país, assim como para a estruturação da arena de atores.

Nas contribuições da literatura especializada (ver Capítulo 1), vimos que a qualidade da educação é uma noção central no debate educacional contemporâneo, de modo que podemos afirmar que ela se configura como um “problema político”. Segundo Rua (1998a, p. 732), um problema político constitui-se de “demandas que lograram ser incluídas na agenda governamental”, sendo originadas de um “estado de coisas”. O estado de coisas seria compreendido como “situações mais ou menos prolongadas de incômodo, injustiça, insatisfação ou perigo, que atingem grupos mais ou menos amplos da sociedade, sem, todavia, chegar a compor a agenda governamental ou mobilizar as autoridades políticas” (p. 732-733). Para Rua, a transformação de um estado de coisas em um problema político envolve algumas condições.

Para que um estado de coisas se transforme em problema político e passe a figurar como item prioritário na agenda governamental, é necessário que apresente pelo menos uma das seguintes características: mobilize ação política de grandes ou pequenos grupos ou de atores individuais estrategicamente situados; constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe; constitua uma situação de oportunidade para atores politicamente

relevantes. Estas são as condições que conduzem ao primeiro momento ou fase das políticas públicas: a formação da agenda. (1998a, p. 733).

Configurado e reconhecido, o problema passa a ser processado pelo sistema político, compondo a agenda governamental e entrando na fase de formulação da política pública. As políticas públicas seriam respostas, conjuntos de decisões e ações que se destinam a solucionar os problemas políticos originados pelo estado de coisas. “Essas decisões e ações envolvem atividade política, compreendida esta como conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e se destinam à resolução pacífica de conflitos quanto a bens públicos” (1998a, p. 731). Esse processo é conduzido por atores que transitam e interagem no ambiente político, fazendo provocações e apresentando demandas. Rua define os atores políticos e sociais como “todos aqueles que têm alguma coisa em jogo no tocante a uma questão e que possuem algum tipo de recurso de poder” (1998a, p. 732).

Ou seja, atores são os que podem vir a ganhar ou a perder – sendo de alguma maneira afetados pelas decisões e ações que compõem uma política qualquer – e que de alguma forma são capazes de afetar as decisões: porque controlam áreas estratégicas, porque têm capacidade de ação organizada, ou, simplesmente, por serem capazes de reagir através do voto, efetiva ou potencialmente. (1998a, p. 732).

Os atores políticos se distinguem entre públicos e privados. Os públicos são “aqueles que exercem funções públicas e mobilizam os recursos associados a essas funções” (1998b, p. 236)³⁵. Os privados não têm vínculo com o aparelho de Estado: são agrupamentos de empresários, igrejas, organizações não governamentais (ONGs), associações civis, entre outros. Rua se refere ainda à importância crescente das agências internacionais no processo político e destaca o papel da mídia, por sua capacidade de formar opinião e mobilizar outros atores.

A fase de formulação de alternativas para a elaboração das políticas públicas supõe o exame e a escolha de alternativas para sanar o problema em questão, sobressaindo os critérios políticos ante os técnicos.

Tal escolha envolve interesses materiais e ideais e raramente é orientada por critérios estritamente técnicos, ao contrário. A decisão é sempre política, por mais imbuída que esteja de visões ideais acerca do que seria uma “boa sociedade” ou do que seria “justo”, ou por mais informada que esteja por considerações técnicas. (1998a, p. 733).

Esse processo é marcado pelo confronto entre os atores políticos ou sociais, que agem segundo suas preferências e interesses. “Cada um deles possui recursos de poder: influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos, organização,

³⁵ Entre os atores públicos, Rua diferencia duas categorias: os políticos e os burocratas.

entre outros” (1998b, p. 240). As preferências são resultados de cálculos de custo/benefício das vantagens e desvantagens de cada uma das alternativas propostas para solucionar um problema. “Esse cálculo não se restringe a custos econômicos ou financeiros, envolve também elementos simbólicos, como prestígio; elementos políticos, como ambições de poder e ganhos ou perdas eleitorais, por exemplo.” (1998b, p. 240-241). Rua utiliza o termo *issue*³⁶ para se referir às preferências dos atores:

as preferências se formam em torno de *issues* ou questões. Trata-se de um item ou aspecto de uma decisão que afeta os interesses de vários atores e que, por esse motivo, mobiliza suas expectativas quanto aos resultados da política e catalisa o conflito entre eles. [...] Por que são *issues*? Porque, dependendo da decisão que for tomada quanto a esses pontos, alguns atores ganham e outros perdem, seus interesses são afetados e a política assume uma ou outra configuração. Para entender o processo de formulação – e também a implementação – é essencial definir quais são os *issues* de uma política e identificar as preferências dos atores em relação a cada um deles. (1998b, p. 241).

Segundo Rua, “em função das preferências e das expectativas de resultados – vantagens e desvantagens – de cada alternativa na solução de um problema, os atores fazem alianças entre si e entram em disputa” (1998b, p. 241), formam-se as arenas políticas, que podem ser distinguidas entre distributivas, regulatórias e redistributivas.

As arenas distributivas são aquelas que mobilizam reduzido potencial de conflito, já que tratam, basicamente, da alocação de recursos, distribuição de benefícios, sem que haja clareza sobre quem paga os custos ou perde algo com as decisões. As arenas regulatórias estabelecem imperativos seletivos, quem pode ou não pode ter ou fazer alguma coisa, quem paga o que em determinadas situações, etc. Logo, desencadeiam reações variáveis de adesão ou rejeição. Já as arenas redistributivas são por definição altamente conflituosas pois, para que certos benefícios sejam alocados, atores e interesses claramente definidos terão de arcar com perdas. Ou seja, um benefício só poderá ser alocado a um ator à custa da imposição de uma perda objetiva para outro ator. (1998b, p. 241-242).

Três padrões regem a dinâmica das relações entre os atores:

1. lutas; 2. jogos; e 3. debates. As lutas acontecem, geralmente, quando se trata de arenas redistributivas, nas quais se tem o chamado “jogo da soma-zero”, ou seja, uma situação na qual, para que um ator ganhe, o outro perde. Em política, essa é a mais difícil de todas as situações. Entretanto, mesmo nesses casos, dependendo daquilo que esteja em jogo, e dependendo do custo do confronto para os atores envolvidos, é possível haver uma acomodação: pode-se chegar a uma situação em que um lado não ganhe tudo e o outro não perca tudo. Cada um cede um pouco para resolver o conflito, sem grandes enfrentamentos, cujo custo pode ser elevado. [...] Os jogos são situações em que a lógica é vencer o adversário em uma situação específica, sem eliminá-lo totalmente do processo, de tal maneira que ele possa vir a ser um aliado,

³⁶ A autora opta por utilizar a palavra *issue* em inglês por considerar que termos correlatos em português, como problema e questão, não representam fidedignamente os significados de *issue*.

em um momento posterior. Essa situação é típica do mundo da política, e é expressa por negociações, barganhas, conluios, coalizões de interesses. Finalmente, os debates são situações em que cada um dos atores procura convencer o outro da conveniência de suas propostas, de tal maneira que o que vence é aquele que se mostra capaz de transformar o adversário em um aliado. Aqui, a lógica é a persuasão, envolve análise e argumentação, e o conhecimento técnico desempenha um papel dos mais relevantes. (RUA, 1998b, p. 241-242).

Finalizando a exposição das ideias de Rua mais pertinentes a esta pesquisa, destaque-se a de que o confronto entre os atores e os processos de tomada de decisão não cessa na etapa de formulação das políticas, permanecendo durante toda a implementação.

Uma vez formulada, uma política consiste apenas em um conjunto mais ou menos vago de intenções, expressas em documentos diversos. Na verdade, uma política só se transforma em realidade quando “sai do papel”, e isso ocorre quando é implementada. Entretanto, ainda assim, diversas são as decisões que – por falta de informação, por causa do potencial de conflito, ou por vários outros motivos – não são tomadas no momento da formulação. Naturalmente, para que a política seja implementada, estas decisões terão que ser tomadas. [...] Na realidade, a implementação implica em novas decisões. (RUA, 1998a, p. 733).

Tendo como pano de fundo as principais linhas da literatura especializada, a aplicação das ideias de Rua ao tema desta pesquisa permite afirmar que a qualidade da educação configura-se, ao mesmo tempo, num problema político e num objeto de política pública. Elementos das três características apontadas pela autora parecem estar presentes na transformação de um estado de coisas em um problema político.

No caso da mobilização de atores (primeira característica), tendo por base os autores abordados no Capítulo 1, podemos aferir que atores sociais diversos manejam a ação política para tornar a qualidade o alvo de políticas públicas, uma vez que sua busca como uma das principais bandeiras da educação é colocada com veemência. Esse aspecto ficará mais evidente no próximo capítulo, quando apresentaremos os depoimentos dados por integrantes de órgãos e organizações entrevistados. De forma associada, a educação pública brasileira tem sido apreendida como uma situação de crise, calamidade ou catástrofe (segunda característica), seja nas imagens construídas pela mídia, pelas pesquisas educacionais ou pelo pronunciamento de atores sociais. Tal como apontado por Silva, “num tema como o da *qualidade* em educação, parece haver um razoável consenso entre as diversas vozes interessadas: o de que estamos imersos numa crise educacional” (2008, p. 15, grifo do autor). Por fim, na medida em que a educação é considerada uma calamidade, ela se torna um recurso, uma situação de oportunidade para atores politicamente relevantes a incluírem em suas propostas e ações, de modo a ganhar visibilidade na sociedade (terceira característica).

Uma vez que reúne esses três elementos, portanto, a qualidade da educação se torna no Brasil um problema político de amplo reconhecimento e grande envergadura.

Ainda tomando por base a literatura sobre o tema, também podemos afirmar que a qualidade da educação tem se tornado, pelo menos de forma declarada, objeto de políticas públicas no Brasil. No entanto, sendo esse um problema complexo e multifacetado, aliado talvez à ineficiência das ações que têm sido implantadas, persiste a coexistência de sua condição de problema político.

A seguir, em coerência com os critérios teórico-metodológicos propostos por Rua, procuraremos identificar os atores que podem ser considerados os mais expressivos naquilo que estamos chamando de arena do campo educacional brasileiro.

2.2. Uma arena de atores

Considerando a existência da arena, o trabalho da pesquisa, nesta fase, será o de identificar e explicitar sua composição. Com base nos critérios de Rua, iremos estabelecer *quem tem alguma coisa em jogo* em relação à pauta da qualidade na agenda educacional brasileira. Este esforço de reconstituição da arena é um constructo. Não a apresentamos como um lócus plenamente configurado, mas a utilizamos como recurso para compreender o que se passa no campo educacional, a partir de uma hipótese. Espera-se que ela contribua para examinar as relações entre os atores, investigando se estão se *confrontando* em relação à noção de qualidade da educação. Eles estão divergindo? Se um ganha o outro perde?

Rua fala em atores públicos, privados e agências internacionais. Com essa orientação, destacamos a importância de considerar órgãos e organizações correspondentes a atores sociais situados no Estado, na sociedade civil e em organismos multilaterais na conformação da arena. Na sociedade civil, a opção foi incluir organizações representativas de diferentes grupos, buscando assim contemplar interesses, características e pontos de vista distintos: dirigentes educacionais (municipais e estaduais), magistério, estudantes, especialistas/pesquisadores, as chamadas organizações não governamentais e o empresariado. Tomadas essas decisões, procedemos à escolha dos atores. O processo foi guiado pela identificação de

atores que fossem representativos dos grupos mencionados, optando por órgãos e organizações de visibilidade no campo educacional.

No Estado, quatro órgãos foram incluídos. Primeiramente, o Ministério da Educação, tanto por sua jurisdição nacional quanto pela visibilidade que assumiu o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cujo principal objetivo é a melhoria da qualidade da educação. Em seguida, o Conselho Nacional de Educação, que tem como finalidade colaborar na formulação da política nacional de educação e exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao ministro da Educação. Por fim, a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (CEC) e a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, órgãos do Poder Legislativo responsáveis por discutir e votar os projetos de lei relacionados com educação no Congresso Nacional.

Entre os organismos multilaterais, considerou-se dever destacar a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Banco Mundial. A Unesco é o braço da Organização das Nações Unidas (ONU) com foco na educação, o que por si só justifica sua inclusão. O Unicef faz da educação uma área importante de atuação na medida em que promove a defesa dos direitos das crianças e adolescentes, e tem desempenhado um papel importante na discussão das políticas educacionais brasileiras, especialmente por envolvimento na elaboração do PDE. O Banco Mundial influencia os rumos da educação no país na medida em que empresta volumes consideráveis de recursos à União, estados e municípios, cujos empréstimos são vinculados a condições baseadas em suas próprias pesquisas e recomendações sobre educação.

Já na sociedade civil, ainda que mantendo relação direta com o Estado, estão a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed), formados por secretários de educação dos governos municipais e estaduais, respectivamente³⁷. As duas entidades viabilizam um relacionamento coordenado entre entes federados, conferindo também mais força aos governos situados nos níveis estaduais e municipais. Além da execução de programas e projetos próprios de apoio aos dirigentes, destaca-se também a ampla participação de ambas as instituições em debates educacionais e na formulação de programas do Ministério da Educação.

³⁷ A Undime e o Consed são associações civis que congregam os titulares das secretarias de educação municipais. Carregam, portanto, uma ambiguidade: de um lado são entidades da sociedade civil, de direito privado, de outro representam gestores públicos.

Das muitas organizações do magistério, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) foi escolhida por reunir 36 sindicatos de docentes de todo o país, somando quase 960 mil sindicalizados³⁸. Entre estudantes, a escolha recaiu sobre a Ubes, a organização dos estudantes secundaristas. Se, por um lado, estudantes podem não ser considerados como um ator social expressivo na atualidade, isto é, com participação ativa nas discussões sobre a educação no Brasil, julgou-se importante sua inclusão devido ao lugar evidentemente central que ocupam nos processos educacionais. Na categoria especialistas/pesquisadores, foi escolhida a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), a maior associação de profissionais de pesquisa em educação no Brasil.

Entre as chamadas ONGs, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação tem se firmado como a principal rede de organizações que atuam nesse setor no país³⁹. O fato de reunir várias instituições e trabalhar na construção de consensos que orientem a ação conjunta foi tomado como uma vantagem para a realização desta pesquisa, visto que daria acesso a posições que podem ser consideradas representativas. Ainda no campo das ONGs, foi incluído também o Instituto Ayrton Senna, organização que têm ganhado espaço considerável junto a gestões educacionais de estados e municípios, exercendo influência nas políticas locais. No empresariado, o Todos pela Educação tem se destacado como um movimento pioneiro do segmento na atuação na área educacional. Ainda que tenha uma composição heterogênea, a instituição sobressai pela presença de empresários em sua direção.

Cogitamos a inclusão de outros atores importantes, como o Ministério Público, que tem conquistado gradativamente um espaço na garantia do direito à educação no país. Entretanto, não encontramos a tempo alguma forma de representá-lo, uma vez que a educação é de responsabilidade dos Ministérios Públicos Estaduais, instâncias independentes e descentralizadas, não havendo esfera organizadora que pudesse representá-los com garantia de alcance e representatividade ultrarregionais. Assim como frisado por Rua, consideramos também a importância da mídia; no entanto, não visualizamos um ator que pudesse expressar a atuação desse grupo. Instituições como a Associação Nacional de Jornais (ANJ) concentram-se na defesa dos interesses dos grupos jornalísticos, não se posicionando e agindo na temática educacional.

³⁸ A CNTE também apresenta uma ambiguidade, pois se trata de uma organização sindical (portanto, privada) de atores públicos – na linguagem de Rua, os “burocratas”.

³⁹ Inclui também organizações comumente não identificadas como ONGs, como a CNTE e a Undime.

Muitos outros atores parecem ser importantes quando nos perguntamos quem tem alguma coisa em jogo nas políticas relacionadas à qualidade da educação. Todavia, tentamos não ampliar demais o conjunto de integrantes da arena escolhidos para serem inquiridos, dadas as limitações de recursos e prazos desta pesquisa. Considerou-se também que a ampliação, muito provavelmente, não traria, na mesma proporção, novos elementos para análise. Feitos esses esclarecimentos, pode-se entender que a arena reconstituída por esta pesquisa considera, de fato, apenas *alguns* dos principais atores sociais do campo educacional, podendo não captar muitas nuances.

Da relação inicial de atores, não foram entrevistados representantes da Ubes, Consed, Unesco e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal. Com a Ubes, não conseguimos contato. Foram enviados *e-mails* para endereços disponíveis no *site* da entidade e todos voltaram. Tentamos também contatos telefônicos em dias e horários variados, mas as ligações não foram atendidas. Já os representantes do Consed, Unesco e Comissão de Educação do Senado manifestaram interesse em participar da pesquisa, contudo, não foi possível viabilizar agenda.

A seguir, faremos, por ordem alfabética, uma breve apresentação de cada ator participante da pesquisa, tendo como fonte informações disponíveis em suas páginas na internet e documentos por eles produzidos. Além de apresentá-los, o objetivo é demonstrar, preliminarmente, a forma como se posicionam diante da noção de qualidade da educação. Em seguida, iremos apresentar o roteiro de entrevista utilizado, instrumento que teve por objetivo captar elementos para a resposta do problema de pesquisa. Em seguida, explicitaremos os procedimentos de análise das entrevistas.

2.2.1. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPED

A ANPED foi criada em 1976, por iniciativa de alguns programas de pós-graduação da área da educação. É constituída por sócios institucionais (os programas de pós-graduação em educação) e sócios individuais (professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação em educação). Sua finalidade “é a busca do desenvolvimento e da consolidação do ensino de pós-

graduação e da pesquisa na área da Educação no Brasil” (ANPED, 2008). Entre seus objetivos encontram-se:

Estimular as atividades de pós-graduação e pesquisa em educação para responder às necessidades concretas dos sistemas de ensino, das universidades e das comunidades locais e regionais, valorizando a cultura nacional e contribuindo para sua permanente renovação e difusão; e
Promover a participação das comunidades acadêmica e científica na formulação e desenvolvimento da política educacional do país, especialmente no tocante à pós-graduação. (ANPED, 2008).

Suas atividades estruturam-se fundamentalmente no Fórum de Coordenadores dos Programas de Pós-Graduação em Educação, do qual fazem parte os programas associados à instituição, e nos grupos de trabalho que, divididos em áreas temáticas⁴⁰, reúnem pesquisadores interessados em áreas de conhecimento especializado da educação. A entidade edita a “Revista Brasileira de Educação”, prestigioso periódico da área e, anualmente, realiza reunião que congrega os grupos de trabalho e promove mesas-redondas, sessões especiais, conferências, debates, minicursos e exposições, constituindo um dos principais encontros de pesquisadores da área de educação. Além de ter representações na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), é uma das entidades que indicam listas tríplices de integrantes das Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação. Participa ainda de reuniões para formulação de políticas públicas, como foi o caso do Programa Escola de Gestores da Educação Básica, da Secretaria de Educação Básica do MEC, de encontros de instituições congêneres e de seminários promovidos por outras instituições do campo educacional.

São poucas as referências à noção de qualidade da educação básica no *site* da ANPED. Uma das notícias publicadas, sobre a participação da entidade no lançamento do PDE, em Brasília, relata que a presidente da associação fez um “pronunciamento destacando a posição da ANPED na defesa de políticas que favoreçam a elevação do padrão de qualidade da educação nacional, no tocante ao estabelecimento de um sistema nacional de educação e a instituição de um sistema nacional de formação de professores” (ANPED, 2008).

⁴⁰ As áreas temáticas dos grupos de trabalho são: filosofia da educação; história da educação; sociologia da educação; movimentos sociais e educação; didática; estado e política educacional; educação popular; educação da criança de zero a seis anos; formação de professores; trabalho e educação; alfabetização, leitura e escrita; política de educação superior; currículo; educação fundamental; educação especial; educação e comunicação; psicologia da educação; educação de jovens e adultos; e educação matemática.

2.2.2. Banco Mundial

O Banco Mundial é uma agência fundada em 1944, em Washington, EUA, com a missão inicial de financiar a reconstrução dos países devastados na Segunda Guerra. Atualmente composto por 185 países, tem como finalidade principal a luta contra a pobreza, por meio de empréstimos e apoio técnico a nações em desenvolvimento, atuando em áreas como educação, saúde, infraestrutura e meio ambiente. Seu funcionamento é viabilizado por cotas de participação dos países membros (BANCO MUNDIAL, 2009). O apoio prestado a um mutuário é orientado por uma única estratégia (chamada de Estratégia de Assistência ao País), que é planejada pelo próprio país com a participação do Banco Mundial, outros doadores e organizações da sociedade civil.

No Brasil, o Banco tem apoiado projetos na área educacional das esferas federal e estaduais. O maior deles foi o Fundo de Desenvolvimento da Escola (Fundescola), que investiu, juntamente com recursos da União, aproximadamente US\$ 847 milhões em 10 anos (1998 a 2007). Desenvolvido em três etapas, o programa teve como propósito promover a eficácia, a eficiência e a equidade no ensino fundamental público. Para tanto, priorizou os estados e municípios das regiões mais pobres do país – Nordeste, Norte e Centro-Oeste –, visando a reduzir as desigualdades educacionais (FNDE, 2009).

As ações do Fundescola consistiram na “oferta de serviços, produtos e assistência técnico-financeira inovadores e de qualidade, que focalizam o ensino-aprendizagem e as práticas gerenciais das escolas e secretarias de educação” (FNDE, 2009). Um dos carros-chefes do Fundo foi o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE – Escola), um programa de avaliação e planejamento estratégicos das escolas participantes⁴¹. O Banco atribui a essa iniciativa uma contribuição decisiva para que o percentual de crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos fora da escola caísse de 15%, em 1995, para 3% em 2005 (BANCO MUNDIAL, 2009).

Autores como Haddad (1998) afirmam que o Banco Mundial, assim como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tiveram grande influência no direcionamento das políticas educacionais do país. Entre as características presentes na reforma educativa

⁴¹ O PDE-escola foi uma das ações do Fundescola incorporadas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação, do governo federal.

implantada no Brasil com apoio dos organismos, Haddad destaca a focalização do gasto social no ensino básico, a descentralização, a privatização e a desregulamentação.

Segundo o *site* do Banco, “no momento, a instituição está apoiando o país com pesquisa e desenvolvimento avançado de políticas nas áreas da qualidade da educação e da eficiência de gastos”. Entre os projetos apoiados, destaca-se o desenvolvido pelo governo de Pernambuco, que, com previsão de investimento total de U\$S 154 milhões, tem como objetivo “aumentar a inclusão, eficiência e qualidade do sistema de ensino público do Estado, fortalecendo e modernizando a Secretaria de Educação para aumentar sua capacidade de desenvolver e implementar políticas para o setor.” O projeto inclui programas de alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental, correção da distorção idade-série, melhoria da infraestrutura das escolas e incremento do sistema de avaliação da aprendizagem dos estudantes, além do desenvolvimento de um plano estratégico com foco no aperfeiçoamento dos sistemas estaduais de gestão dos gastos que incida na melhoria da eficiência do Estado na educação (BANCO MUNDIAL, 2009).

O desenvolvimento de pesquisas que contribuam com políticas públicas de educação também tem sido uma ação desenvolvida pelo Banco Mundial no Brasil. Em 2008, foi publicado em parceria com o MEC um estudo (PARANDEKAR; OLIVEIRA; AMORIM, 2008) realizado em municípios que obtiveram bons resultados na Prova Brasil, visando a identificar boas práticas de gestão que pudessem ser disseminadas.

2.2.3. Campanha Nacional pelo Direito à Educação

Na última década, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação se firmou como um dos mais destacados movimentos na área de educação no país (SIMIELLI, 2008). Criada em 1999 por um conjunto de organizações da sociedade civil com o “desafio de somar diferentes forças políticas pela efetivação dos direitos educacionais garantidos por lei para que todo cidadão e toda cidadã tenham acesso a uma educação pública de qualidade” (CAMPANHA, 2008), a Campanha articula atualmente mais de 200 entidades, entre sindicatos, movimentos, organizações não-governamentais, universidades e grupos juvenis. Seu desafio é

somar diferentes forças políticas pela efetivação dos direitos educacionais garantidos por lei em torno de uma agenda com poucas metas e com um modo de funcionamento de campanha, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação. (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 73).

Define-se “como um espaço plural que articula organizações nacionais, movimentos, coletivos e entidades locais e regionais que até então tinham pouca ou nenhuma oportunidade de influência nas políticas nacionais”. Tem como foco a educação básica, “mas sem perder de vista o todo da educação” (CAMPANHA, 2008).

A rede participa da Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação e do Comitê Diretivo da Campanha Global pela Educação. A direção é de responsabilidade de um comitê diretivo nacional⁴², eleito em assembleia de membros. Possui ainda juntas regionais em vários locais do Brasil.

Entre suas realizações, a Campanha destaca a construção do custo aluno-qualidade inicial (CAQi) e uma influência política no processo de criação do Fundeb, que se deu principalmente por meio do movimento “Fundeb pra valer!”, que consistiu na pressão para que o governo federal incluísse as creches no novo fundo dedicado à educação básica.

A construção do CAQi teve como ponto de partida o consenso estabelecido “de que, em um sistema de educação de massa, a qualidade do ensino está associada à qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, o que, por sua vez, se relaciona à qualidade dos insumos utilizados” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 25). Sua elaboração foi baseada em um estudo desenvolvido ao longo de três anos, com a participação de especialistas de universidades, institutos de pesquisa, professores, estudantes, ativistas e gestores das várias áreas da educação. Com base na legislação brasileira e levando em conta custos de remuneração e formação de profissionais, materiais didáticos, estrutura do prédio e equipamentos, entre outros, o CAQi determina um padrão mínimo de investimento por aluno em cada etapa e modalidade da educação básica (CAMPANHA, 2008). A complementação “inicial” é indicada como uma opção política de assumir o custo-aluno como um patamar mínimo, um ponto de partida e não de chegada. Essa escolha se deve à priorização de elaborar uma proposta que seja viável no campo das políticas públicas. Desse modo, afirma-se que, assim como a qualidade, o CAQi é entendido de forma dinâmica, mais como um processo do que como um valor definitivo.

⁴² Fazem parte da direção: Ação Educativa, ActionAid Brasil, Cedeca-CE, CCLF, CNTE, Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, Mieib, MST, Undime e Uncme.

O estudo foi publicado no livro “Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil”, em 2007, e tem como perspectiva pautar articulações da Campanha junto aos poderes Executivo e Judiciário, visando a que seja tomado como referência para o financiamento público da educação básica no país. Justamente com esta finalidade, no final de 2008, foi assinado um termo de cooperação com a Câmara de Educação Básica, do Conselho Nacional de Educação (CAMPANHA, 2008).

Além do CAQi e do Fundeb, a Campanha tem entre suas metas a derrubada dos vetos ao Plano Nacional de Educação, o cumprimento integral da lei do Fundeb, a elaboração democrática dos planos municipais e estaduais de educação e a realização da Conferência Nacional de Educação como um processo ampliado de participação comprometido com a criação do Sistema Nacional de Educação. Destacam-se também a elaboração das publicações “Consulta sobre qualidade da educação na escola”⁴³ e “Consulta sobre qualidade da educação infantil: o que pensam os sujeitos deste direito”⁴⁴, resultado de pesquisas realizadas junto a comunidades escolares sobre suas concepções e percepções acerca da temática da qualidade da educação.

A Campanha entende “que a qualidade em educação é um conceito histórico, socialmente construído. A discussão sobre o tema reflete o momento em que vivemos e a disputa de significados existentes na sociedade” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 78). Afirma que seu conceito de qualidade tem uma perspectiva democrática, ligada ao reconhecimento do direito universal à educação. Num esforço de explicitar significados e concepções, a Campanha define qualidade em educação como um processo que:

Gere sujeitos de direitos, de aprendizagem e de conhecimento, sujeitos de vida plena;
 É comprometido com a inclusão cultural e social, uma melhor qualidade de vida no cotidiano, o respeito à diversidade, o avanço da sustentabilidade ambiental e da democracia e a consolidação do Estado de Direito;
 Exige investimentos financeiros em longo prazo e o reconhecimento das diversidades culturais, sociais e políticas;
 Reconhece e enfrenta as desigualdades sociais em educação, devidamente contextualizado no conjunto das políticas sociais e econômicas do país;
 Se referencia nas necessidades, nos contextos e nos desafios do desenvolvimento de uma região, de um país, de uma localidade;
 Está indissociado da quantidade, da garantia do acesso ao direito à educação;
 Se aprimora por meio da participação social e política, garantida por meio de uma institucionalidade e de processos participativos e democráticos que independem da vontade política do gestor ou da gestora em exercício.
 (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 24).

⁴³ Publicado em: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2002.

⁴⁴ Os resultados estão publicados em: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2006.

A Campanha afirma que busca também envolver estudantes, profissionais de educação, familiares e outros grupos em mobilizações locais e nacionais, como, por exemplo, a Semana de Ação Mundial, realizada com temáticas diversas todos os anos pelos membros da rede em suas localidades.

2.2.4. Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados - CEC

A Comissão de Educação e Cultura (CEC) é uma das que têm caráter permanente da Câmara dos Deputados. Constituída por deputados federais (a composição é renovada a cada ano ou sessão legislativa), a CEC aprecia todos os assuntos relacionados à educação⁴⁵ que tramitam pela Câmara. Suas funções são legislativas e fiscalizadoras. No âmbito legislativo, a discussão e a votação das propostas de lei são de duas naturezas distintas. Na primeira, chamada de conclusiva, os projetos são apreciados apenas na Comissão, que tem o poder de aprová-los ou rejeitá-los, sem necessidade de encaminhamento ao plenário. Na segunda, após a análise da Comissão, a palavra final é do Plenário⁴⁶. Na vertente fiscalizadora, a CEC, como todas as demais Comissões do Legislativo, atua “como mecanismos de controle dos programas e projetos executados ou em execução, a cargo do Poder Executivo”. “No cumprimento dessas duas funções básicas [...] as Comissões promovem, também, debates e discussões com a participação da sociedade em geral, sobre todos os temas ou assuntos de seu interesse” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

É também no âmbito das comissões que se apresentam e se estudam todos os dados, antecedentes, circunstâncias e conveniência de um projeto. Nas Comissões se possibilita que esses aspectos sofram ampla discussão e haja mais liberdade para expressão das opiniões e formação do consenso que, emitido sob a forma de parecer da Comissão, irá orientar o Plenário na apreciação da matéria (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

⁴⁵ Além da educação, a CEC analisa os assuntos relacionados ao “b) desenvolvimento cultural, inclusive patrimônio histórico, geográfico, arqueológico, cultural, artístico e científico; acordos culturais com outros países; c) direito de imprensa, informação e manifestação do pensamento e expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação; d) produção intelectual e sua proteção, direitos autorais e conexos; e) gestão da documentação governamental e patrimônio arquivístico nacional; f) diversões e espetáculos públicos; datas comemorativas e homenagens cívicas” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

⁴⁶ “De forma geral, os projetos que afetam direitos constitucionais mais delicados, como o direito à vida e à liberdade, entre outros, deverão passar pelo o crivo do Plenário” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

A Comissão outorga, anualmente, o Prêmio Darcy Ribeiro, destinado a pessoas e instituições que tenham destaque na educação brasileira.

Entre as ações desenvolvidas pela CEC no ano de 2009, ressalta-se a realização do ciclo de encontros para debater o novo Plano Nacional de Educação. Com a participação de estudiosos, especialistas, profissionais da educação e estudantes, entre outros, foram realizados seis encontros regionais e um nacional, destinados a subsidiar a elaboração do plano que terá vigência de 2001 a 2020. Outro destaque foi a discussão e aprovação da Emenda Constitucional 59, que introduziu três mudanças no texto da Constituição da República. A primeira foi a determinação da extinção progressiva da incidência da desvinculação de receitas da união (DRU) sobre os recursos federais para a educação, a se completar em 2011⁴⁷. A segunda foi a ampliação (até 2016) da educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade⁴⁸, assegurando inclusive sua oferta gratuita para todos os que não tiveram acesso na idade própria⁴⁹. Por fim, determinou que constem do Plano Nacional de Educação metas de acordo com proporção pré-fixada do PIB.

2.2.5. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE

A CNTE foi criada em 1990, como resultado da unificação da Confederação dos Professores do Brasil (CPB) e de várias federações setoriais da educação no país. Atualmente, fazem parte da organização 36 entidades e quase 960 mil pessoas sindicalizadas em todo o país. Entre as finalidades da entidade, destacam-se:

- a) congregar trabalhadores em educação (professores, especialistas e funcionários de escolas) em nível nacional, por meio de entidades a ela filiadas, com objetivo de defesa dos interesses da categoria, da educação e do País;
- b) buscar soluções para os problemas dos trabalhadores em educação, tendo em vista sua dignidade e valorização profissional, no interesse da educação;
- [...]

⁴⁷ Em vigor desde 1994, a desvinculação retirava 20% do total dos recursos que deveriam ser destinados obrigatoriamente à educação. Cerca de R\$ 9 bilhões serão acrescidos no orçamento da educação.

⁴⁸ Antes da emenda, o ensino escolar era obrigatório para o período compreendido pelo ensino fundamental, que abrangia a faixa etária dos 6 aos 14 anos.

⁴⁹ A Emenda Constitucional 59 prevê também a ampliação do apoio do Ministério da Educação aos estados e municípios no atendimento dos alunos entre 4 e 17 anos, por meio de programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde.

g) examinar e propor soluções sobre os problemas da educação no País e sobre a formação e a qualidade de desempenho dos trabalhadores em educação;

[...]

j) promover e defender o direito do povo a uma educação democrática e libertadora, acessível à ampla maioria e que se realize como interesse nacional e popular;

[...]

o) defender a escola pública, gratuita, laica e de boa qualidade em todos os níveis e o direito ao seu acesso, permanência e êxito. (CNTE, 2008).

O termo “qualidade da educação” é utilizado profusamente nos textos e documentos da entidade, em referência aos objetivos de luta da organização: a defesa da educação pública de qualidade para todos.

A questão salarial do magistério é destacada pela organização como fator central para a promoção de uma educação de qualidade. Nesse sentido, a adoção de um piso salarial nacional tem sido uma de suas principais bandeiras de ação, juntamente com a carreira e a formação, constituindo o tripé da valorização profissional. O financiamento e a gestão democrática também são destacados como componentes da qualidade (CNTE, 2008).

2.2.6. Conselho Nacional de Educação - CNE

O Conselho Nacional de Educação é uma instância prevista pela LDB. O órgão possui atribuições “normativas, deliberativas e de assessoramento ao ministro da Educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino, velar pelo cumprimento da legislação educacional e assegurar a participação da sociedade no aprimoramento da educação brasileira” (MEC, 2009).

Sua missão é “a busca democrática de alternativas e mecanismos institucionais que possibilitem, no âmbito de sua esfera de competência, assegurar a participação da sociedade no desenvolvimento, aprimoramento e consolidação da educação nacional de qualidade” (MEC, 2009). O CNE é dividido em duas câmaras, uma dedicada à educação superior e outra à educação básica. Os conselheiros são escolhidos e nomeados pelo presidente da República, e deste ao menos a metade é indicada em listas elaboradas mediante consulta a entidades da

sociedade civil. Cabe às Câmaras emitirem pareceres e tomar decisões acerca das questões que lhes forem atribuídas.

Entre os temas discutidos pelo CNE no ano de 2009 estão a preparação para a Conferência Nacional de Educação (Conae); as diretrizes nacionais da carreira do magistério; as diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil; as diretrizes operacionais para o atendimento educacional especializado na educação básica, modalidade educação especial; e a adoção nacional de um custo aluno-qualidade (MEC, 2009).

2.2.7. Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef

O Unicef está presente no Brasil desde 1950, atuando pela universalização dos direitos de crianças e adolescentes. Segundo o organismo, nestes 60 anos, tem liderado e apoiado

[...] algumas das mais importantes transformações na área da infância e da adolescência no País, como as grandes campanhas de imunização e aleitamento, a aprovação do artigo 227 da Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, o movimento pelo acesso universal à educação, os programas de combate ao trabalho infantil, as ações por uma vida melhor para crianças e adolescentes no Semi-árido brasileiro. (UNICEF, 2009).

As prioridades traçadas para o Brasil para o período 2007-2011, definidas em conjunto com os governos e a sociedade civil e ouvindo também seu público-alvo, são assegurar os direitos de cada criança e adolescente a: sobreviver e se desenvolver; aprender; proteger-se do HIV/Aids, crescer sem violência; e ser prioridade nas políticas públicas (UNICEF, 2009).

A educação é um dos principais eixos de ação do Unicef no Brasil. O organismo trabalha para “que haja acesso universal à educação de qualidade que assegure a permanência com aprendizagem e a conclusão da educação básica na idade certa para cada criança e adolescente brasileiro” (UNICEF, 2009). Refere-se à educação de qualidade como um direito fundamental que amplia e garante os demais direitos humanos e sociais. O organismo destaca em suas análises e ações o princípio da equidade, atuando com prioridade em regiões e grupos populacionais mais vulneráveis, como o Semiárido, a Amazônia Legal e comunidades populares dos grandes centros urbanos, considerando também as desigualdades relacionadas à raça e etnia. Entre as ações relacionadas com educação que desenvolve, explicita:

Comunicação pelo direito de aprender por meio de campanhas, eventos e outras ações;

Mobilização de agentes sociais para a participação na implementação, acompanhamento e controle social da política educacional, com ênfase no Semi-árido, Amazônia Legal e comunidades populares dos grandes centros urbanos;

Ações de *advocacy* para ampliação de recursos e criação de projetos e ações na área de educação;

Geração de conhecimentos, sistematização e disseminação de experiências bem-sucedidas, realizadas em escolas públicas e outros espaços educacionais, que promovam a aprendizagem;

Fortalecimento da capacidade das famílias e das instituições em relação aos direitos das crianças e dos adolescentes e no conhecimento dos mecanismos de participação na gestão e controle social das políticas públicas para a garantia da aprendizagem;

Assessoramento técnico aos municípios no desenvolvimento de programas de incentivo ao direito de aprender.

Promoção da participação de adolescentes e jovens na gestão escolar, nos projetos e na elaboração de materiais pedagógicos;

Inclusão das escolas do campo na Prova Brasil, especialmente as indígenas e as quilombolas;

Implementação da Lei 10.639/03, que inclui a história e cultura afro-brasileira no currículo oficial da rede de ensino. (UNICEF, 2009).

Destaca também em seu *site* na internet o que chama de “educação integral”, definida por uma concepção ampla de educação, desenvolvida na escola e em outros espaços como ruas, parques, centros de convivência comunitária, organizações sociais e ambiente familiar. Busca fazer parcerias e formar uma rede de organizações (públicas, privadas ou da sociedade civil) que, articulada com a escola, atue na garantia do direito de aprender. O organismo apoia também projetos de organizações não governamentais, a exemplo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na elaboração do estudo sobre o custo aluno-qualidade inicial.

O Unicef foi responsável, juntamente com o MEC, pela publicação “Aprova Brasil: o direito de aprender” (MEC; INEP; UNICEF, 2007), que analisa aspectos comuns a 33 escolas brasileiras localizadas em comunidades vulneráveis socioeconomicamente que tiveram resultados acima da média na Prova Brasil de 2005. Também em parceria com o MEC, realizou uma pesquisa em 40 redes municipais de ensino que obtiveram Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) acima da média brasileira, a fim de contribuir com as ações do PDE (UNICEF; MEC; UNDIME, 2008). Atualmente, apoia projetos de formação de consultores que atuam nos municípios brasileiros com baixo Ideb e de construção de metodologia de acompanhamento e avaliação da implementação dos planos municipais elaborados para participação no PDE (UNICEF, 2009).

2.2.8. Instituto Ayrton Senna - IAS

O Instituto Ayrton Senna (IAS) é uma organização não governamental sem fins lucrativos, fundada em 1994 em São Paulo com a missão de “contribuir para a criação de condições e oportunidades para que todas as crianças e todos os adolescentes brasileiros possam desenvolver plenamente o seu potencial como pessoas, cidadãos e futuros profissionais.” O Instituto assumiu como desafio diminuir a desigualdade social que caracteriza o Brasil e atenuar a assimetria entre a situação econômica e a condição de desenvolvimento humano: o país ostenta o posto de 9ª potência econômica mundial e ocupa o 70º lugar do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2009).

Os programas desenvolvidos pelo IAS são divididos em três áreas: educação formal, educação complementar e educação e tecnologia. Segundo a página do Instituto na internet, os programas “recebem acompanhamento e avaliações sistemáticas para alcançar um único objetivo: o sucesso do aluno na escola” (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2009).

Na área de educação formal, o Instituto estabelece parcerias com redes de ensino municipais e estaduais visando a melhorar os indicadores educacionais, tais como taxas de analfabetismo, aprovação, defasagem idade-série e abandono escolar. Para tanto, firma convênios com os governos nos quais fica responsável pela realização de ações de formação de professores, distribuição de material didático, organização da rotina escolar, estabelecimento de metas, implantação de sistema de monitoramento e avaliação e disponibilização de ferramentas às escolas e secretarias de educação para a gestão educacional.

Os programas de educação complementar “trazem metodologias inovadoras que utilizam a arte, o esporte e um trabalho focado no desenvolvimento dos jovens para que possam fortalecer competências e habilidades essenciais ao seu dia a dia.” A área de Educação e Tecnologia trabalha com inclusão digital. Os programas do Instituto são desenvolvidos em grande escala, visando a alcançar impacto social e reforçar seu potencial de disseminação.

O IAS tem como referência geral de seu trabalho os quatro pilares da educação para o século XXI (aprender a ser, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a conhecer), do relatório da Unesco Um Tesouro a Descobrir (DELORS et al., 1996). A organização afirma que os transformou em quatro “competências para o desenvolvimento de potenciais” (competências pessoais, cognitivas, relacionais e produtivas), que orientam o desenvolvimento dos programas.

Os programas do Instituto Ayrton Senna são adotados como política pública em várias redes de ensino do país, como, por exemplo, os estados da Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Sergipe, Tocantins e no Distrito Federal, estando presente em 1.372 municípios dos 26 estados brasileiros (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2009).

Pesquisa realizada⁵⁰ com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em 947 municípios que adotaram programas desenvolvidos pelo Instituto Ayrton Senna como política pública em suas redes de ensino, mostrou que os indicadores educacionais dos municípios parceiros são até oito vezes maiores que os do restante do país.

O estudo apontou a aceleração de crescimento na taxa de aprovação e de redução nas taxas de reprovação, abandono e distorção idade/série que chegam a superar em até oito vezes a velocidade média do Brasil. O abandono diminui duas vezes com mais rapidez e o índice de distorção idade/série melhorou em uma vez e meia a mais que a taxa Brasil. (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2009).

2.2.9. Ministério da Educação - MEC

Para a investigação de como o governo federal, representado pelo Ministério da Educação, exprime a ideia de qualidade da educação, tomaremos como base o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007 como a principal ação do Ministério.

Em uma publicação destinada a apresentar o plano para a sociedade, afirma-se que:

A concepção de educação que inspira o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no âmbito do Ministério da Educação, e que perpassa a

⁵⁰ A pesquisa foi desenvolvida por uma empresa de consultoria externa ao Instituto, com a “chancela da Unesco” (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2009).

execução de todos os seus programas reconhece na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo. A educação formal pública é a cota de responsabilidade do Estado nesse esforço social mais amplo, que não se desenrola apenas na escola pública, mas tem lugar na família, na comunidade e em toda forma de interação na qual os indivíduos tomam parte, especialmente no trabalho. A escola pública e, em um nível mais geral, a política nacional de educação exigem formas de organização que favoreçam a individuação e a socialização voltadas para a autonomia. O PDE é mais um passo em direção à construção de uma resposta institucional amparada nessa concepção de educação. Os programas que compõem o Plano expressam essa orientação. (MEC, 2007, p. 5).

São seis os pilares nos quais o plano está sustentado: 1) visão sistêmica da educação, 2) territorialidade, 3) desenvolvimento, 4) regime de colaboração, 5) responsabilização e 6) mobilização social, “que são desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro” (MEC, 2007, p. 11).

Afirma-se, no texto do plano, que o PDE “pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação, o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação” (p. 6). Apesar de não ficar exposto no livro, infere-se que o plano tenha como grande objetivo a melhoria da qualidade da educação pública no Brasil. No *site* do MEC, afirma-se que “uma educação básica de qualidade” é “a prioridade do plano” (MEC, 2008).

Dos mais de 40 programas que compreendem o plano, destaca-se, do ponto de vista da formulação do conceito de qualidade da educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Segundo o MEC, com o Ideb, o PDE procura superar algumas dificuldades do PNE em torno do tratamento dado à qualidade.

Ao se referir à qualidade do ensino, o PNE remete à necessidade de se estabelecer sistemas de avaliação e padrões de qualidade, mas mantém suas metas referenciadas no atendimento, com uma métrica que desconsidera a qualidade. O PNE fixa meta para correção de fluxo escolar, mas quando se trata da aprendizagem propriamente dita, apenas determina que se assegure “a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do SAEB”, abstratamente. (MEC, 2007, p. 21).

O Ideb, expresso numa escala de 0 a 10 por escola, por rede e o próprio país, é calculado a partir das taxas de aprovação e dos resultados obtidos na Prova Brasil. Para cada instância (escolas e redes) foram criadas metas de crescimento do Índice, que é veiculado, portanto, como a medida da qualidade preconizada pelo PDE.

Além do Ideb, um dos aspectos compreendidos como inovadores do PDE (SAVIANI, 2007, p. 1.223) é o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, um conjunto de diretrizes que devem ser desenvolvidas pelas redes de ensino a fim de atingirem suas metas, assinado pelos estados e municípios que aderem ao plano. O plano de metas foi construído em torno de um estudo realizado em 2006 pelo Unicef em parceria com o MEC (MEC; INEP; UNICEF, 2007), no qual foram identificadas as características comuns encontradas nas escolas que se destacaram na Prova Brasil 2005, formando assim um elenco de “boas práticas”.

2.2.10. Todos pela Educação

Com o lema “o Brasil só será verdadeiramente independente quando todos seus cidadãos tiverem educação de qualidade”, foi criado em 2007 o movimento Todos pela Educação. Citando a Declaração de Jomtien, o movimento afirma que “se quisermos ter educação de qualidade para todos, precisamos ter todos pela qualidade da educação” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2008). Nesse sentido, o grupo se proclama como uma aliança de diferentes atores sociais (representantes da sociedade civil, da iniciativa privada, organizações sociais, educadores e gestores públicos de educação) que uniram esforços em torno de cinco metas a serem alcançadas até 2022, bicentenário da independência do país:

- Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola.
- Toda criança plenamente alfabetizada até os oito anos.
- Todo aluno com aprendizado adequado à sua série.
- Todo jovem com o ensino médio concluído até os 19 anos.
- Investimento em educação ampliado e bem gerido.

Apesar de ter uma composição heterogênea, os membros do grupo são majoritariamente empresários influentes no país. Fazem parte também, por exemplo, o Ministério da Educação, a Undime, o Consed, instituições da sociedade civil, educadores e gestores públicos de Educação. O próprio ministro da educação, Fernando Haddad, integra o Comitê Técnico do movimento.

Quanto à atuação, afirma que:

O ponto central da nossa estratégia é a co-responsabilidade pelo todo, que se traduz na atuação convergente, complementar e sinérgica entre as políticas públicas, a iniciativa privada e as organizações sociais. Nada se constrói sobre as fraquezas, mas sobre as forças que cada um desses grandes setores pode e deve agregar ao esforço de mobilização social pela Educação. O Estado tem o dever e a obrigação de ser o detentor dos fins universais (atender a todos). O mundo empresarial destaca-se pela sua capacidade de fazer acontecer (lógica dos meios) com eficiência, eficácia e efetividade. As Organizações Sociais (Terceiro Setor) caracterizam-se pela sua sensibilidade, criatividade e espírito de luta. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2008).

Um dos objetivos do movimento Todos pela Educação consiste em ampliar e qualificar a demanda por educação “de qualidade” e, ao mesmo tempo, influenciar uma melhor oferta por parte dos governos, empresas e organizações sociais. Desenvolve ações visando “maior e melhor inserção do tema na mídia; fomento ao debate e à mobilização; e estímulo à formação de agendas locais de acompanhamento, cobrança e apoio” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2008). No *site* do movimento, na seção “De Olho na Educação”, são divulgados dados, informações e análises educacionais, especialmente relacionados com os temas das cinco metas.

A qualidade é uma noção recorrente no discurso do Todos pela Educação. Praticamente todas as vezes que a palavra “educação” é utilizada, emprega-se em seguida “de qualidade”. Percebe-se uma forte associação da noção com os resultados obtidos nos exames como Saeb, Prova Brasil e Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

Nosso enfoque é primordialmente voltado para os resultados. [...] Acreditamos que toda reforma ou movimento em favor da Educação deve chegar à sala de aula e alterar para melhor o que ali acontece. Em razão disso nossa preocupação básica é com a melhoria da qualidade do ensino, traduzida em resultados mensuráveis, obtidos por meio de avaliações externas. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2008).

Há no *site* do movimento uma área de pesquisa de indicadores da educação brasileira, divididos em oito categorias, entre as quais “qualidade”⁵¹. Para cada uma das categorias, o internauta deve selecionar um “indicador”. Os relacionados com a categoria qualidade são: Enem, Saeb e Prova Brasil, disponibilizados de acordo com o desempenho médio. Por fim, o usuário pode vincular o seu indicador a uma das séries disponíveis (4ª ou 8ª séries do ensino fundamental ou ao 3º ano do ensino médio), assim como às disciplinas de português ou de matemática. A exibição das médias das respectivas provas não é acompanhada de uma explicação que permita ao usuário compreender seus significados. Apenas toma-se conhecimento, por exemplo, que, no Saeb de 2005, o desempenho médio da 8ª série EF em língua portuguesa no Sudeste foi de 237,5, enquanto no Nordeste foi de 219,4.

A relação entre o Todos pela Educação e o Plano de Desenvolvimento da Educação do governo federal ficou marcada pelo batismo do termo de compromisso dos estados e municípios, um dos pilares do plano, com o nome “Programa de Metas Compromisso Todos pela Educação”. No *site* do movimento afirma-se que a denominação foi dada em sua homenagem.

O Todos pela Educação apoia o PDE por acreditar que o conjunto de medidas que o compõe pode contribuir decisivamente para a melhoria da Educação. O papel do Todos pela Educação é o de articular ações e de ser uma, entre tantas representações da sociedade civil junto ao governo, participando e monitorando ativamente, e visando a continuidade das políticas públicas, sempre a partir da perspectiva de que, apenas um projeto de Nação, poderá garantir a Educação de qualidade para todos. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2008).

2.2.11. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime

A Undime foi criada em 1986 com a finalidade de congregar os dirigentes de educação dos municípios brasileiros e articular os interesses comuns das secretarias municipais de educação. Associação civil sem fins lucrativos, a entidade tem sua sede em Brasília e escritórios em todos os estados do país, responsáveis por conduzir as ações locais. Seu

⁵¹ As demais são: cinco metas; dados populacionais; escolaridade; fluxo e eficiência; índices; recursos; e perfil docente.

trabalho consiste na formulação de políticas educacionais, na articulação e no apoio a secretários municipais de educação.

A formulação de políticas educacionais é viabilizada pela participação em fóruns de elaboração, especialmente junto ao Ministério da Educação. Com a articulação e o apoio aos dirigentes pretende-se o estabelecimento de redes solidárias de troca de informações e experiências. “Uma função importante da entidade é fomentar e apoiar interesses da educação municipal, integrando seus representantes no processo decisório do setor educacional, rompendo com o isolamento das instituições e levando para cada município o debate regional e nacional” (UNDIME, 2009b).

Na página da entidade na internet afirma-se que, “ao longo de sua existência, a Undime legitimou-se como instância representativa dos municípios brasileiros, desempenhando papel importante nos processos de discussão, formulação e implementação de políticas nacionais de educação”. Nesse sentido, a instituição articula-se com atores diversos, tais como sindicatos, associações, organizações não governamentais e outras entidades da sociedade civil, assim como com os poderes Judiciário, Legislativo e Executivo (UNDIME, 2009b).

Dentre as atividades desenvolvidas pela Undime destaca-se a promoção de seminários, fóruns, congressos e reuniões voltadas à “educação pública, cidadã e de qualidade para todos”. Em 2009, em parceria com o Ministério da Educação, a entidade realizou encontros em vários estados do país reunindo secretários municipais de educação recém empossados, com o objetivo de apresentar os programas e secretarias do MEC e compartilhar informações relativas à administração da educação municipal. Nos eventos foram distribuídas as publicações “Agenda dos cem primeiros dias” (UNDIME, 2009a) e o “Caderno de orientações ao dirigente municipal de educação: fundamentos, políticas e práticas” (UNDIME, 2008). Elaborados com o apoio do Unicef e do MEC, os documentos têm como finalidade orientar a gestão e tiveram seus conteúdos trabalhados em oficinas durante os encontros.

A instituição edita a “Revista educação municipal”, periódico trimestral que aborda temas de interesse dos dirigentes municipais de educação, como informações sobre programas e ações do Ministério da Educação, entrevistas com especialistas e relato de experiências bem-sucedidas. Existem ainda outras publicações, como os “Cadernos de educação municipal”, “que veiculam matérias de interesse educacional, tais como legislação, gestão

escolar, metodologias pedagógicas, experiências inovadoras de educação municipal, entre outros assuntos.”.

A entidade presta assessoria gratuita aos dirigentes municipais em assuntos relativos à educação pública, como o plano municipal de educação (PME), plano de carreira, sistemas de ensino, financiamento da educação, entre outras.

2.3. Sobre as entrevistas

Delineada a arena com os atores sociais e suas organizações apresentados no item anterior, priorizamos o emprego de técnicas qualitativas de pesquisa, dado seu potencial de possibilitar uma investigação em profundidade dos múltiplos aspectos que envolvem a temática. Para tanto, optamos pela realização de entrevistas semiestruturadas com os atores. As entrevistas permitem explorar as questões de forma direta, colhendo as opiniões e análises, e aprofundando posições manifestas. A intenção foi entrevistar os dirigentes dos órgãos e organizações da arena, considerando mais proveitoso auscultar quem de fato imprime a direção política das ações. De forma complementar, também coletamos documentos produzidos pelos atores relacionados à temática da qualidade da educação, a fim de somá-los ao levantamento de dados.

Tínhamos um grande desafio pela frente. Tal como desenvolvido na Introdução, a noção de qualidade da educação, na condição de um lema educacional, tem como característica a formação de discursos vagos e consensos carregados de carga retórica. Assim como observado por Dagnino, a utilização de referências aparentemente comuns (como a qualidade da educação) “instala o que se pode chamar de crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos” (2004, p. 142). Como escapar dessas armadilhas semânticas trabalhando justamente com os discursos dos atores? Não é na linguagem comum que essa crise discursiva se instala? Não seria uma contradição trabalhar justamente com os discursos dos atores?

Além desse, outro risco se vislumbrava: os atores não estão apenas falando sobre qualidade da educação, estão *agindo*; o que significa que as nuances não se desvelam

unicamente no discurso, e sim na história de sua atuação. Ao lidar com os discursos, corria-se o risco de deixar escapar contradições nas ações dos atores, que, muitas vezes, podem ter iniciativas destoantes de suas defesas. Como exemplo, podemos imaginar um empresário que defende o aumento do financiamento para a educação numa instância e, em outra, posiciona-se favorável à diminuição da carga tributária. Um possível caminho para escapar desse risco seria acompanhar as ações dos atores durante determinado tempo e confrontá-las com os depoimentos colhidos nas entrevistas. Entretanto, o prazo de uma dissertação de mestrado não permitiria o aprofundamento do estudo dessa maneira. Por isso, assumimos os riscos que se descortinavam, considerando que, dentro dos limites estabelecidos, a pesquisa poderia contribuir com elementos de análise da temática em questão.

Os riscos mencionados contribuíram com a reunião de elementos para a composição do roteiro de entrevista. O roteiro foi elaborado na modalidade semiestruturada. A intenção foi deixar os entrevistados à vontade para tecer suas considerações. A partir do que era trazido, interagíamos com questões, guiados pelo roteiro, organizado em torno de perguntas centrais divididas em subitens. Algumas entrevistas, inclusive, não começaram pela primeira pergunta, iniciando-se de forma mais espontânea, seja pelo entrevistado começando a discorrer sobre uma questão ou como um desdobramento da breve apresentação feita dos objetivos da pesquisa. A prioridade foi realizar as entrevistas presencialmente, justamente para favorecer a interação com os entrevistados.

O roteiro foi dividido em quatro blocos. A primeira bateria de questões tinha como objetivo investigar a opinião dos representantes dos atores sobre o contexto e os fatores que colocam a noção de qualidade da educação em evidência no país. Ou seja, o propósito era saber *por que* considerava que a noção de qualidade da educação está “em jogo”. A ideia era também que a primeira leva de perguntas funcionasse como um aquecimento. Primeiramente, questionava-se se o entrevistado considerava a qualidade da educação um tema central na agenda educacional brasileira das últimas décadas e, em caso positivo, por quê. Em seguida, perguntávamos no que consiste a vigência da qualidade da educação como um tema tão presente nos discursos, políticas e programas educacionais no Brasil. Caso o entrevistado não explorasse essas primeiras questões a contento, as próximas tinham como objetivo tentar retomar o assunto, ainda que com um recorte um pouco diferente, já ligado à agenda programática do órgão ou organização no que toca à qualidade. As questões eram: o(a) senhor(a) / sua instituição / órgão considera a melhoria da qualidade da educação como um desafio nacional no Brasil hoje? Se sim, no que consiste esse desafio? A última pergunta,

quando feita, gerou algumas respostas mais próximas do terceiro bloco de questões, que trata da agenda político-programática do órgão, organização ou organismo acerca da temática da qualidade.

No segundo conjunto de questões, destinadas a investigar as concepções de qualidade da educação, a escolha foi não fazer uma pergunta direta, tal como “o que é qualidade da educação para o(a) senhor(a)”. A compreensão foi que questões dessa natureza gerariam respostas prontas e mais artificiais. A opção foi pela pergunta “Quais são os aspectos/ dimensões/ elementos mais importantes que o(a) senhor(a) considera na noção de qualidade da educação?”, com o entendimento de que o entrevistado pudesse assim destrinchar melhor sua concepção de qualidade. Na realidade, a compreensão era que a concepção de qualidade trazida por cada pessoa iria se desvelar durante a entrevista como um todo.

Dado que o levantamento prévio das informações dos órgãos e organizações componentes da arena na internet ter mostrado que a aprendizagem aparecia com força nas noções de qualidade da educação veiculadas, fizemos a pergunta “Como a questão da aprendizagem se situa na sua visão sobre qualidade da educação?”. Para o caso de respostas evasivas, incluímos a questão: “Para o(a) senhor(a), no que consistiria a diretriz de ‘concentrar a atenção na aprendizagem’ como principal aspecto da noção de qualidade da educação?”, e, assim, investigar como a centralidade da aprendizagem na noção de qualidade se traduz na prática. Por fim, visto que frequentemente a aprendizagem é apresentada em estreita correlação com o resultado do desempenho de estudantes em testes padronizados, foi também feita a pergunta: “Como o(a) senhor(a) avalia o uso dos resultados das provas de larga escala como principal medida de qualidade? Quais são as implicações?”.

No terceiro bloco, foram agrupadas as questões que tratam da agenda político-programática da noção de qualidade. A intenção era identificar as ações, programas e políticas desenvolvidas pelos atores sociais entrevistados e associadas por eles à temática da qualidade da educação. Para tanto, foram feitas as perguntas: “Como sua visão de qualidade se opera programática e politicamente?” e “Como sua instituição / órgão tem se inserido nas discussões que tocam a questão da melhoria da qualidade da educação no país? Qual é o programa de ação de sua instituição / órgão no que toca ao tema da qualidade da educação?”

No quarto e último bloco, propusemos perguntas destinadas ao questionamento do suposto campo de disputas em torno da temática da qualidade da educação, buscando a explicitação de consensos, dissensos, aliados, oponentes e críticas. Primeiramente,

perguntávamos quais eram, na opinião do entrevistado, os principais consensos e dissensos no Brasil sobre o que é qualidade da educação. Para os que davam respostas consideradas insuficientes, completávamos com as perguntas sobre quais seriam as principais divergências conceituais e programáticas e em que consistiria uma disputa em relação à noção de qualidade da educação no Brasil. Em seguida, questionávamos sobre que críticas fariam a outras concepções de qualidade da educação circulantes na sociedade e suas maiores fragilidades. Precavendo-nos em relação aos depoentes que pudessem se colocar de maneira muito evasiva, incluímos a pergunta sobre o que de fato sua concepção de qualidade da educação se diferencia de outras vigentes no país.

Por fim, antes do encerramento das entrevistas, pedíamos a indicação de algum material produzido pelo órgão ou organização em questão que fosse relevante para o estudo da temática proposta.

Roteiro de entrevista

1. Qualidade da educação como uma noção central na agenda educacional brasileira

- O(a) senhor(a) considera que a qualidade da educação é um tema central na agenda educacional brasileira das últimas décadas? Se sim, por quê? No que o(a) senhor(a) acha que consiste a vigência da qualidade da educação como um tema tão presente nos discursos e programas de ação no Brasil?
- O(a) senhor(a) / sua instituição / órgão considera a melhoria da qualidade da educação como um desafio nacional no Brasil hoje? Se sim, no que consiste esse desafio?

2. Concepção de qualidade da educação

- Quais são os aspectos/ dimensões/ elementos mais importantes que o(a) senhor(a) considera na noção de qualidade da educação?
- Como a questão da aprendizagem se situa na sua visão sobre qualidade da educação? Para o(a) senhor(a), no que consistiria a diretriz de “concentrar a atenção na aprendizagem” como principal aspecto da noção de qualidade da educação?
- Como o(a) senhor(a) avalia o uso dos resultados das provas de larga escala como principal medida de qualidade? Quais são as implicações?

3. Agenda político-operacional

- Como sua visão de qualidade se opera programática e politicamente?
- Como sua instituição / órgão tem se inserido nas discussões que tocam a questão da melhoria da qualidade da educação no país? Qual é o programa de ação de sua instituição / órgão no que toca o tema da qualidade da educação?

4. Campo de disputas

- Em sua opinião, quais são os principais consensos no Brasil sobre o que é qualidade da educação? E os principais dissensos? Quais seriam as principais divergências conceituais e programáticas? No que consistiria uma disputa em relação à noção de qualidade da educação no Brasil hoje?
- Quem atua a favor de sua concepção de qualidade da educação? Quem atua contra?
- Que crítica o(a) senhor(a) faria às outras concepções de qualidade da educação vigentes na sociedade? Quais são suas maiores fragilidades?

Em geral, fomos muito bem recebidos e acolhidos pelas pessoas entrevistadas. A maior parte respondeu prontamente ao convite (enviado por *e-mail*) para colaborar com a pesquisa. Ao todo, foram entrevistadas 13 pessoas em 12 entrevistas (a entrevista do Todos pela Educação foi concedida em dupla), englobando 11 órgãos ou organizações. Os entrevistados, em ordem alfabética, com os respectivos cargos⁵² e instituições de pertencimento, foram:

- Antonio César Callegari – presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação e secretário de Educação do município de Taboão da Serra - SP
- Arlindo Queiroz – diretor de programas da Secretaria-Executiva Adjunta do MEC
- Carlos Eduardo Sanches – presidente da Undime e secretário de Educação do município de Castro - PR
- Daniel Cara – coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação
- Madalena dos Santos – especialista sênior em educação do Banco Mundial

⁵² Os cargos indicados eram ocupados pelas pessoas no período da realização das entrevistas. Alguns deles já não eram mais preenchidos pelos indicados no momento de finalização da dissertação.

- Maria de Salette Silva – oficial de educação do Unicef
- Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva – secretária de Educação Básica do MEC
- Maria do Rosário Nunes – deputada federal pelo PT/RS e presidente da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados
- Maria Lucia Meirelles Reis – diretora administrativa do Todos pela Educação
- Priscila Fonseca da Cruz – diretora executiva do Todos pela Educação
- Roberto Franklin de Leão – presidente da CNTE
- Sandra Maria Zákia Lian Sousa – vice-presidente da ANPEd e professora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo
- Tatiana Filgueiras – coordenadora da Área de Avaliação e Desenvolvimento do Instituto Ayrton Senna

Os depoimentos foram concedidos nas cidades de São Paulo e Brasília nos meses de maio, junho e julho de 2009. Um teve a duração de 10 minutos, um de 20, seis levaram aproximadamente 40 minutos e os quatro restantes duraram em torno de uma hora. As duas entrevistas mais rápidas foram realizadas com a deputada Maria do Rosário Nunes e com Maria do Pilar Lacerda devido à limitação de suas agendas. Para tanto, fizemos uma seleção de perguntas.

As entrevistas foram gravadas em áudio e transcritas pela autora. Realizamos a tarefa pessoalmente para assegurar a fidelidade do texto em relação às falas dos entrevistados. Fomos também inspirados pelas palavras de Paro:

Uma entrevista não se reduz às palavras pronunciadas; muito da complexidade dessa relação social, e da riqueza de informações que se podem dela tirar, corre o risco de se perder se o analista se restringe ao conteúdo da fala. Pausas, exclamações, gestos, hesitações, silêncios, etc. – tudo isso pode ser omitido se quem faz o registro não tem condições de aferir em que dimensão cada um desses comportamentos pode ser relevante para a análise final. Neste sentido, assim como não pode haver observação sem interpretação, parece que a transcrição de entrevistas deve incluir, necessariamente, um componente interpretativo. (2000, p. 26).

Cabe dizer que todos os depoimentos utilizados na dissertação foram enviados aos respectivos entrevistados para revisão, a fim de garantir autenticidade da reprodução e consentimento com sua utilização na análise. Algumas pessoas optaram por reformular os textos, deixando-os mais próximos da linguagem escrita. Compreendemos a ausência de resposta de alguns entrevistados como a anuência com sua publicação.

2.4. Procedimentos de análise

Após a transcrição das entrevistas, fizemos uma leitura de cada uma, selecionando os trechos mais significativos e agrupando-os segundo os tópicos do roteiro. O resultado foi um arquivo bruto de dados. O passo seguinte foi proceder a uma nova leitura, examinando os agrupamentos dos depoimentos e levantando elementos para a redação de uma primeira resposta à pergunta de pesquisa, confrontando com a hipótese inicial. Essa primeira resposta foi importante para organizar o trabalho como um todo, guiando a análise.

Voltando ao arquivo de dados, fizemos uma organização dos depoimentos em sublocos no interior de cada tópico, agrupando-os segundo suas similaridades. Optamos por manter a citação original dos depoimentos a fim de que os dados pudessem ser preservados, possibilitando a interpretação do leitor. A decisão atende à observação de Paro que, em pesquisa qualitativa por ele coordenada, afirmou que “a natureza da pesquisa realizada recomenda que se adote um tom marcadamente descritivo na apresentação dos resultados” (2000, p. 26), permitindo ao leitor tirar suas próprias conclusões. Paro completa afirmando que:

Não se trata, obviamente, de reivindicar para o autor uma pretensa neutralidade que se sabe impossível de ser alcançada. Por mais descritivo que o relatório de pesquisa possa se apresentar, ele não deixa nunca de ser também interpretativo. Seu autor não se anula completamente para deixar falarem os fatos. A subjetividade se faz presente desde o primeiro momento, quer na seleção do conteúdo considerado relevante, quer na necessária problematização que se adota na tentativa de levar o usuário a melhor compreender os fenômenos apresentados. Assim, parece que o essencial é que se esteja consciente da presença do componente subjetivo a perpassar o discurso, evitando-se dissimular-lo em objetividade. (PARO, p. 27).

Dos preceitos formulados por Rua para a análise do processo de formulação de políticas públicas, um especialmente esteve presente no trabalho de interpretação: a identificação de *issues*. A busca dos itens e aspectos de uma decisão e sua relação com as preferências, ganhos e perdas dos atores pareceu ser útil na investigação do problema de pesquisa. Ou seja, o trabalho foi identificar os *issues* relacionados à temática da qualidade da educação.

No capítulo seguinte, são apresentados os dados colhidos.

CAPÍTULO 3 - A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO EM JOGO: A PERCEPÇÃO DOS ATORES

Neste capítulo, exporemos os depoimentos colhidos em grupos de sete tópicos, segundo as principais questões identificadas nos discursos dos atores: 1) qualidade para *todos*; 2) concepções de qualidade da educação; 3) *lugar* das avaliações em larga escala na promoção da qualidade da educação; 4) ações visando à qualidade da educação; 5) consensos e dissensos na opinião dos atores; 6) existência de oponentes e de interesses adversos à educação; 7) prioridades para as políticas de magistério. Cada um desses tópicos está dividido em torno de itens-chaves no conjunto de depoimentos. Esta divisão pretende contribuir com a identificação dos *issues*, na linguagem proposta por Rua, “item ou aspecto de uma decisão que afeta os interesses de vários atores e que, por esse motivo, mobiliza suas expectativas quanto aos resultados da política e catalisa o conflito entre eles” (1998b, p. 241).

Apesar de ser representativo do órgão ou organização de pertencimento, cada depoimento embute também um caráter pessoal. Por isso, optamos por compartilhá-los indicando o nome da pessoa entrevistada e a instituição à qual se vincula.

3.1. Qualidade para todos

Um ponto que parece unir os atores é a consideração de que a qualidade deve ter *todos* como referência, opondo-se a uma qualidade seletiva, somente para alguns. Em diferentes momentos das entrevistas, depoimentos fizeram referência a esse entendimento, frisando que a universalidade é imprescindível quando se refere à qualidade da educação. Nesse sentido, destaca-se o caráter *distributivo* da qualidade, ou seja, de que deve ser igualitariamente repartida entre todos, sem distinções. A esse ponto, relacionam-se dois: o que identifica na

universalização do ensino fundamental a principal razão da emergência da temática da qualidade, e o entendimento de que “qualidade para poucos é não é qualidade”.

3.1.1. Universalização do ensino fundamental e emergência da questão da qualidade

A compreensão de que a disseminação do tema da qualidade da educação na agenda nacional emerge a partir da (quase) universalização do ensino fundamental foi preponderante entre os entrevistados. As posições assemelham-se às ideias propaladas por autores como Adams (1993) e Campos (2000), para quem o tema da qualidade vem em substituição à pauta da ampliação do acesso à escola.

A seletividade da escola pública do passado, abordada em alguns depoimentos, foi apontada como um traço negativo para referenciar a qualidade, sublinhando a necessidade de ter como parâmetro a universalização da educação, já demonstrando a compreensão segundo a qual “qualidade para poucos não é qualidade”. Como vimos, essa é uma questão abordada pela literatura educacional.

Deduz-se nos depoimentos o ponto de vista comum de que a universalização do ensino fundamental foi um avanço, do qual se desdobra o desafio da qualidade. Não parece haver, na arena, controvérsias em torno da legitimidade dessa universalização, o que sinaliza um consenso quanto à educação escolar como um direito, a ser igualitariamente oferecido e desfrutado, suplantando a ideia de privilégio (escola como distintivo de elites). Seguem os depoimentos.

Arlindo Queiroz, diretor de programas da Secretaria-Executiva Adjunta do MEC, apontou a relação entre o advento da temática em questão e a ampliação da escolarização como a “origem da discussão da qualidade”. Com o aumento do acesso à escola de ensino fundamental para quase toda a faixa etária correspondente, o problema da qualidade teria se evidenciado, principalmente, por meio dos indicadores de reprovação e fluxo. Queiroz também abordou a questão da massificação da educação.

A discussão da qualidade ganhou a agenda da educação brasileira após a universalização ou quase universalização do ensino fundamental. Inicialmente, a discussão da qualidade estava associada à questão do fluxo.

Como os indicadores de repetência, reprovação e evasão anunciavam que, apesar de ter alcançado a universalização da matrícula, o estudante não permanecia na escola, iniciou-se uma discussão sobre a qualidade, sobre formas de garantir a permanência do estudante na escola. E aí vem toda a discussão da massificação sem qualidade: houve queda de qualidade com a massificação da matrícula no ensino fundamental, que é direito público subjetivo?

A relação da temática da qualidade com universalização da educação também esteve presente na fala de César Callegari, do CNE. Para ele, o país estaria percebendo que o acesso à escola não vale por si.

A sociedade brasileira está completando uma fase em que a principal luta e o principal objetivo das famílias e da população em geral em matéria de educação era o acesso à escola. [...] As pessoas, hoje, passaram a perceber que não adianta apenas ir à escola, é preciso que a escola prepare crianças, jovens e adultos para um processo de cidadania contemporâneo, onde aquilo que a escola deveria preparar passa a ser cobrado pelo mundo do trabalho, pelas empresas, pelas relações sociais.

A disseminação da discussão da qualidade foi tratada por Maria de Salette Silva como um desdobramento do debate sobre o acesso à escola. A constatação de que a ampliação do ingresso não foi acompanhada pela aprendizagem – ou seja, apesar de estarem na escola os estudantes não estariam aprendendo o que seria esperado –, teria trazido o foco na promoção da qualidade. A representante do Unicef também falou sobre a seletividade histórica da escola pública brasileira.

A maneira como o tema emerge é como se fosse um passo adiante da Educação para Todos, que, de certa forma, se restringiu à garantia do acesso. Quando aumentamos o acesso e chegamos ao patamar em que estamos hoje, verificamos que não é suficiente. Ouvimos muito dizer que a escola pública deixou de ter qualidade. No entanto, quando analisamos a escola da década de 50, 60, ela atendia 30% - isso não é qualidade! A característica principal do bem público é ser universal, é garantir o direito. A discussão da qualidade decorre, digamos assim, de uma insatisfação diante do fato de termos avançado no acesso e não na aprendizagem.

Para Maria do Pilar Lacerda, secretária de Educação Básica do MEC, a escola pública republicana, para todos, só se tornou prioridade muito recentemente, trazendo consigo o combate à exclusão e a preocupação com a qualidade.

A educação no Brasil nunca foi prioridade, ou não foi prioridade da elite política até o final dos anos 80 do século XX. A educação pública, entendida no sentido republicano, uma escola para todos, efetivamente nunca existiu no Brasil. [...] Tivemos, durante o século XX, uma escola que era seletiva, se dizia para todos, mas, através de diversos mecanismos, selecionava seus alunos: por meio de prova de seleção, do exame de seleção da 4ª série primária ou da reprovação (que é um mecanismo perverso e muito brasileiro na forma de excluir as crianças pobres da escola). Com isso, chegamos praticamente ao final do século XX sem ter efetivamente no Brasil uma rede

pública de escolas de educação básica, no sentido republicano, para todos, onde todos aprendam e todos permaneçam.

Maria Lucia Reis, do Todos pela Educação, também relacionou a qualidade à ampliação do acesso.

Acho que só agora o conceito de qualidade da educação está em pauta. Antes, a meta era universalizar o ensino, aumentar o número de crianças na escola, o que, sem dúvida, era muito importante, mas não existia a preocupação com qualidade. Isso foi conseguido, mas quando a escola incluiu todos, a qualidade caiu muito. Não adianta a gente falar: no meu tempo, a escola pública era ótima, porque a escola pública era para poucos.

3.1.2. Qualidade para poucos não é qualidade

A universalidade foi retratada como central na noção de qualidade da educação. A qualidade teria a *quantidade* como *condição*. Dessa maneira, os atores procuraram se posicionar a favor da distribuição igualitária da qualidade. Para os atores que, como veremos, se referiram aos resultados das avaliações em larga escala como principal significado e indicador de qualidade em suas concepções acerca da noção, a questão se relaciona com a segunda geração de direitos educacionais proposta por Boto (2005), representada pela necessidade de assegurar uma escola de qualidade que possibilitasse o êxito de todos os alunos no processo de aprendizagem. Já entre os atores que aludiram a uma concepção de qualidade referenciada na importância de considerar processos, garantir condições e conceber a aprendizagem de maneira mais ampla (não entendida como sinônimo do desempenho nas provas padronizadas), a qualidade para todos estaria relacionada à distribuição justa desses aspectos. Os depoimentos relacionados ao assunto seguem abaixo.

Maria do Pilar Lacerda, do MEC, apontou como um dos consensos do campo educacional a compreensão de que “a qualidade passa pela quantidade quando se fala em educação básica”.

Há um consenso de que quantidade é qualidade quando se fala em educação básica. Não adianta você ter uma escola que seja modelo, com resultados da Finlândia, e 300 escolas com péssimos resultados. Neste sentido, quando falamos de qualidade na educação, falamos para todos. Se não for para todos, não é qualidade.

Tatiana Filgueiras, representante do Instituto Ayrton Senna, ressaltou que a qualidade deve ser sempre trabalhada juntamente com a quantidade, também para não incorrer no risco da seletividade.

Sabemos que a educação é como uma moeda, tem dois lados: o aspecto quantitativo e o qualitativo. No quantitativo, estamos falando do fluxo escolar: entrar na idade certa, ser aprovado, não evadir, concluir na idade certa. Daí temos as taxas de rendimento: reprovação, aprovação e abandono. [...] Se nós olharmos só para a qualidade, faremos o mesmo que a educação pública fazia nas décadas passadas, quando tinha apenas uma elite na escola, que era muito boa, mas era para muito pouca gente.

Maria de Salette Silva, do Unicef, afirmou que “a característica principal do bem público é ser universal”.

Arlindo Queiroz, do MEC, disse que é imprescindível um “padrão de educação universal, que seja direito de todos”.

Daniel Cara, coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, afirmou que é preciso oferecer “uma proposta concreta ao problema da universalização da qualidade na educação”.

O presidente da Undime, Carlos Eduardo Sanches, afirmou que a qualidade passa por uma escola que “seja para todos e cada um, que não segregue e não seja excludente”.

Roberto Leão, da CNTE, afirmou que, “no mínimo, na escola tem que ser tudo igual. Do ponto de vista da democracia, tanto os ricos quanto os pobres têm que ter a mesma escola”.

Maria Lucia Reis, do Todos pela Educação, endossou a fórmula: “todos e cada um, não pode sobrar ninguém”.

3.2. Concepções de qualidade da educação

Os depoimentos acerca das concepções de qualidade da educação podem ser divididos em dois grupos. Enquanto uma parte das pessoas entrevistadas prioriza de forma contundente a aprendizagem (especialmente a medida pelos testes padronizados), outra dá preferência a formulações mais amplas, referindo-se à importância dos processos, enfatizando condições

para o desenvolvimento de uma educação considerada de qualidade e englobando a aprendizagem de conteúdos disciplinares, ética e cidadania. Seriam duas concepções de educação que estariam em jogo.

A demarcação de dois grupos segundo as ênfases apresentadas parece ser convergente com o que é denominado como insumos e processos, de um lado, e rendimentos, de outro – duas das principais maneiras de se referir à qualidade da educação, segundo Adams (1993).

3.2.1. A ênfase na “aprendizagem” (especialmente a medida pelas provas)

No primeiro grupo, composto por representantes do Banco Mundial, MEC, Instituto Ayrton Senna, Todos pela Educação, Undime e Unicef, a “aprendizagem” é vista como a principal finalidade da escola; sua razão de existir. As concepções por eles desenvolvidas tendem a ser mais substantivas: qualidade *é* aprendizagem, qualidade *é* garantir acesso e permanência. Apesar de mencionar a existência de outros aspectos importantes, esses estão condicionados hierarquicamente à aprendizagem, sendo “facilitadores” para sua garantia. Ou seja, as “condições” não são importantes *a priori*, e sim quando estão orientadas para a promoção da “aprendizagem”.

Boa parte dos atores desse grupo se referiu também ao acesso e à permanência, que, juntamente com a aprendizagem, formariam o tripé da qualidade da educação. A qualidade entendida como aprendizagem/rendimento escolar teria como *condição* o acesso e a permanência. Essa visão se relaciona com os depoimentos do tópico anterior, que consideram que a questão da qualidade vem em substituição à pauta da universalização do acesso à escola, e que frisaram que “qualidade para poucos não é qualidade”. Já que quase todos os brasileiros da faixa etária correspondente à educação básica em geral e ao ensino fundamental em particular têm lugar na escola, os esforços se centrariam em garantir que nela permaneçam e proporcionar o que dela se espera: a aprendizagem, especialmente a medida pelas provas de larga escala. Nota-se que acesso, permanência e rendimento escolar são os indicadores educacionais habitualmente usados pelas políticas públicas.

Interessante notar que a literatura educacional não fala que a aprendizagem ou os resultados de aprendizagem são considerados significados de qualidade da educação. Os autores abordados no Capítulo 1 falam apenas no resultado das provas como indicador de qualidade.

O depoimento de Carlos Eduardo Sanches foi um dos que tomaram essa direção: “Qualidade da educação significa dar a oportunidade de a criança ir à escola e aprender”, disse ele. O presidente da Undime falou também sobre a importância da escola não ser excludente, garantindo condições de acesso, permanência e aprendizagem para todos.

Como é que nós entregamos esse serviço público com qualidade? É dando oportunidade a cada menino e cada menina que estão lá matriculados de frequentarem uma escola com condições de acesso, uma escola republicana, para todos, que não segregue, não seja excludente, que dê a oportunidade de permanecer e aprender com qualidade.

Maria do Pilar Lacerda também destacou a aprendizagem associada ao acesso e à permanência quando inquirida sobre qual seria o principal elemento da noção de qualidade da educação defendida pelo MEC. “Aprendizagem é o aspecto principal, mas têm outros dois que andam juntos: o acesso e a permanência. Só garantimos aprendizagem se garantimos o acesso à escola e o fim da evasão escolar”, disse ela.

A aprendizagem ainda foi apontada como a principal dimensão da qualidade por Maria de Salette Silva, do Unicef. Para ela, a busca da aprendizagem passa pela garantia do acesso e permanência.

O nome do nosso programa do Unicef [na área de educação] é Aprender. [...] A busca do direito de aprender compreende garantir acesso, permanência, aprendizagem e conclusão na idade certa de todas as etapas da educação básica. A educação de qualidade é aquela que garante isso, desde o acesso até a conclusão com aprendizagem.

Silva comentou os resultados encontrados em dois estudos realizados pelo Unicef (MEC; INEP; UNICEF, 2007; UNICEF; MEC; UNDIME, 2008)⁵³ sobre escolas e redes de ensino com bons desempenhos na Prova Brasil e no Saeb. Entre os elementos comuns encontrados, ela mencionou o planejamento coletivo; formação, atitude e compromisso dos professores; gestão democrática e participação dos alunos e da família; existência de parcerias com atores externos à escola, o diretor como figura de liderança e mobilização; presença de projetos de ensino da leitura; e apoio da secretaria de educação à escola, ressaltando que se trata de um conjunto de elementos interligados. Um deles, porém, se destaca: uma atitude imensurável da escola como um todo em garantir o direito de aprendizagem dos alunos:

⁵³ Informações sobre os estudos estão disponíveis na apresentação do Unicef feita no Capítulo 2 (página 76).

“Agora, tem uma coisa comum mesmo, as redes e as escolas estão voltadas para garantir o direito de aprendizagem do menino, e não para funcionar bem, para gastar bem o dinheiro, ter equipamento”, disse ela. A busca da aprendizagem, portanto, seria o eixo organizador das escolas.

Na garantia da aprendizagem, Silva falou sobre uma educação integral, que considere a cultura, o contexto e as necessidades individuais de cada criança e adolescente em seus processos educativos.

A definição que temos de qualidade [...] é uma educação integral - entenda que a criança tem aprendizagens também fora da escola - contextualizada, isto é, que considere a cultura e o território onde ela vive, e com atenção individual. As crianças, todas elas, têm características especiais, que precisam ser consideradas individualmente. Umas precisam de uma coisa, outras de outras; e eu não estou nem falando de crianças com deficiências, essas mais ainda. [...] É preciso identificar qual é essa necessidade para que a criança possa crescer. Essa é a nossa visão.

Entre os depoimentos deste primeiro grupo, a compreensão de aprendizagem assumiu um caráter cognitivista, de aquisição e desenvolvimento de conhecimentos, sobretudo os disciplinares, de forma que o desempenho dos estudantes nos testes padronizados foi apontado como o principal indicador de aprendizagem e, conseqüentemente, de qualidade. Presume-se que o ensino eficiente dos conteúdos prescritos pelas provas resulta num bom desempenho nos testes, o que significaria que a aprendizagem ocorreu e culminou numa melhora da qualidade da educação. Para os representantes da Undime, Unicef e MEC, a associação entre aprendizagem e resultados das provas de larga escala não foi tão imediata, ficando mais evidente no decorrer da apresentação dos depoimentos. Já para as representantes do Todos pela Educação, do Banco Mundial e do Instituto Ayrton Senna, essa compreensão foi mais explícita. O rendimento escolar seria entendido como o que se espera da escola, o que deve ser garantido a todos. É uma posição que se relaciona com uma visão de resultados: todos os processos escolares devem estar orientados para a garantia de bons resultados de desempenho.

Tal como apontado por Torres (2000), a aprendizagem aparece como um tema amplamente mencionado, mas ainda muito escorregadio. Apesar de afirmarem a centralidade da aprendizagem, apontando-a como principal finalidade do processo educacional, referem-se a ela como os resultados das provas em larga escala. A diretriz da Conferência de Educação para Todos, “concentrar a atenção na aprendizagem”, é traduzida como “melhorar e avaliar o rendimento escolar.” Essa simplificação pode ocorrer como uma opção política, pela sua exequibilidade em compor indicadores nacionais. Mas isso não justifica o tratamento da

aprendizagem e dos resultados das provas como sinônimos, como aparece em alguns depoimentos. Parece haver uma priorização dos conteúdos medidos pelos testes, considerados como fundamentais na escolarização dos estudantes, e um julgamento de que as demais “aprendizagens” proporcionadas pela escola (como a da cidadania, por exemplo) estão em segundo plano, ou ainda de que as primeiras seriam condições para a segunda.

Para Priscila Cruz, do Todos pela Educação, a importância da aprendizagem é o maior consenso existente no que diz respeito à qualidade da educação.

Eu preciso estar na escola para aprender. Existe uma centralidade muito clara hoje na qualidade, que é o aluno aprender. O [Eric] Hanushek⁵⁴, superpesquisador americano que esteve aqui no Brasil esses dias, falou isso, que não é qualquer escolaridade que faz aumentar a renda, ter qualidade de vida, todas aquelas consequências que a gente vê positivas da educação, não é só anos de estudo, é com a aprendizagem. Hoje não existe consenso maior do que este.

Cruz se referiu à concepção de qualidade do Todos pela Educação como os resultados de aprendizagem dos alunos medidos pelas provas nacionais de larga escala.

Consideramos a qualidade de uma forma bem pragmática. Para a gente, qualidade é o aluno aprender, é o resultado do aluno, e hoje, com Saeb, Prova Brasil, Enem, Pisa, podemos aferir como está a aprendizagem. Até hoje, não discutimos matriz curricular, já existem muitas instituições que discutem se o currículo que temos é o ideal. Se políticas e ações não resultam em aprendizagem para o aluno, não podem ser avaliadas como sucesso. Precisamos aliar investimento a resultados na aprendizagem.

Para Maria Lucia Reis, a aprendizagem, associada ao acesso, permanência e conclusão, é a própria razão da existência do movimento Todos pela Educação.

A aprendizagem é indispensável, é a razão de ser de um movimento como o Todos pela Educação. Não haveria sentido existir um movimento como esse para manter as crianças na escola sem aprender. A aprendizagem, a frequência, o sucesso escolar do aluno, são fundamentais para o Todos pela Educação. O movimento foi criado buscando a aprendizagem dos alunos, ingresso, permanência, sucesso, conclusão, tudo focado na aprendizagem.

Madalena dos Santos referiu-se à aprendizagem medida pelos testes em larga escala para falar da concepção de qualidade da educação do Banco Mundial.

Quando nós falamos em qualidade, falamos também em mensuração, em comparação com outros países. É como os alunos estão aprendendo e se estão aprendendo, o que é comprovado por determinados testes e índices que dizem se a qualidade é boa ou ruim. É preciso sempre trabalhar com indicadores, ou qualitativos ou quantitativos. [...] O significado de qualidade expressa resultados de aprendizagem do aluno.

⁵⁴ Eric Hanushek é professor da Universidade Stanford (EUA). Suas pesquisas focalizam, sobretudo, as relações entre educação e crescimento econômico.

A aprendizagem dos alunos, especialmente a medida por indicadores como o Saeb, também foi apresentada como primordial na noção de qualidade da educação do Instituto Ayrton Senna por Tatiana Filgueiras.

Sempre que falamos de qualidade, falamos em avaliação. São duas coisas indissociáveis para nós do Instituto. Sempre que falamos que queremos melhorar a qualidade, falamos em algo mensurável. Para nós, esse conceito de qualidade é uma coisa objetiva, com indicadores numéricos que nos sinalizam o quanto a escola pública ganhou em termos de qualidade. Em todos os programas de “dentro da escola”, que chamamos da área de educação formal, trabalhamos com avaliação externa, comparando os resultados com o parâmetro do Saeb; porque acreditamos que avaliar só não basta: é preciso avaliar dentro de um padrão comparativo que seja conhecido. [...] Claro que quando falamos em qualidade, falamos no aspecto qualitativo da educação, que é o aprendizado.

Para Filgueiras, a adoção de um conceito objetivo de qualidade da educação é fundamental para a execução de políticas públicas. Dessa forma, a representante do Instituto Ayrton Senna se opôs aos que priorizam indicadores subjetivos para representar a qualidade.

Minha maior crítica é quando você tem um conceito de qualidade tão amplo que cabe qualquer coisa. [...] Acho que os indicadores subjetivos são muito importantes, mas são insuficientes para política pública, que tem que ter dados quantitativos e qualitativos para nós sabermos onde estamos, aonde queremos chegar, o que estamos alcançando, o que está ficando de fora. Em relação ao aspecto da felicidade, óbvio que não vou te falar que não é importante. Mas você não consegue elaborar e avaliar política pública com base nisso. No nosso entender, para desenhar, implementar e avaliar políticas você tem que ter indicadores mensuráveis, quantitativos.

3.2.2. Foco estendido aos processos, às condições gerais de ensino e à aprendizagem numa perspectiva ampla

O segundo grupo de depoimentos, composto por representantes da ANPEd, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, CNE, CNTE, Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados e MEC, reconhece a importância da aprendizagem, assim como das avaliações centralizadas, mas em suas formulações prioriza uma noção de qualidade da educação mais ampla, isto é, com recorrência a um conjunto de aspectos. Eles se referem à importância de considerar os processos, as condições necessárias para uma educação de qualidade e outros elementos de aprendizagem para além dos conteúdos disciplinares, como a cidadania e a ética.

Diferentemente de uma definição substantiva, tal como dada nos depoimentos do grupo anterior, como “qualidade é isto ou aquilo”, os depoimentos enfatizam as condições diversas que são necessárias à promoção da qualidade. A qualidade implica e requer condições, tais como infraestrutura, tempos e espaços para desenvolvimento do processo educativo. Destaca-se também a referência do grupo aos valores, à diversidade, à contextualização do ensino e aprendizagem, à participação e à democracia.

Defender a posição de que a educação de qualidade seja orientada para a garantia do direito das crianças e adolescentes à aprendizagem não é o ponto que opõe os atores. O caráter cognitivista e a valorização do resultado das provas em larga escala como os principais significados de aprendizagem e, conseqüentemente, de qualidade da educação, parecem elementos demarcadores da divergência. Os entrevistados deste grupo parecem se posicionar contra a tendência de *reduzir* a noção de qualidade a uma dimensão, notadamente a centrada nos desempenhos nas avaliações em larga escala. Dessa forma, frisam a relevância de compreender a qualidade da educação de forma mais profunda. A opção por respostas mais amplas tem, em geral, os objetivos de ressaltar que outros aspectos são relevantes além de um bom desempenho nos testes padronizados ou mesmo dos conteúdos disciplinares, como a (aprendizagem) da ética e da cidadania e a vinculação dos processos e das condições à qualidade da educação.

Arlindo Queiroz, do MEC, ponderou que ainda que a discussão do conceito de qualidade precise ser aprofundada no país, já se tem avançado na consideração de um conjunto de componentes, como os indicados abaixo.

A questão dos valores passa a permear a questão da qualidade. A sociedade não aprofundou suficientemente a discussão da qualidade, mas, de qualquer maneira, tem avançado no sentido de incluir na discussão questões para além da promoção de bons resultados nos testes. Acrescentou-se ao conceito de qualidade da educação a busca de conteúdos significativos, a contextualização da avaliação da aprendizagem para além dos resultados alcançados pelos estudantes, outros elementos que contextualizam o processo de ensino e aprendizagem, as próprias relações sociais, a questão das atitudes, da democracia, da participação, a construção do ambiente escolar educador, a qualidade do material didático, a formação do professor, as condições sociais dos estudantes e de suas famílias. Então, se passa a incluir na discussão da qualidade outros elementos, inclusive a própria questão das necessidades básicas de aprendizagem das classes populares e seu correspondente nos conteúdos pedagógicos. Entra também nesse âmbito a discussão da diversidade, por exemplo, o respeito às etnias, à diversidade de orientações sexuais, a questão de gênero, as especificidades ambientais e

locais, o Semiárido, a florestania⁵⁵. Todos esses elementos passam a compor uma discussão cultural de valores e isso tem tudo a ver com qualidade da educação.

Maria do Rosário Nunes, presidente da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, defendeu uma visão de qualidade que integre um conjunto de fatores.

Um conjunto de fatores deve estar associado para se pensar uma escola com qualidade. Uma escola que cumpra seu papel do ponto de vista da aprendizagem de conteúdos; que promova o respeito e a participação de todos os seus membros; onde não tenha discriminação de qualquer natureza; que responda à relação com o mundo contemporâneo a partir das novas tecnologias e novos processos de estruturação da sociedade, não apenas vinculado à produção, mas também que não perca de vista sua relação com o trabalho. Uma escola onde as crianças também sejam felizes, o que é absolutamente subjetivo, mas acho que as crianças precisam também de subjetividade.

Ainda segundo Maria do Rosário, a diretriz de concentrar a atenção na aprendizagem como o principal aspecto da noção de qualidade da educação

poderia significar um apagamento do processo educativo como um todo, porque a aprendizagem é fruto de um complexo sistema de desenvolvimento, de construção do conhecimento, de relação com o outro. A aprendizagem não é uma coisa apenas de recebimento, isso já está superado do ponto de vista teórico e político-educacional como visão de que as pessoas estão ali apenas para receber conhecimentos e compor uma aprendizagem a partir do que lhes é proposto. Já existem processos de conhecimento anteriores à presença das crianças e adolescentes na escola, processos que se mantêm entre eles e a vida em comunidade, eles e a mídia, e naquele grupo social; isso precisa ser considerado também. Eu penso que a dimensão da aprendizagem é uma dimensão necessária de estar presente, mas ela precisa ser percebida diante de fatores significativos diante da vida dessas pessoas.

Para Sandra Zákia, a questão da qualidade tem assumido vários significados ao longo da história, estando atualmente ligada à formação que vem sendo possibilitada aos estudantes. “Temos que reconhecer a ampliação significativa do acesso ao ensino fundamental, embora nem todos o concluam. [...] Além disso, permanece a questão da qualidade, ou seja, que formação vem sendo possibilitada aos alunos que chegam hoje à escola”, disse ela. A vice-presidente da ANPEd ressalta com veemência que “a qualidade tem que ser propiciada a partir de garantia de condições para construção de um trabalho coletivo no interior da escola; é condição a existência de tempo e espaço adequados para a construção da qualidade”. Entre os aspectos a serem considerados na noção de qualidade, Zákia ressaltou:

Infraestrutura, equipamentos, materiais, dimensões objetivas de desenvolvimento do trabalho. Tem uma dimensão que é o próprio clima das

⁵⁵ Segundo Machado (2010), o neologismo “florestania” foi criado no estado do Acre, como alternativa ao termo cidadania, que se relaciona à cidade. A intenção foi trazer a perspectiva dos direitos das pessoas que vivem na floresta.

instituições escolares. São as relações de poder, as interações, as dinâmicas, os espaços de interação que propiciam a construção de um trabalho que seja de fato coletivo. É fundamental que as pessoas se mobilizem em torno de um projeto pedagógico da escola, que não se viabiliza, de fato, se não houver um tempo de convivência, de construção, de negociação, de debate. A própria organização do trabalho dentro das escolas seria um fator que precisaria ser considerado na ideia de qualidade.

Dois dos entrevistados (Daniel Cara e Roberto Leão) empregaram o termo “qualidade social” para revestir suas concepções de qualidade da educação. A abordagem remete à formação que se pretende propiciar aos alunos, tirando o foco unicamente da aprendizagem dos conteúdos avaliados pelas testagens e envolvendo o desenvolvimento da ética e a construção da cidadania. “Qualidade social” parece ser um termo empregado, tal como apontado por Campos (2006), para marcar uma diferença de posições. Subentende-se a existência de uma concepção de qualidade que não se atenha a valores “sociais”, isto é, que dê primazia à dimensão econômica.

Daniel Cara, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, frisou que são muitas as maneiras pelas quais a noção de qualidade da educação é construída. Para ele, haveria duas correntes principais nesta construção, uma mais “instrumental” e outra mais “social”.

Podemos optar por várias formas de construção [da noção de qualidade da educação]. A primeira, bastante recorrente na grande mídia, é a noção de proficiência dos estudantes no tocante às linguagens humanas fundamentais. Essa é uma noção instrumental. Ainda que a língua comunicante (no caso brasileiro, o português) e a matemática (que é a representação abstrata universal) sejam disciplinas estruturantes e sistematizadoras do conhecimento, reduzir o aprendizado ao domínio de ambas é restritivo. Uma outra noção de aprendizagem, normalmente denominada de qualidade social, opta por envolver também capacidades éticas, além da aprendizagem do conhecimento formal. A Campanha opta por essa segunda noção sem negar a necessidade da proficiência em português e matemática, mas também incluindo, obviamente, além da questão da aprendizagem dos valores, as disciplinas da biologia, química, física, história, geografia, artes... Estimular o interesse nessas áreas do conhecimento é também fundamental. Estimular a capacidade de adquirir conhecimento, de respeitar o próximo, compreender de modo crítico e livre o mundo. Tudo isso é saber educacional.

Ao discorrer sobre os aspectos ou dimensões mais importantes na noção de qualidade da educação, Roberto Leão falou sobre a concepção da CNTE de “qualidade socialmente referenciada”.

Nós temos trabalhado no movimento sindical com o que costumamos chamar de qualidade socialmente referenciada. Ou seja, uma qualidade que leve em conta o desenvolvimento pleno, a construção da cidadania, uma qualidade para a vida, para a pessoa poder intervir na sociedade e alterar sua história. Uma qualidade que atenda aos interesses da maioria da população.

Leão falou também sobre a ligação da questão da qualidade com as condições de trabalho e valorização dos profissionais da educação, juntamente com as condições de vida dos estudantes.

A qualidade socialmente referenciada é hoje um tema fundamental para todo o movimento de trabalhadores em educação, não somente os professores. A Constituição da República fala em ensino de qualidade. A qualidade é simplesmente dar escola? Tem muita gente que fala que a qualidade da vida mudou porque tem a escola. O simples fato de ter o prédio resolve o problema? Não, você tem que ter a escola funcionando e funcionando bem. Ou seja, você tem que ter bons professores, bons funcionários, e o bom significa pessoas que estejam trabalhando satisfeitas, felizes, que tenham um bom salário, tenham condições de trabalho para exercer as funções para as quais foram chamadas. A qualidade está diretamente ligada às condições de trabalho, à valorização do profissional, às condições em que o aluno vai para a escola, às condições de vida do próprio aluno, que são coisas inclusive que não dependem somente da escola.

Para Leão, o foco na aprendizagem só se justifica se incluir também a cidadania.

Uma aprendizagem tem que aliar os domínios do conteúdo para uma preparação para a vida. Os conteúdos são importantes, embora eu não seja “conteudista” e não ache que a escola deva seguir pura e simplesmente com foco na aprendizagem, a não ser que você considere que na aprendizagem está a cidadania também. Alguns consideram que quando dizemos “preparado para enfrentar a vida” é muito genérico, mas não é. Estamos dizendo que precisa ser um sujeito que saiba enfrentar os desafios da vida, principalmente no mundo de hoje, onde a cada dia nos deparamos com uma novidade. [...] Para alguns, o aluno tem que ir para a escola só para estudar. Eu acho que a escola é o lugar aonde o aluno vai para aprender, mas essa parte da construção de cidadania, que hoje se aprende na escola, com incentivo ao grêmio estudantil, com o incentivo à participação e uma série de outras atividades também têm que estar articuladas.

A referência à existência de duas dimensões que estariam articuladas na noção de qualidade da educação, uma de natureza cognitiva (aquisição de conhecimentos) e outra de natureza formativa (desenvolvimento de habilidades e potencialidades), destaca-se na fala de César Callegari, do Conselho Nacional de Educação.

Todo o processo educacional tem objetivos, para os estudantes, de natureza cognitiva. Aumentar o conhecimento, desenvolver potencialidades e tal. Mas há uma outra dimensão que se [...] articula com ela, propriamente formativa, de um conjunto de outras habilidades e desenvolvimento de potencialidades que os indivíduos precisam desenvolver no processo educacional [...] através de uma série de outras atividades, que envolvem, por exemplo, a participação da família no processo educacional, a participação dos estudantes no processo social, a percepção de que a educação não pode ser só uma educação propriamente escolar e que ela não pode se restringir à questão do ensino e da aprendizagem. A educação é um processo muito mais amplo, envolve as dimensões da cultura, envolve as dimensões do desenvolvimento corpóreo, numa dimensão mais abrangente de sociedade.

3.3. Lugar das avaliações em larga escala na promoção da qualidade da educação

O *lugar* que as avaliações em larga escala têm no debate sobre a qualidade da educação e nas políticas educacionais parece ser uma questão central no que está em jogo na arena. Apesar da importância da avaliação centralizada poder ser considerada um consenso, os atores divergem na atribuição de seus papéis. Uma parte dos depoimentos tendeu a ressaltar os aspectos positivos do uso das provas e índices como indicadores de qualidade da educação e como eixos estruturantes de políticas e práticas calcadas na busca da qualidade. Outra parte enfatizou com veemência as limitações e distorções no uso dos resultados das provas e dos índices tanto como indicadores de qualidade quanto para balizar ações de promoção da qualidade. Entre os pontos que opõem os atores no que concerne ao assunto tratado neste tópico, podemos identificar quatro: 1) reconhecimento dos resultados dos testes e índices correlatos como indicadores de qualidade da educação; 2) capacidade das provas de garantirem o direito à aprendizagem; 3) capacidade das provas e índices nelas baseados de se constituírem como instrumentos de gestão de políticas públicas; 4) capacidade das provas de interferirem no currículo.

O compartilhamento dos depoimentos organizados em torno dos itens relacionados será precedido pela apresentação dos trechos das entrevistas que indicam o reconhecimento da importância da avaliação em larga escala na arena.

3.3.1. Reconhecimento da importância da avaliação em larga escala

Nenhum dos atores negou a relevância da avaliação em larga escala: todos foram claros em reconhecer sua importância. Nesse entendimento, três visões predominaram nos depoimentos. Primeiramente, há os que compreendem que as testagens e os índices nas quais estão baseados são consensuais no país, ainda que haja discordâncias acerca de seus limites. Em seguida, há os que se referem às provas e aos índices como questões que não têm sido

alvo de grandes polêmicas ou controvérsias, mas não são taxativos em afirmar que se trata de um consenso. Por fim, um subgrupo afirma que existem setores contrários à existência das avaliações padronizadas, entretanto, não especificam quais seriam. Se de fato existem, são atores que não fazem parte desta arena.

Para Arlindo Queiroz, o Ideb, indicador que reúne fluxo escolar e desempenho nas provas de larga escala, seria um consenso.

É consenso que o fluxo faz parte da qualidade. Não basta só a matrícula, é preciso acompanhar a criança na frequência à escola, ou seja, a permanência e a aprovação do estudante na escola. O Ideb, que é um instrumento consensual, inclui indicadores de fluxo escolar e de desempenho escolar a partir de uma avaliação externa que hoje é consensual, o país todo aceita essa questão.

Para Maria de Salete Silva, a importância da avaliação de aprendizagem, que estaria alcançando um novo lugar no processo educacional, mais central, seria um consenso no país. Um indício para a existência desse consenso seria que o Unicef não tem encontrado resistências em relação a processos de avaliação de aprendizagem. Segundo Silva, o organismo internacional não tem recebido nenhum tipo de crítica às pesquisas realizadas com base nos resultados dos testes em larga escala.

Eu acho que tem um consenso hoje a respeito da avaliação. Chegamos nas escolas e discutimos a avaliação de um outro lugar. Pelo que encontramos de discussão, acho que a Prova Brasil e o Ideb colocaram a avaliação em outro lugar. Não está disseminado totalmente, mas você encontra uma preocupação com a avaliação de aprendizagem. [...] Eu não convivo com resistências estruturais a processos de avaliação da aprendizagem. Certamente, você vai encontrar, até porque está procurando. Eu digo pelas publicações que estamos lançando, ninguém chega a nós e diz que esse não é um caminho, sendo que estamos trabalhando em cima de resultados de avaliação nacional.

Carlos Eduardo Sanches, presidente da Undime, reconheceu que a medição dos resultados de aprendizagem dos estudantes já não encontra tantas resistências no país. No entanto, quando indagado diretamente se a avaliação por larga escala seria um consenso no país, Sanches fez uma ressalva: “Não é um consenso, há um entendimento, mas algumas pessoas ainda criticam”.

Há bem pouco tempo atrás, 10 anos, 20 anos, alguém fazia uma fala dessa [importância da avaliação via provas padronizadas] e os dois lados iam se posicionar de que não devíamos avaliar o rendimento das crianças. Era um palavrão. Hoje, os dois lados certamente irão concluir que precisamos avaliar o rendimento, até para garantir o direito constitucional de ir para a escola e aprender. Dentro desse aspecto (qualidade da educação), a avaliação é fundamental.

Sandra Zákia, da ANPEd, afirmou que “sem dúvida a avaliação em larga escala tem uma função muito importante. O que acho é que se está atribuindo um peso em relação à avaliação em larga escala como se ela fosse a panaceia de todos os males. Eu não vejo assim”. Roberto Leão se referiu ao Ideb como um indicador que se mostra limitado ao não considerar variáveis importantes, não podendo ser considerado um indicativo de qualidade da educação. Porém, o presidente da CNTE não afirmou que as provas e o Ideb não tenham relevância ou devam ser totalmente desconsideradas.

Daniel Cara, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, afirmou que existem pessoas que negam a importância das avaliações em larga escala, posição da qual ele diverge. “Analisando friamente, a proficiência em Português e Matemática não é o maior consenso, na minha opinião. Acho que tem gente que erroneamente tende a negar a importância dela. Isso está equivocado. É um critério avaliativo incompleto, mas importante”, disse ele.

A presidente da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, Maria do Rosário Nunes, posicionou-se alinhada a setores da sociedade que são a favor das avaliações em larga escala, mas que se situam dentro de uma perspectiva mais ampla, não afeita à classificações.

Tanto aqui na Câmara quanto em outros lugares, existem aqueles setores que procuram uma avaliação um pouco mais ampla do que essas duas visões, que até podem se utilizar de instrumentos quantitativos, de instrumentos de medição, mas que não pleiteiam que isso se transforme num *rankeamento*.

Para a deputada, alguns setores da sociedade se colocam totalmente contrários à avaliação externa.

Permanece existindo um setor absolutamente contrário a qualquer avaliação externa da escola. [...] Um setor politicamente situado dentro do Congresso Nacional, nas instituições, no meio educacional, que avalia que os processos educativos devem se dar única e exclusivamente nos processos na escola que, enfim, não há lugar para avaliação externa e muito menos para a medição. [...] Aqui no Congresso, tanto setores liberais, digamos assim, no sentido clássico, quanto setores bem à esquerda, setores mais esquerdistas, podem ser percebidos como setores que podem ser contra as avaliações externas.

3.3.2. Reconhecimento dos resultados dos testes e índices correlatos como indicadores de qualidade da educação

Se todos convergem em aceitar a importância das provas em larga escala, divergem na atribuição de seus papéis. Nesse sentido, uma das principais discordâncias entre os atores é acerca do reconhecimento dos resultados dos testes e índices correlatos como indicadores de qualidade da educação. Três visões principais foram identificadas. A primeira, destacando a valorização do caráter objetivo das testagens e do Ideb, concebe-os como instrumentos inequívocos de avaliação da aprendizagem e da qualidade da educação; a segunda reconhece sua legitimidade de se constituírem como indicadores de qualidade, porém, reconhece seus limites; para a terceira, os testes e índices desconsideram aspectos e fatores fundamentais do processo educativo, especialmente os ligados aos processos e às condições de vida dos alunos e de trabalho dos professores, questionando, assim, os limites da avaliação proporcionada.

No primeiro grupo, encontram-se os depoimentos dos representantes do Banco Mundial, Instituto Ayrton Senna, Todos pela Educação e Undime. Para Madalena dos Santos, do Banco Mundial, o Ideb permite mensurar a qualidade.

O Ideb foi o ovo de Colombo, todo mundo sabe onde é que está, como é que está. A definição de indicadores possibilita definir uma qualidade, saber como os alunos estão aprendendo, se estão aprendendo, o que é comprovado por determinado teste, um índice que diz se a qualidade é boa ou ruim.

O presidente da Undime, Carlos Eduardo Sanches, se referiu às provas como um mecanismo de avaliação, um meio de verificação da aprendizagem dos estudantes. “A aplicação das provas vai nos garantir a possibilidade de construir um modelo adequado. Por quê? Porque é direito da criança aprender. E qual outro mecanismo que temos para avaliar isso hoje?”, disse ele.

Para Tatiana Filgueiras, do Instituto Ayrton Senna, *idem*: “O conceito de qualidade é uma coisa objetiva, com indicadores numéricos que nos sinalizam o quanto a escola pública ganhou em termos de qualidade. [...] acreditamos que avaliar só não basta: é preciso avaliar dentro de um padrão comparativo que seja conhecido”, no caso, o Saeb.

Os indicadores nacionais do Saeb e da Prova Brasil são a principal medida de qualidade para o Todos pela Educação, segundo Priscila Cruz. “Para a gente, qualidade é o

aluno aprender, é o resultado do aluno, e hoje, com Saeb, Prova Brasil, Enem, Pisa, podemos aferir como está a aprendizagem”.

Entre os que defenderam os resultados das provas e índices nela baseados como indicadores de qualidade da educação, ainda que reconhecendo seus limites, estão os representantes do MEC e Unicef.

Maria do Pilar Lacerda, do MEC, considerou que o Ideb “não é a única medida, mas é uma importante medida, que, nacionalmente, é possível de ser feita. Você avalia duas competências indispensáveis, que é dominar bem Português e Matemática”. Ela reconhece que o Ideb não é capaz de identificar outros aspectos importantes, entretanto, isso não desqualifica o índice, que seria complementado com a realização de estudos de práticas exemplares.

É evidente que existem características dentro de cada escola que muitas vezes não aparecem no Ideb, como, por exemplo, a política de inclusão de crianças com deficiência. Esse é um indicador de qualidade que o Ideb não aponta. Então, nós temos outros trabalhos, fazemos pesquisas nas quais identificamos escolas com boas práticas para que possamos aprofundar.

Para Maria de Salete Silva, ainda que o Ideb não seja “o” indicador de qualidade da educação, ele tem colaborado ao direcionar a discussão da qualidade da educação para a aprendizagem dos alunos.

O Ideb deu uma enorme contribuição para levar a discussão da qualidade da educação para onde ela deveria ir, que é a aprendizagem dos meninos. Não quero dizer que o Ideb seja “o” indicador de qualidade da educação, ele não é. É um indicador de duas áreas estratégicas de aprendizagem, português e matemática; ele não mede a aprendizagem toda do menino. Cabe às redes e às escolas se apropriarem disso.

As discussões em torno da possibilidade de existência de indicadores nacionais foram levantadas por Silva: “Se é possível ou não ter indicadores nacionais, essa é uma discussão, não sei nem se podemos dizer que é uma divergência”, disse. Para a representante do Unicef, a questão da contextualização da educação, relacionada à existência de padrões nacionais, seria uma divergência.

A área que tem maior questionamento é quando se discute contextualização da educação. Por exemplo: material didático, conteúdo de prova. Pode haver uma prova do Oiapoque ao Chuí? O que nós temos dito é que a criança do interior do Rio Grande do Sul e do interior de Roraima tem o direito de aprender a mesma coisa, tem que aprender a matemática, a língua, o conhecimento da história da humanidade, todo mundo tem direito.

Entre os que apontaram com maior intensidade os limites dos testes e índices, estão os representantes da ANPED, Campanha Nacional pelo Direito à Educação e CNTE.

Sandra Zákia falou sobre a legitimação dos testes e sua assimilação como expressão da qualidade da educação.

As provas, para a sociedade como um todo, conseguiram uma legitimação. A forma como isso é tratado na imprensa, a forma como os pais leem esses resultados... Leem esses resultados como indicação de qualidade. No entanto, é uma limitação na forma de ver, de conceber qualidade da escola. Os testes ganharam uma legitimidade social, construída desde o governo Fernando Henrique Cardoso com muita competência, e hoje você tem um reconhecimento de que isso é qualidade. Até mesmo o Enem, do jeito que é desenhado, não permite avaliar a escola: é uma prova aplicada para alunos que eventualmente queiram fazer essa prova. E você tem um tratamento do resultado do Enem como se fosse a expressão da qualidade da escola média e se comparam as escolas entre si. É um teste que sequer permite isso.

Para a vice-presidente da ANPEd, o discurso da qualidade atrelado à disseminação das provas em larga escala traz uma limitação da noção de qualidade, entendida primordialmente como resultado.

Acho que os processos de avaliação em larga escala tendem a restringir, muitas vezes, a noção de qualidade à ideia de resultados de desempenho de alunos em provas. Gradualmente, essas avaliações vêm influenciando o trabalho escolar. A avaliação voltada para a escola básica, como o Saeb e a Prova Brasil, colocam uma ênfase muito grande no desempenho dos alunos em provas, usualmente de língua portuguesa e matemática. Esse mesmo delineamento tende a ser reproduzido por estados e também por alguns municípios. Isso, no meu entendimento, vem limitando a noção de qualidade a uma noção de resultados, a medida de desempenho, além de limitar a visão do que é o currículo escolar. O que ganha visibilidade pública? É o resultado em termos de desempenho apresentado nessas provas.

Uma decorrência da ênfase nas testagens em larga escala como uma expressão da qualidade do ensino seria, para Zákia, a redução da avaliação a uma ideia de verificação, de medida e de aplicação de prova, o que estaria fortalecendo a dimensão de resultados em prejuízo da dimensão de processos, reconhecida por ela como parte importante na noção de qualidade da educação.

Isso [a ênfase nas provas em larga escala] está trazendo, com muita intensidade, reforçando seria uma palavra melhor, a ideia de avaliação como sinônimo de mera verificação. Se, por um lado, o movimento teórico e das pesquisas em avaliação de aprendizagem tem insistido muito na ideia de uma avaliação formativa, que leve em conta os diferentes ritmos dos alunos, a importância de se considerar e interagir com esses diferentes ritmos, até com os erros dos alunos, no sentido de promoção da aprendizagem, por outro lado, a intensificação dos testes tem trazido de novo, para dentro da escola, com muita força, uma visão de avaliação como mera verificação. A ideia de qualidade, portanto, fica reduzida novamente a uma ideia de resultados, em detrimento da ideia de processo.

Zákia realçou como desafio para as políticas educacionais a ampliação das sistemáticas de avaliação para a inclusão de dimensões de processo.

Acho que é um desafio buscar-se ampliar as sistemáticas de avaliação para possibilitar apreender a dimensão de processo; que isso ganhe também um espaço de sistematização e difusão na sociedade como um todo, que não meramente a divulgação de resultados de desempenho em provas. Esse é um desafio que se coloca: como criar instrumentos, procedimentos, processos, sistemáticas que apreendam, se não toda a complexidade do processo educativo, ao menos um pouco mais de sua dinâmica, de organização, de desenvolvimento do trabalho. Temos, hoje, no Brasil levantamentos de uma série de dados que são coletados nessas avaliações, ligados à realidade da escola, dos profissionais da escola, do contexto de trabalho, de vida sociocultural dos alunos; mas essa visão de conjunto, até para a interpretação dos dados de desempenho, o que a gente chama uma análise de fatores associados, não tem sido feita. Há estudos pontuais. Isso nos daria uma compreensão melhor de que elementos propiciam qualidade. É diferente você ter o diagnóstico como um retrato e a avaliação como um julgamento, uma apreciação mais contextualizada.

Para Daniel Cara, conceber as provas e o Ideb como indicadores da qualidade da educação é reduzir a noção a um conceito de proficiência, excluindo aspectos importantes. Segundo o coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, esse modelo de avaliação é frágil, pois se baseia somente nas “respostas dos alunos” para fazer inferências sobre todo o sistema, não oferecendo indicações de melhoria.

A política de testagem do aprendizado da educação básica praticada no Brasil é insuficiente porque não considera inúmeros fatores importantes para o alcance da qualidade na educação. Ela não aponta caminhos para melhora, oferece apenas sinais. Isso porque ela está reduzida exclusivamente a um núcleo conceitual similar ao do individualismo metodológico e do método da escolha racional da Ciência Política e da economia. É como se a partir da resposta de um indivíduo a uma prova você conseguisse analisar todo o sistema educacional; como se o indivíduo fosse uma unidade perfeita que recebe informações e estímulos e responde ao sistema de modo completo e pleno. Desse modo, basicamente infere-se que, se o nível de aprendizagem dos estudantes é insatisfatório, todo o sistema está mal. Se é satisfatório está bem. Isso deveria compor uma política de avaliação, mas não pode ser tomado como a política de avaliação, porque não dá pista nenhuma sobre as causas do resultado ruim ou bom. Quando digo que a prática atual de testagem fica restrita aos sinais é porque ela tem apontado que a qualidade da educação básica pública no Brasil está com o sinal vermelho. Mas, isso ocorre por quê? Nenhuma testagem responde. Daí em diante uma enormidade de especialistas realizam correlações frágeis e arriscadas que mais nos afastam do que nos aproximam das respostas para melhorar a qualidade na educação.

Cara defende a ampliação da política de avaliação com a inclusão de novas variáveis. “Acredito que é preciso fazer esse tipo de avaliação, mas é preciso incluir variáveis, como no ensino superior, de infraestrutura, de qualificação dos professores, número de alunos por sala de aula, etc.; este é o desafio que a Campanha quer enfrentar, como fez com o CAQi”, disse ele.

O presidente da CNTE, Roberto Leão, opina que as provas não podem ser consideradas indicadores de qualidade da educação, pois apresentam potencial reduzido de captação de variáveis como as condições de trabalho, a valorização dos profissionais da educação e as condições de vida dos alunos.

A qualidade está diretamente ligada às condições de trabalho, à valorização do profissional, às condições em que o aluno vai para a escola, fatores que não dependem somente da escola. A condição em que o aluno vive interfere em seu desempenho. Essas são variáveis que fazendo um simples teste você não consegue pegar. Você não tem indicadores, ainda, que consigam captar essa condição de desestrutura do aluno, essa condição familiar, econômica, enfim. [...] As provas não conseguem pegar as variáveis que eu citei e que por si elas não conseguem servir de indicadores da qualidade na educação.

Para a deputada Maria do Rosário Nunes, as provas em larga escala são importantes, mas não devem ser analisadas isoladamente. Ela defende a realização de estudos de fatores associados aos resultados dos testes.

Do meu ponto de vista pessoal, acho que as provas, Prova Brasil, o Saeb como sistema, são elementos importantes na medida em que agregaram à prova de conhecimentos outros fatores de dentro da escola, como a existência de bibliotecas, de laboratórios, a formação de professores, estruturas que a escola deve contar. Mas tidos isoladamente os resultados de testes podem indicar distorções, sem sombra de dúvidas.

Arlindo Queiroz, do MEC, considerou que os limites da avaliação baseada nas provas de larga escala são objetos de divergência, especialmente entre os que consideram que outros elementos devem ser considerados na noção de qualidade da educação, além dos resultados dos testes e do fluxo.

Os limites dessa concepção de avaliação estão na compreensão política da educação. Há, na sociedade, alguns setores que consideram insuficientes só esses elementos. Aí nós vamos ter várias formas de pensar a questão da qualidade, uns vão para o mundo da contextualização, as condições educacionais, como elementos que também compõem uma educação de qualidade, condições sociais, há esta compreensão. E ainda há também alguns grupos que avançam para uma discussão de natureza mais política da discussão de qualidade.

3.3.3. Crença na capacidade das provas de garantirem o direito à aprendizagem

Outra capacidade atribuída às provas em larga escala é a de assegurar a garantia do direito do estudante aprender o que seria esperado. As provas diagnosticariam uma situação e seriam parte da solução dos problemas identificados. Nesse sentido, os depoimentos abarcam os testes e o Ideb como parte fundamental das políticas destinadas à geração de qualidade / promoção da aprendizagem. Os representantes do Instituto Ayrton Senna, Undime e Unicef manifestaram esse entendimento, já a da ANPEd se posicionou de forma contrária.

Carlos Eduardo Sanches se referiu às provas de larga escala como um instrumento fundamental na garantia do direito de aprender dos alunos. Para o presidente da Undime, este tipo de avaliação seria um instrumento de promoção do direito à aprendizagem.

Algumas pessoas costumam desqualificar a aplicação dessas provas. Mas a aplicação delas vai nos garantir a possibilidade de construirmos um modelo adequado. Por quê? Porque a criança tem o direito de aprender. E qual outro mecanismo existe hoje para avaliar isso? [...] A criança vai para a escola e ali permanece diariamente, ao longo dos anos. Se ela não aprendeu, não conseguimos garantir o direito que está na Constituição de ela aprender. Daí, como nós verificamos se ela aprendeu ou não? Nós não podemos mais fazer de conta, temos que enxergar o problema e enfrentá-lo.

Para Sanches, a avaliação centralizada traz informações essenciais aos professores para que possam organizar seu cotidiano e saber qual é a necessidade de cada criança individualmente.

Temos que partir para algo muito mais profundo que o Ideb, não apenas mostrar o escalonamento de onde essas crianças estão e em que nível estão no processo de aprendizagem. Temos que detalhar o resultado dessa avaliação para que se transforme numa ferramenta de trabalho do professor no dia a dia da sala de aula. Quando falamos em avaliação, não estamos medindo só a qualidade da educação, estamos dando a possibilidade de o professor trabalhar com um volume maior de informação e tratar de todos e de cada um, porque você tem tratar do Pedrinho, do Joãozinho e da Mariazinha individualmente, dentro da sala de aula. Nós vemos que a avaliação muda o comportamento dos professores, muda o comprometimento do professor diante de cada um dos alunos, e não diante da turma.

Para Tatiana Filgueiras, do Instituto Ayrton Senna, as provas de larga escala refletem a base de aprendizagem que possibilitará às crianças e adolescentes continuarem aprendendo ao longo da vida.

É comum as pessoas perguntarem: “você não está preocupado com a felicidade do menino? Esse não é um aspecto de qualidade de vida?”. Nós

acreditamos que se o menino souber ler e escrever, se tiver a base cognitiva que vai ajudá-lo a aprender o que quiser ao longo da vida, ele vai ser uma pessoa mais feliz. Isso tudo é importante, mas é indireto. O pavimento da estrada para que o menino alcance tudo isso, que é a felicidade, que é a qualidade de vida, é o acesso à oportunidade educativa mensurável.

Para Maria de Salette Silva, os estudos realizados pelo Unicef mostram que o resultado das avaliações nacionais é o que faz as redes se mobilizarem para garantir o direito à aprendizagem, contribuindo para uma mudança nas práticas das escolas, focando seu trabalho no que é prioritário. As testagens e o Ideb estariam colaborando para a construção de outros significados e práticas para a avaliação.

Ter um sistema de avaliação que dá uma medida mais que comum, uma medida nacional, tem se mostrado mobilizador. Nessa pesquisa que estamos terminando agora, o que fez as redes se mobilizarem para melhorar a aprendizagem de seus alunos foi o resultado da avaliação. A avaliação deixa de ser uma nota que pune ou premia, e passa a ser um processo que faz parte do planejamento da escola, estimulando, provocando, trazendo novas ideias, incentivando a busca de soluções. E o mais bacana é quando a escola e a rede se apropriam do processo de avaliação como parte de seu fazer; não como uma coisa externa que chega ali, faz uma prova e vai embora. Algumas desenvolvem processos próprios de avaliação [...] e criam formas contínuas de acompanhamento dos meninos, sem esperar chegar ao final do ano. [...] Isso faz do processo de avaliação e da busca da qualidade algo centrado no direito de a criança aprender, e não em ela ir para a escola, sentar e fazer dever, etc. [...] O Ideb deu uma enorme contribuição para levar a discussão da qualidade da educação para onde ela deveria ir, que é a aprendizagem dos meninos.

Já para Sandra Zákia, a avaliação em larga escala no Brasil não tem tido o poder de trazer para o debate nacional a questão da aprendizagem como elemento central do processo educativo. A vice-presidente da ANPEd também não considera que as avaliações tenham possibilitado a reorganização dos processos e práticas educativas em torno da aprendizagem. A razão principal, segundo ela, seria o princípio equivocado que rege a avaliação, que entende que o controle e a responsabilização são determinantes para fazer os agentes educativos corrigir suas práticas e melhorar seu desempenho.

A sua pergunta é: ela está conseguindo trazer para o centro do debate a aprendizagem? Eu tenho dúvidas. Por um lado, ela pode estar propiciando isso, mas, ao mesmo tempo, está propiciando uma ideia de que quanto mais eu medir mais vou criar constrangimentos e responsabilizar alguém por aqueles resultados e que isso geraria uma ação correspondente. Eu não acho que é por falta de controle que as crianças não estão aprendendo e que os professores estão tendo dificuldades. [...] A mera intensificação de controle, sem criar as condições efetivas de aprendizagem, acaba não cumprindo esse objetivo.

3.3.4. Capacidade das provas e índices nelas baseados de se constituírem como instrumentos de gestão de políticas públicas

O reconhecimento de que as provas de larga escala e o Ideb subsidiariam a gestão de políticas públicas opôs os dois representantes do MEC, de um lado, e os representantes da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, do outro. Já o representante do Conselho Nacional de Educação se colocou de forma neutra. Os argumentos dos primeiros se aproximam das ideias de Oliveira (2006), para quem uma indicação sistêmica de qualidade explicita as desigualdades existentes entre as escolas. Já os que se opõem associam-se às observações de Casassus (2007b), segundo as quais os testes não possibilitam nada além da constatação da desigualdade, deixando de oferecer respostas que induzam a mudanças, e que considera ineficaz dar aos testes em larga escala a legitimidade para articular as políticas educacionais.

O diretor de programas da Secretaria Executiva Adjunta do MEC, Arlindo Queiroz, considera que, apesar das limitações, o Ideb significa um avanço na medida em que torna claras as desigualdades educacionais encontradas no país, o que pode contribuir com a formulação e implementação de políticas de equidade.

O Ideb não deixa de ser um avanço na medida em que traz a clareza das desigualdades educacionais e, conseqüentemente, das desigualdades sociais. Eu analisei os resultados desse indicador no Brasil e constatei que os estados que estão abaixo do valor mínimo aluno-ano e que recebem complementação da União são justamente os que têm os menores Idebs. Já os estados que têm os melhores valores têm também os maiores Idebs. Isso já é uma demanda por políticas de equidade.

Na mesma linha de Queiroz, a secretária de Educação Básica do Ministério da Educação, Maria do Pilar Lacerda, referiu-se ao índice como um eficiente instrumento de política pública na medida em que aponta os municípios mais carentes de apoio, assim como os que têm boas práticas a ser compartilhadas.

Você consegue organizar as políticas públicas através do mapa produzido pelos resultados do Ideb. O Ideb é um belo instrumento de gestão de política pública, ele organiza o meu trabalho aqui em Brasília para que eu saiba quais são os municípios com os índices mais fracos, quais os que têm boas experiências, para que possamos ter uma política pública que seja universal, mas que também tenha sua dedicação na prioridade.

Daniel Cara, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, disse que o potencial do Ideb de gerar mudanças nos sistemas de ensino é reduzido, pois apenas constata uma situação, sem oferecer caminhos para a melhoria.

O desafio é constituir outras formas de avaliação que de fato deem respostas sobre o que precisa ser melhorado no sistema. Eu não posso dizer hoje, e nenhum gestor público pode, que uma escola tem um Ideb baixo porque tem uma infraestrutura ruim ou seus professores são despreparados ou desinteressados. Ou seja, o Ideb não aponta caminhos, apenas retrata uma situação.

César Callegari, do Conselho Nacional de Educação, considerou que as provas de larga escala são indicadores que propiciam a reflexão acerca das práticas escolares e das políticas públicas.

Essas provas devem ser índices que nos permitam refletir sobre a própria prática que temos como professor, como equipe escolar e como política pública; são apenas indicadores. Eu vejo que as escolas e os sistemas de ensino devem desenvolver, face aos seus objetivos educacionais, medidas relacionadas à questão da qualidade, não apenas para tirar uma fotografia, mas para abastecer suas práticas cotidianas.

Para a deputada Maria do Rosário Nunes, alguns setores da sociedade confiam totalmente nas provas, e acreditam que seus resultados e a classificação das escolas podem delinear um mapa da qualidade da educação, visão não compartilhada por ela.

Existem outros segmentos que acreditam piamente nos resultados das testagens, como se pudessem estabelecer um mapa da qualidade da educação, um roteiro a ser seguido no sentido da qualidade da educação. [...] O *rankeamento*, o posicionamento das instituições, é um grande perigo para a sociedade brasileira nos moldes atuais. Tidos isoladamente os resultados de testes podem indicar distorções, sem sombra de dúvida.

3.3.5. Capacidade das provas de interferirem no currículo

Outro ponto de divergência dos atores é a capacidade das provas de interferirem no currículo das escolas, o que se relaciona à existência e ao alcance do risco de as escolas reduzirem o ensino aos conteúdos monitorados pelos testes. Três posições distintas puderam ser identificadas. A primeira, verificada no depoimento da representante do Instituto Ayrton Senna, considera positiva e desejável a interferência no currículo, negando o efeito do risco, que se minimizaria diante da evolução do formato das provas. Outra, presente no depoimento

da representante do Unicef, reconhece a existência do risco, mas relativiza seu alcance, considerando que os benefícios do uso das provas são maiores, apontando a definição de um currículo como um mecanismo para reduzir os efeitos indesejados. Para a terceira, representada pela ANPED e Campanha Nacional pelo Direito à Educação, as avaliações estariam criando uma dinâmica de treinamento dos estudantes para responderem aos testes, além de criar um ambiente de competição entre professores e escolas.

Segundo Tatiana Filgueiras, as provas usadas nos programas do Instituto Ayrton Senna – elaboradas com a matriz do Saeb – fazem parte de um contexto maior de organização e estruturação do dia a dia das escolas. As provas teriam o papel de orientar o ensino, estruturando as aulas em torno dos conteúdos avaliados, sendo encaradas como instrumentos de gestão das escolas. Nessa medida, Filgueiras defende a definição de um currículo comum que indique o que ensinar aos alunos.

Na verdade, as provas estruturam as ações pedagógicas e essas estruturam as provas. Nós defendemos o currículo - que havia caído em desuso porque muitos argumentam que cada aluno tem o seu tempo de aprender – porque sabemos que, para terminar o ensino fundamental com todos os alunos plenamente alfabetizados, é necessário partir do conceito do que significa estar plenamente alfabetizado. Daí, sabemos que temos oito ou nove anos para alcançar isso e, portanto, é necessário mapear esse desafio em oito ou nove anos. O ano tem 200 dias letivos: se você quer que no fim da 1ª série o menino saiba “x”, você tem que estruturar a forma de passar esse conhecimento nos 200 dias letivos. Quando você elabora um currículo, independente da prova, quando você sabe o que quer que o menino aprenda, tem que fazer o caminho inverso e descobrir o que ele deve saber em cada período letivo. Você vai fatiando por mês, por semana, por dia. Assim, sabe-se o que precisa ser trabalhado a cada dia. No fundo, a prova é só um reflexo desse trabalho organizado e planejado.

Para Filgueiras, o risco de as escolas se concentrarem exclusivamente no ensino do que é monitorado nas avaliações é minimizado pela evolução das provas, que medem justamente o que se espera que os estudantes saibam.

Tem gente que fala que esses testes não medem tudo que os meninos têm que saber: não existe aquela coisa que acontece com vestibular, que o menino não aprende o que tinha que aprender para a vida, e sim o que é necessário para passar no vestibular? Mas o Brasil e o mundo inteiro evoluíram muito em relação às provas padronizadas. [...] A prova não nasce do nada, a prova nasce de uma expectativa do que as pessoas deveriam saber. O Pisa e o Saeb medem isso. Não é o “império” da prova. É que a prova deveria estar refletindo uma qualidade mínima que deveria estar garantida.

Maria de Salete Silva reconheceu o risco de as escolas concentrarem seus esforços nas respostas para as provas, alheando-se das demais aprendizagens necessárias. Para superá-lo, a representante do Unicef propôs a definição de um currículo nacional comum.

A escola precisa saber o que a criança precisa aprender. Esse talvez seja o maior desafio agora. E esses programas de avaliação têm que ter muito cuidado, para que não haja o risco de restringir o conteúdo ao que cai nas provas. O desafio agora é discutir o currículo, discutir o que a criança tem de aprender ano a ano, e estruturar a escola para garantir a aprendizagem, e não para o menino fazer a Prova Brasil. A Prova Brasil é importantíssima, mas não se pode ter uma escola estruturada em torno dela, assim como o ensino médio não deve ser estruturado para o estudante passar no vestibular. Entender currículo e construir currículo talvez seja o maior desafio, para não se restringir a avaliação.

Já para Sandra Zákia, da ANPEd, a influência nos currículos das escolas seria uma decorrência negativa da ênfase nas provas em larga escala como uma medida de qualidade.

Uma [das implicações práticas da ênfase nas provas] é condicionar o que é relevante em termos do currículo da escola. Também está trazendo para dentro da escola um fortalecimento da ideia de avaliação como medida, confundida com uma ideia de prova. Pesquisas têm mostrado que algumas escolas vêm implantando uma sistemática de aplicação de provas, a partir das avaliações externas. Eles constroem provas e testes com base no Saeb ou no Saresp⁵⁶, e começam a treinar os alunos para responder a essas provas. Isso está trazendo, com muita intensidade, reforçando seria uma palavra melhor, a ideia de avaliação como sinônimo de mera verificação.

O coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Daniel Cara, apontou o risco de o Ideb estimular a relação mecânica ensino-teste, relegando outros conteúdos fundamentais a um segundo plano.

Outro risco que o Ideb incorre, e não acreditamos nesse tipo de perspectiva, é que ele constrói (e é a mesma coisa que pode acontecer com o novo Enem) um sistema educacional fundamentado na metáfora do burro e da cenoura: as escolas são orientadas a ir bem no Ideb e nas provas nacionais, e isso se torna a cenoura, deixam de trabalhar os conteúdos fundamentais. Você prepara os alunos para as provas; desvirtua o processo.

Um ambiente de competitividade entre as escolas foi outro aspecto negativo levantado nos depoimentos em relação à maneira como as provas tem sido implementadas no Brasil. Essa foi a posição de Sandra Zákia. Para a vice-presidente da ANPEd, a competitividade e a suposição de uma diferenciação entre os estabelecimentos seria uma implicação prática da ênfase nas provas.

Ela tende a intensificar uma perspectiva muito mais competitiva do que cooperativa, tanto no interior das instituições escolares quanto entre as instituições escolares, como entre os próprios sistemas de ensino. Essa publicização de resultados, por meio de *ranking*, de classificação, não é um mecanismo que, de fato, potencializa uma melhoria de qualidade para todos,

⁵⁶ O Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) é uma avaliação externa realizada pela Secretaria de Estadual de Educação de São Paulo. Seu objetivo é “fornecer informações consistentes, periódicas e comparáveis sobre a situação da escolaridade básica na rede pública de ensino paulista, visando orientar os gestores do ensino no monitoramento das políticas voltadas para a melhoria da qualidade educacional” (SÃO PAULO, 2010a).

mas, pelo contrário, ele supõe uma diferenciação no interior dos sistemas de ensino.

3.4. Ações visando à qualidade da educação

Neste tópico, foram alocados os depoimentos relacionados às ações desenvolvidas pelos atores visando à qualidade da educação. A maior parte corresponde a respostas dadas às perguntas, do roteiro de entrevista, “como sua visão de qualidade se opera programática e politicamente?” e “como sua organização / órgão tem se inserido nas discussões que tocam a questão da melhoria da qualidade da educação no país? Qual é o programa de ação de sua organização / órgão no que toca ao tema da qualidade da educação?”. A primeira constatação que pudemos colher é que, ao serem indagados sobre a agenda político-programática dos órgãos e organizações que representam, a quase totalidade das pessoas entrevistadas apresentou, de forma mais ou menos sucinta, todo o conjunto de ações que realizam. Ou seja, a tendência predominante é que toda a pauta seja identificada com a busca de qualidade. Os programas e políticas desenvolvidos pelos atores são considerados promissores dentro de seus critérios, tendo a intenção de, se não transformar, melhorar a educação, aproximando-a de seus ideais. Se a qualidade é um juízo de valor, tudo o que é considerado bom é a ela associado. A constatação se coaduna com o argumento de autores como Enguita (2001), segundo o qual a bandeira da qualidade impregna todas as ações desenvolvidas no campo da educação.

Cada ator se engaja em atividades condizentes com o seu perfil. A ANPEd produz e divulga pesquisas acadêmicas, o MEC formula e executa políticas nacionais, a Undime articula e dissemina informação entre secretários municipais de educação, o Banco Mundial apoia projetos de unidades da federação, o Unicef elabora estudos, mobiliza atores e apoia iniciativas de instituições não governamentais, o Todos pela Educação mobiliza a sociedade e os dirigentes educacionais visando ao alcance das metas estabelecidas pelo movimento, a CNTE prega a valorização e melhoria das condições de trabalho do magistério, a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados apoia a edição de leis relacionadas à educação, o Conselho Nacional de Educação delibera sobre e normatiza questões da educação nacional, o

Instituto Ayrton Senna faz parcerias com secretarias de Educação com a intenção de melhorar os indicadores educacionais. Todos esperam que suas ações “gerem qualidade” (qualquer que seja o entendimento da noção).

As ações dos atores são coerentes com as demais declarações dadas, não transparecendo contradições. Atua-se a favor do que se defende. Ainda que as ações levem a caminhos e horizontes distintos, percebe-se que os órgãos e organizações desenvolvem seu trabalho sem se confrontar com os demais, isto é, nenhum atua *contra* a ação do outro. Como exemplo, poderíamos imaginar uma ação concreta de oposição à centralidade das avaliações em larga escala na política nacional. Algum ator pode considerar a ação de outro órgão ou organização como não promissora, mas não sai a público para atacá-la.

Quatro tipos de ação foram identificados: 1) definição de padrões de qualidade; 2) mobilização de dirigentes educacionais e apoio às esferas municipais e estaduais de educação; 3) influência em políticas públicas e produção de conhecimento; 4) mobilização da sociedade.

3.4.1. Definição de padrões de qualidade

O estabelecimento de um padrão nacional de qualidade associado à definição de um custo aluno-qualidade foi uma ação mencionada por quatro entrevistados. Representantes da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, CNE, MEC e Unicef defenderam a iniciativa. A definição de padrões traduz-se como a especificação de elementos que constituem a noção de qualidade da educação, visando à adoção de garantias para que a educação nacional compartilhe um patamar mínimo, de forma a reduzir as diversas desigualdades existentes. Assim como colocado por Oliveira (2006), um padrão de qualidade unificado pode colaborar com a caracterização de um ensino de qualidade, oferecendo parâmetros para julgamento e subsidiando o acionamento da justiça em caso de oferta de ensino que não apresente as características determinadas. Responde também às determinações colocadas pela legislação educacional, que se refere à garantia de um padrão nacional de qualidade como um dos princípios do ensino e encampa a criação de um custo aluno-qualidade.

No mesmo contexto, situam-se as propostas de elaboração de diretrizes curriculares (citadas pelos representantes do CNE e do Unicef), de diretrizes nacionais da carreira e remuneração do magistério (presentes nas respostas do CNE e da Undime) e de parâmetros de gestão (mencionados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação). As propostas partilham da lógica do estabelecimento de padrões, já que a definição de diretrizes também incide na caracterização de uma educação de qualidade e criação de parâmetros e de patamares mínimos.

Os padrões e diretrizes têm um foco nos insumos e processos, em contraposição aos resultados. Observa-se também que sua definição não é atrelada ao alcance de resultados, ou seja, eles são valorizados em si, ainda que alguns possam considerar que o sentido dos padrões é criar bases para a “aprendizagem”. Vamos aos depoimentos.

Quanto aos desafios vislumbrados no que toca a temática da qualidade da educação, Arlindo Queiroz mencionou a necessidade de explicitação de um padrão de qualidade.

Do ponto de vista dos aspectos mais práticos de implementação de políticas, o Brasil tem hoje a necessidade de enfrentar a definição e a explicitação do que é padrão de qualidade. [...] Ainda não temos um padrão de educação universal, direito de todos; temos oportunidades desiguais. O Fundeb deu um avanço importante, o piso nacional está dando um avanço importante, mas ainda não conseguimos resolver a discussão do padrão de qualidade e, conseqüentemente, do custo aluno-qualidade relacionado a esse padrão de qualidade.

Para Queiroz, pactuar um padrão de qualidade implica a organização de um Sistema Nacional de Educação no qual haja uma definição das responsabilidades e co-responsabilidades dos entes federados, definindo-se a provisão dos meios.

É necessária uma discussão conjunta entre a sociedade civil e a sociedade política sobre a organização da educação nacional, que é a discussão do Sistema Nacional de Educação, objeto da Conae. Num país federativo e de dimensão continental, a discussão da qualidade implica ter clareza das responsabilidades e das áreas de co-responsabilidade com relação à educação como política de Estado. Implica também definir o provimento dos meios, por parte do governo federal, dos governos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios, em colaboração, definindo as responsabilidades e as co-responsabilidades, por meio de uma grande discussão nacional. Um elemento que une a relação inter-federativa é exatamente a definição de um padrão de qualidade, em que todos pactuem esse padrão, em que se defina qual é o custo aluno-qualidade para implementá-lo, e em que claramente cada ente tenha as condições para implementar o padrão. Se temos uma distribuição desigual dos meios para promover esse padrão de qualidade, acabamos tendo um país extremamente desigual.

Daniel Cara falou da opção da Campanha Nacional pelo Direito à Educação em elaborar uma referência de custo aluno-qualidade inicial, o CAQi⁵⁷. Para ele, a escolha contribui para tornar as propostas de políticas de qualidade da educação mais concretas.

O que acontece quando começa a se discutir qualidade da educação (eu fui já para dois seminários internacionais e o problema do Brasil é o mesmo que se vive lá fora), é que a discussão toda passa a ser um debate etéreo, muito pouco concreto; e tudo aquilo que não tem concretude é difícil de ser incorporado pelas políticas públicas. Essa preocupação em construir uma proposta concreta ao problema da universalização da qualidade na educação explica os caminhos da Campanha na construção do CAQi. Por exemplo, a Constituição fala da garantia de um padrão mínimo de qualidade na oferta do ensino público. Com base nessa questão procuramos responder: como pode se determinar esse padrão mínimo? O primeiro passo foi determinar uma lista de quais são os insumos que precisam ser garantidos para a oferta de uma educação pública de qualidade para cada etapa da educação básica. Insumos são elementos bastante concretos, são pragmáticos. E, ao fazermos esse exercício, incluímos o princípio da equidade. O que isso significa? Quisemos criar um meio de garantir que o aluno do Amazonas tenha uma escola tão boa quanto tem – ou deveria ter – o aluno do Distrito Federal. Para tanto, foi preciso inverter a lógica do orçamento público educacional. Somamos os insumos, fizemos os cálculos do que é preciso para a qualidade na educação e depois comparamos com o que está disponível nos orçamentos da União, estados, Distrito Federal e municípios para a educação pública. O fato é que percebemos que a conta de chegada no Brasil, para o número atual de estudantes das redes públicas brasileiras, é só de R\$ 29 bilhões. Precisamos disso para implementar o CAQi. E com o CAQi chegamos numa forma de exigir publicamente elementos que subsidiam uma educação de qualidade, porque como eu disse, os insumos são concretos.

Para Cara, a adoção do CAQi seria especialmente importante visto que o investimento em insumos educacionais (*inputs*), ao contrário de outros países, nunca foi feito de maneira significativa no Brasil. Ele remete às perspectivas de utilização da noção de qualidade da educação apontadas por Adams (1993).

Fora do Brasil, a discussão tem sido sistematizada como o embate entre *inputs* e *outcomes*. O CAQi compõe o que seriam os *inputs*. Pressionamos a Campanha Global pela Educação a fazer uma pesquisa sobre o que os países consideravam como os aspectos mais importantes na qualidade da educação. Os países do [hemisfério] sul todos disseram que são *inputs*, os do norte todos disseram que são *outcomes*. Não teve intersecção, foram respostas absolutas. O que a gente conseguiu com o CAQi foi determinar que esses *inputs* são importantes (que na nossa linguagem seriam os insumos, as questões de infraestrutura e as políticas de valorização e formação continuada dos professores e demais profissionais da educação), porque esses são os remédios aos problemas da educação que nunca foram testados nos países do sul, inclusive no Brasil.

⁵⁷ Informações sobre o CAQi estão na descrição da Campanha, nas páginas 70 e 71.

Reconhecendo a insuficiência dos insumos na garantia de uma educação de qualidade, Daniel Cara informou o próximo passo da Campanha: definir parâmetros de gestão democrática para garantir um bom aproveitamento dos insumos educacionais.

Bom, produzimos o CAQi, mas agora precisamos avançar. A pergunta para nós é: os insumos sozinhos garantem uma educação de qualidade? A resposta é não. Aí entram os *outcomes*, a avaliação dos resultados, e isso exige a entrada do processo de gestão educacional. Pretendemos chegar nesse nível de proposição no próximo período, pós-mobilização para aprovação do novo PNE 2011-2020. Vamos investigar quais são os fatores fundamentais para garantir uma boa gestão educacional, tendo como referência o princípio legal da gestão democrática. A questão será: como construir uma gestão democrática que garanta que os insumos sejam bem aproveitados? São dois desafios: o primeiro é garantir os insumos. O segundo é garantir um bom processo de gestão educacional, alimentado por uma prática complexa e completa de avaliação de resultado da qualidade da educação. Essa avaliação deve oferecer aprendizados para melhorar os sistemas educacionais, a sala de aula...

O Unicef apoiou financeiramente a elaboração do CAQi pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Maria de Salette Silva afirmou que a proposta “é ótima, pois trabalha com a noção de qualidade como diretriz do custo.”

O custo aluno-qualidade foi ainda citado por César Callegari como parte da agenda da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação no tocante à qualidade. Ele se referiu também às diretrizes curriculares nacionais.

Estamos revendo e atualizando as diretrizes nacionais curriculares de todas as etapas e modalidades da educação básica. Claro, em todos os pontos dessas diretrizes, da especificação de determinados conteúdos a serem tratados até a sugestão de formas de organização do trabalho educativo, o sistema de gestão desse trabalho, o processo de participação, a elaboração de materiais, os seus respectivos sistemas de avaliação, tudo isso possa estar voltado a padrões mais elevados da qualidade em matéria de educação. Um outro ponto importante diz respeito ao desenvolvimento de uma proposta de custo aluno-qualidade. O Brasil, nos últimos anos, tem aperfeiçoado seu sistema de financiamento da educação. O Fundeb, por exemplo, é uma expressão disso, um sistema mais avançado de financiamento da educação. Porém, esses mecanismos de financiamento da educação padecem de um pecado original: nunca relacionam o financiamento a padrões ou metas de qualidade. Então, a pergunta é: qual o volume de natureza financeira e administrativa que deve ser proporcionado para que se atinja um determinado padrão de qualidade da educação? Quanto custa uma escola de qualidade? A partir daí, nós vamos descobrir quais são os recursos necessários para que a educação seja não apenas uma educação, mas uma educação de qualidade para todos.

Callegari falou também sobre as diretrizes nacionais da carreira e remuneração do magistério.

Acabamos de aprovar as diretrizes nacionais da carreira e remuneração do magistério, que definem um conjunto de orientações para que os sistemas de ensino dos estados e dos municípios elaborem as leis que estabeleçam os estatutos do magistério, planos de carreira e remuneração. Para que? Nós quisemos dar uma contribuição para que ser professor seja uma boa opção não só profissional, mas de vida também.

As diretrizes nacionais da carreira e remuneração do magistério foram abordadas ainda por Carlos Eduardo Sanches, da Undime.

Vamos realizar uma rodada pelo Brasil todo sobre a implantação dos planos de carreira, porque a lei do piso determina que seja este ano. Vamos oferecer uma assessoria gratuita a todos os municípios para construírem seus planos municipais de educação e seus planos de carreira.

3.4.2. Mobilização de dirigentes educacionais e apoio às esferas municipais e estaduais de educação

A mobilização de dirigentes educacionais e o apoio às esferas municipais e estaduais de educação foram os tipos de ação mais comuns citados nos depoimentos dos atores. Aqui se inscreve a maior parte das ações do Banco Mundial, Instituto Ayrton Senna, MEC, Todos pela Educação, Undime e Unicef.

Carlos Eduardo Sanches, ao falar da agenda da Undime no que diz respeito à qualidade, referiu-se principalmente ao apoio dado aos dirigentes municipais de educação para o exercício de sua função. Para ele, dotar o gestor de informações e instrumentos possibilita uma melhora na qualidade da educação.

Todo nosso trabalho tem sido no sentido de levar informação e formação para todos os secretários, porque isso permite melhorar sua gestão. Além de uma série de iniciativas junto ao MEC, a Undime desenvolveu um material (UNDIME, 2009a), em parceria com o Unicef, para orientar a agenda de trabalho dos 100 primeiros dias de gestão do secretário municipal de educação. A missão dele, a importância de seu papel, desde o que é de caráter geral até o que é pontual e específico - por exemplo, se todas as medidas foram tomadas para começar o ano letivo - e também o que é de caráter programático. Em paralelo, realizamos, em parceria com o MEC, encontros em várias regiões do país que reuniram mais de 80% dos secretários municipais de educação. Foram quatro dias de trabalho em que aprofundamos o PDE e discutimos esse material (UNDIME, 2008), que é a primeira publicação no Brasil para quem é secretário municipal de educação.

E com uma diferença: foi feito por quem tem a experiência de colocar a mão na massa. [...]. Temos também uma revista bimestral⁵⁸ para levar informação e formação. [...] Esse é o nosso trabalho institucional para facilitar o dia a dia do secretário municipal da educação e sua equipe de assessores e técnicos, e isso tem um impacto muito pesado na melhoria da qualidade da educação. Porque se ele estiver empoderado de tudo isso, com certeza, vai melhorar a qualidade da educação.

Em seu depoimento, Sanches destacou a importância do aumento do investimento estar articulado à melhoria da gestão.

Na nossa esfera, que fazemos gestão nos municípios, estados e União, o Brasil discute hoje o binômio financiamento e gestão. [...] A Coreia do Sul tinha um rendimento em educação que era menor que o do Brasil nos anos 60 e tinha uma renda per capita que era três vezes menor que a nossa [...]. Hoje, a Coreia do Sul tem um rendimento na área de educação que é 1,5 maior que o nosso e a renda per capita cresceu seis vezes. Isso porque eles passaram de um investimento de em torno de mil dólares criança/ano para seis mil dólares criança/ano. [...] Mas, não basta apenas subir. Para ter uma educação de qualidade, você verá em qualquer em qualquer análise, que a gestão é fundamental, e volta à primeira coisa que falei: a importância de planejar e executar com qualidade, fazendo com que o grande foco de todo trabalho seja o aluno. [...] Se o recurso público é bem gerido, tem que dar resultado lá na ponta, no rendimento dos alunos.

A ação do Instituto Ayrton Senna busca o apoio à gestão de redes de ensino municipais e estaduais. Tatiana Filgueiras relatou que, nos programas da área de educação formal, são firmadas parcerias com secretarias de Educação nas quais o Instituto é responsável pela capacitação de professores, distribuição de material didático e implantação do sistema de monitoramento e avaliação.

O Instituto não procura [os estados e municípios], mas, depois desse primeiro contato, nós deixamos o papel de cada um bem claro, cada um tem que se comprometer com o que lhe cabe. Se o Estado não se compromete, nós não estabelecemos a parceria. Existe um contrato que é assinado, que é a garantia de que teremos condições para que trabalho aconteça: tem que ter os 200 dias letivos, professor em sala de aula, transporte para o aluno chegar à escola, enfim, o mínimo para o que o trabalho aconteça. [...] O Instituto entra com o trabalho. Nós nunca recebemos ou repassamos recurso para nenhuma esfera de poder público. Com nossos recursos, contratamos consultores que visitam as cidades, alguns inclusive se mudam para as localidades, implementamos um *software* de acompanhamento diário (os dados são coletados diariamente pelos professores em sala de aula e inseridos mensalmente no sistema, o que permite o Instituto acompanhar o trabalho). Daí tem o material dos alunos, dos professores, capacitação. O recurso do Instituto chega nas redes em forma de recursos não financeiros.

A aplicação de provas elaboradas com o padrão do Saeb também faz parte dos programas do Instituto.

⁵⁸ “Revista educação municipal”.

Esses programas de educação formal são medidos quanto à sua qualidade. [...] Nesse escopo da qualidade, temos os indicadores que dizem respeito ao desempenho do aluno, indicadores realmente qualitativos, que medimos dentro do padrão do Saeb. Nós aplicamos provas anuais, feitas pela Fundação Carlos Chagas, para saber se os alunos que estão cursando os programas do Instituto estão aprendendo o que é esperado para a sua série; medimos as habilidades do aluno tanto em português quanto em matemática. Os alunos fazem prova de 1ª, 4ª e 8ª séries, porque nós elaboramos o equivalente ao que seria a escala do Saeb para as séries inferiores.

Filgueiras ressaltou que os programas do Instituto Ayrton Senna têm alcançado quase 100% das metas estabelecidas, mesmo trabalhando com estudantes em condições socioeconômicas desfavoráveis. A razão seria o desenvolvimento de um trabalho estruturado, no qual o estabelecimento de metas seria crucial.

Um aspecto importantíssimo da qualidade é o adequado estabelecimento de metas. Nós temos metas de qualidade e quantidade, e acompanhamos o alcance das mesmas. Os programas do Instituto (Acelera e Se Liga) alcançam aproximadamente 99,5% das metas estabelecidas. Já ouvi de membros do CNE que nós não podemos cobrar muito da escola pública, pois temos meninos em condições socioeconômicas muito desfavoráveis. Nós trabalhamos com meninos nessas condições: trabalhamos com os 20% mais pobres da população brasileira, e esses meninos alcançam virtualmente 100% de resultado. O que justifica que 25% dos alunos da escola fundamental pública estejam defasados, que 13% estejam analfabetos na 8ª série? Nós sabemos que a condição socioeconômica da família tem um papel muito importante no alcance do resultado, mas isso não pode ser uma desculpa para quando nós não alcançamos resultado com esses meninos. Quando você faz um trabalho estruturado, com material adequado, com capacitação, com avaliação, esses meninos que são os mais pobres conseguem se alfabetizar na idade certa, conseguem passar de ano.

Filgueiras falou ainda sobre os programas de educação complementar desenvolvidos pelo Instituto Ayrton Senna.

[...] Os programas que são de fora da escola são Educação pela Arte e Educação pelo Esporte, porque nós pensamos no desenvolvimento integral da criança. Como nós medimos isso? Com base nos pilares da educação da Unesco e com base no impacto na vida escolar. Na verdade, nós não queremos que o menino seja um esportista, nós queremos que o menino tenha competências para ser o que quiser ser ao longo da vida.

O apoio a projetos das três instâncias de governo é a principal ação do Banco Mundial na área de educação no Brasil, indicou Madalena dos Santos. Segundo ela, a intenção é “testar” determinadas práticas para depois disseminá-las, ganhando escala – o que aconteceu com o Plano de Desenvolvimento da Educação, do MEC, que incorporou algumas experiências do Banco.

Historicamente, no Brasil, tínhamos o Projeto Fundescola, no qual testávamos determinados produtos para ver se tinham capacidade de transformar a qualidade da escola. O PDE-Escola foi desenhado e testado

nesse projeto do Banco. A vantagem do Banco é trazer experiências internacionais e assim não começar do zero. É claro que o governo tem que fazer as adaptações das inovações para a realidade local. [...] Um projeto apoiado tecnicamente ou financiado pelo Banco só é vitorioso quando é assimilado como um todo. Muitos produtos do PDE, como o Escola Ativa, formação de professores de 1ª série, foram testados em vários estados e municípios e hoje em dia passaram a fazer parte da política geral do MEC e constituem-se como elementos do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Plano de Ações Articuladas.

Santos falou sobre o perfil de projetos que tem tido apoio do Banco Mundial no país. Ensino médio, aumento da carga horária (com atividades de Esportes, Cultura, Informática e Línguas Estrangeiras), monitoramento e avaliação e melhoria do fluxo escolar são algumas das áreas para as quais os estados têm solicitado recursos.

Agora no Brasil estamos financiando mais por solicitação do próprio governo. Não podemos impor, dizendo, por exemplo, “vamos fazer um projeto para a educação superior”. Quem diz é o próprio cliente. Temos trabalhado muito mais na educação fundamental. Recentemente, depois que quase 94% dos alunos de 7 a 14 anos já estão na escola, apareceu a necessidade de impulsionar o ensino médio. Muitos estados têm procurado mais financiamentos para o ensino médio. Projetos recém-iniciados em Pernambuco, Ceará e Minas Gerais partem de uma solicitação do governo para uma reforma mais profunda na educação desses estados, e estão buscando ofertar mais horas de estudos para os alunos. Nem sempre se trata de ensino integral, mas da oferta de atividades em tempo integral, quer dizer, atividades esportivas, culturais, de informática, línguas estrangeiras. Os educadores pretendem manter os alunos fora da rua, como estratégia para diminuir a violência. [...] Os projetos também têm colocado em pauta a questão do monitoramento e da avaliação. Se o aluno é mais bem monitorado, é possível ajudá-lo sem esperar que seja reprovado. A reprovação traz prejuízo para todo mundo, e impacta até o custo. Em Pernambuco, informaram-nos que o estado tem gastado 400 milhões por ano só com reprovação. [...] Todos os projetos vêm pedindo ainda recursos para melhorar a distorção idade série e melhorar o fluxo. E isso melhora a qualidade, porque o aluno se interessa por aquilo que é novo. Se a escola fica repetindo o que o aluno já ouviu, ele se desinteressa, e o ano repetido não causa nenhum impacto maior na sua aprendizagem.

O PDE foi o foco do depoimento de Maria do Pilar Lacerda quando indagada sobre o principal programa de ação do MEC no que diz respeito à qualidade da educação. A secretária de Educação Básica mencionou a concepção geral do plano e citou alguns projetos e programas⁵⁹ que o integram. Destaca-se neles o caráter indutor e de oferta de apoio aos estados e municípios.

⁵⁹ Os programas mencionados por Lacerda foram: Pró-Infância (construção de escolas infantis), Pró-Infantil (formação de trabalhadores de creche no ensino médio), Provinha Brasil (avaliação do processo de alfabetização de crianças até oito anos), Prova Brasil, Ideb, ampliação do ensino fundamental para nove anos e programas de merenda, livro didático e transporte escolar.

.O Plano de Desenvolvimento da Educação, que tem 40 programas, enxerga a educação sistemicamente, não é o dilema dos anos 90: ou educação básica ou ensino superior; ou dos anos 70: só ensino superior. Não tem boa formação de professores sem uma educação superior pública de qualidade, não tem uma educação básica de qualidade sem uma formação de professores muito boa, não tem ensino fundamental de qualidade se as crianças não tiverem acesso à pré-escola, então tem que pensar a educação infantil. E o ensino médio, que seria a ligação do jovem com o mundo do trabalho e o mundo da universidade, também é um garantidor de uma boa formação. Então, o PDE pensa a educação brasileira como um todo, o ministro costuma repetir, da creche ao doutorado, e tem políticas para todas essas etapas. [...] O PDE é esse conjunto de ações, que organiza o funcionamento do Ministério, que organiza a visão que se tem da educação pública no Brasil, e que reforça o trabalho do Ministério com as secretarias municipais e estaduais no constitucionalmente previsto regime de colaboração.

O PDE e sua visão “sistêmica” também foram citados por Arlindo Queiroz quando indagado sobre o principal programa de ação do Ministério no que concerne a questão da qualidade. Queiroz falou dos programas desenvolvidos pelo Ministério, especialmente dos relacionados à gestão democrática. A participação teria o potencial de ampliar a perspectiva de qualidade, trazendo outras percepções e interesses para o processo educacional.

Tem um conjunto de programas que estão nesse contexto, o esforço da gestão democrática, com o Pró-Conselho⁶⁰, que intensificou a relação entre participação e qualidade. Para conseguir qualidade na ótica dos valores em disputa na sociedade você tem que ter participação, assim como trazer também as percepções e interesses dos vários grupos culturais, mas também de grupos políticos. A gestão democrática participativa com o conselho escolar, com os conselhos municipais, com as conferências municipais, com a conferência nacional. Com programas arquitetônicos, construção de parâmetros para a educação infantil, agora o Proinfância⁶¹ também traz uma contribuição para essa discussão, toda a discussão da rede de educação profissional, que se ocasionou a partir dos Cefets⁶², a expansão da universidade pública federal, houve todo um investimento. Também transporte escolar, livros didáticos, questão e discussão do currículo que se inicia com mais ênfase agora, de sorte que essa questão vem sendo trabalhada, embora a questão da qualidade ainda continua sendo um grande desafio no Brasil.

⁶⁰ O Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) é um programa do MEC destinado qualificar gestores e técnicos das secretarias municipais de educação e representantes da sociedade civil para que atuem nos Conselhos Municipais de Educação.

⁶¹ O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), do Ministério da Educação, oferece apoio financeiro para construção e reforma de creches.

⁶² Os Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) fazem parte Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação. Presentes em todos os estados brasileiros, os centros oferecem cursos técnicos e superiores de tecnologia.

3.4.3. Influência em políticas públicas e produção de conhecimento

A influência em políticas públicas e a produção de conhecimentos integram as ações da ANPED e CNTE e parte das ações do Banco Mundial, Todos pela Educação e Unicef⁶³.

No que concerne a inserção nos debates sobre qualidade da educação básica no país, Sandra Zákia ressaltou a atuação da ANPED em espaços de discussão de políticas públicas, a divulgação das pesquisas desenvolvidas por seus associados e a sistematização de propostas de ação.

A ANPED tem intensa atuação em diferentes espaços e fóruns, junto a decisores, governantes e ONGs. A contribuição mais substantiva da ANPED, que é de sua natureza, é viabilizar a difusão, a divulgação de conhecimentos, de pesquisas, propiciando uma interlocução entre pesquisadores. [...] Para além de um mero debate que a associação viabiliza, ela sistematiza algumas propostas de intervenção, interagindo com as políticas que vêm sendo implementadas. Tem um papel ativo nas conferências de educação, em diferentes fóruns de discussão da educação e da qualidade da educação. É posição histórica da Associação na defesa da educação pública, gratuita, laica e de qualidade.

O trabalho do Todos pela Educação está estruturado em torno de metas⁶⁴ para a educação nacional. A ideia é que elas pautem políticas nas três instâncias de governo e apoiem a gestão das redes. Para Maria Lucia Reis, essa foi uma contribuição inovadora do movimento para a área da educação, que, segundo ela, não tinha a tradição de definir metas para orientação das ações.

O Todos pela Educação definiu as metas porque antes existiam métricas, medidas e fotografias da situação. As fotografias eram péssimas e não existiam metas de futuro. Havia a constatação que a educação estava ruim, mas não havia metas de onde deveríamos chegar. Havia, inclusive, a ideia que ter metas era coisa de empresário, de empresa, era contaminar a educação com o modelo empresarial. O Todos pela Educação mostrou que sem metas era difícil saber para onde estávamos indo, onde queríamos chegar, e em que velocidade.

Para Reis, as cinco metas estipuladas pelo Todos Pela Educação são consensuais no Brasil, não tendo sido contestadas.

⁶³ Algumas das ações listadas anteriormente também poderiam ser identificadas como influência em políticas públicas. Toda a atuação da Undime, no limite, visa influenciar as políticas nos municípios, e as do MEC também interferem diretamente nessas esferas.

⁶⁴ As cinco metas delineadas pelo movimento Todos pela Educação, tal como consta na página 80, são: toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; toda criança plenamente alfabetizada até os oito anos; todo aluno com aprendizado adequado à sua série; todo jovem com o ensino médio concluído até os 19 anos; e investimento em educação ampliado e bem gerido.

O Todos pela Educação começou fazendo um levantamento a respeito do que existia na educação e que todos, indiscriminadamente, achavam que era necessário. Decidimos trabalhar primeiramente com o que era consenso e, neste momento, foram definidas as cinco metas. Sem dúvida, existem outros pontos também muito importantes para atingirmos uma educação de qualidade, mas foi preciso definir um foco. Estes primeiros quatro anos de existência do movimento nos mostraram que as cinco metas são consenso geral.

Com vistas ao alcance das metas delineadas, o movimento concentra sua ação na influência em políticas públicas, relatou Reis.

O Todos pela Educação é um movimento de mobilização da sociedade e de influência em políticas públicas. Em tudo o que for possível influir para que as metas sejam atingidas, o movimento foca os seus esforços. Por exemplo, estamos lutando pelo fim da DRU, a Desvinculação de Receitas da União, que impede a transferência dos recursos destinados à educação [...]. Mais dinheiro, bem administrado, é um grande facilitador para que se consiga o sucesso e a aprendizagem dos alunos. O movimento faz mobilização com os secretários municipais e estaduais de educação, para falar dos objetivos e das metas.

Segundo Maria de Salette Silva, a agenda política e programática do Unicef quanto à temática da qualidade da educação estrutura-se em torno de ações indiretas, principalmente de mobilização de atores e influência em políticas públicas, com foco na redução de desigualdades educacionais. Para tanto, o organismo desenvolve programas como a certificação de municípios que melhoram os indicadores relacionados à infância e à adolescência⁶⁵, apoia técnica e financeiramente projetos de ONGs no país⁶⁶ e elabora estudos para subsidiar a implantação das políticas. Segundo Silva, as ações são manejadas para a garantia da aprendizagem.

O Unicef tem o papel de iluminar informações e tentar fazer com que elas modifiquem a política pública. [...] O próprio nome do programa diz: não falamos em educação, falamos em aprender. Quando lançamos o relatório, o Siab (UNICEF, 2009), fomos olhar onde é que existe avanço na questão da aprendizagem e onde estão as desigualdades. Apesar de ser chamado um país de renda média, o Brasil tem dados educacionais ruins, às vezes comparáveis com os de países muito pobres. Eles expressam a desigualdade muito grande que existe no país. Então, este é o nosso desafio fundante: trabalhar para reduzir a desigualdade. Esse é o nosso papel no país. Quando fazemos qualquer análise da situação da educação, olhamos para essas desigualdades, onde elas estão acontecendo, por que estão acontecendo, e o que precisa ser feito como política pública. Não temos atuação direta. [...] Na nossa prática, identificamos campos de desigualdade. Elas estão relacionadas a: 1) Ao lugar onde a criança vive e mora – desigualdades regionais, desigualdades no campo, relacionadas com meios urbanos, de periferias de

⁶⁵ Programas Selo Unicef Município Aprovado Amazônia e Semiárido.

⁶⁶ Como exemplos de projetos apoiados, Silva destacou a elaboração de uma publicação sobre trabalho infantil para escolas com o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, o Prêmio Itaú-Unicef e o projeto Melhoria da Educação no Município, do Cenpec.

centros urbanos com centro e bairros mais estruturados, além das regionais clássicas de Semiárido e Amazônia, onde há os piores índices. 2) À cor da pele da criança. Temos um trabalho grande com a questão da raça e etnia; porque das crianças fora da escola, por exemplo, a maioria é negra. [...] 3) À idade. Temos hoje um foco enorme de trabalho nos adolescentes, pois eles estão em situação pior em todos os indicadores: abandono, evasão, acesso, permanência, conclusão, todos. [...] 4) Estão relacionadas também com a condição pessoal. Por exemplo, meninos com deficiência, soropositivos ou que convivem com soropositivos, têm maior dificuldade de acesso, permanência e tudo mais. Nosso papel é esse, olhamos a qualidade com o olhar da redução de desigualdade.

Madalena dos Santos se referiu à produção de estudos pelo Banco Mundial, como o que foi realizado com base nos resultados da Prova Brasil e do Saeb.

Temos também feito alguns estudos qualitativos, inclusive com resultados da Prova Brasil. O MEC pretendia saber por que escolas num mesmo município têm resultados tão diferentes. No nível das escolas a pesquisa foi feita pelo Unicef. No nível de município, a pesquisa foi realizada pelo Banco. O que nós fizemos foi escolher os municípios que tiveram melhor resultado na Prova Brasil e no Ideb, para verificar o que eles têm de diferente, para ver como esses municípios estavam implementando as políticas que o MEC estava desenvolvendo ou o que realmente definia a melhoria nos resultados educacionais.

Roberto Leão falou sobre financiamento, gestão democrática e valorização profissional quando indagado sobre a agenda programática da CNTE no que toca a qualidade da educação. Foi uma resposta vaga, pois não explorou no que consiste de fato as ações desenvolvidas. Compreendendo que ações envolvendo os três aspectos mencionados visam, pelo menos em parte, a influência em políticas públicas, elas foram alocadas neste item. Entende-se também que elas são vistas como condições necessárias para que haja qualidade na educação.

Costumamos trabalhar com um tripé para se atingir a educação pública de qualidade: financiamento, gestão democrática e valorização profissional. A valorização profissional não é só o salário, é salário, carreira, formação inicial muito consistente, formação continuada consistente e relacionada ao cotidiano do professor [...]. Financiamento: educação custa caro sim e precisa custar mais. O Brasil gasta por volta de 4 a 4,5% do PIB com educação. É muito pouco para um país deste tamanho, com os problemas e com as diferenças culturais, históricas e regionais que temos. Os estados, os municípios e o governo federal precisam gastar mais. [...] Gestão democrática, por que a gestão democrática? Para nós, a gestão democrática não é um fim em si mesma, é uma maneira de colocar para o aluno que ele precisa lutar contra uma estrutura de sociedade autoritária.

3.4.4. Mobilização da sociedade

A mobilização social é uma ação do Todos pela Educação e do Unicef.

Segundo Maria Lucia Reis, a mobilização da sociedade realizada pelo Todos pela Educação ocorre por meio de campanhas e programas de rádio que abordam maneiras de atores diversos (pais, professores, jornalistas, empresas, entre outros) colaborarem com a educação pública. O objetivo é o alcance das metas definidas pelo movimento.

A mobilização junto ao público em geral é [...] baseada em campanhas de divulgação, projetos de rádio sobre educação, entrevistas, conselhos para os pais, recados falados, depoimentos de grandes personalidades, artistas, esportistas. Temos que transmitir uma mensagem objetiva e de fácil entendimento. A mobilização com a sociedade civil acontece pelos meios de comunicação.

Ao discorrer sobre as ações desenvolvidas pelo Unicef, Maria de Salette Silva falou sobre a capacidade de mobilização do organismo de convocar atores distintos para efetivar direitos que estejam sendo negados a crianças e adolescentes.

O Unicef tem uma capacidade de convocação que. No Semiárido brasileiro existem 400 escolas sem água, nenhuma gota de água. Há 9.000 escolas no Brasil sem energia elétrica. É 1% só, mas, mesmo que o número absoluto de crianças seja pequeno, isso não é admissível. Para a criança que está lá é uma diferença enorme. Isso é o que estamos buscando identificar, mesmo que o número absoluto de crianças seja pequeno [...], pois o Unicef tem a capacidade de convocar os responsáveis e colocar na mesa para conversar.

3.5. Consensos e dissensos na opinião dos atores

Quando os assuntos em pauta foram os consensos e dissensos sobre o que é qualidade da educação, duas posições prevaleceram nos depoimentos. Uma parte dos entrevistados (representantes do Banco Mundial, MEC, Todos pela Educação, Undime e Unicef) valorizou as concordâncias e referiu-se às discordâncias como detalhes. Outra parte (ANPEd, Campanha Nacional pelo Direito à Educação e CNTE) sublinhou a existência de dissensos, marcando divergências em relação aos demais atores. Porém, os dois grupos convergiram em

afirmar que os dissensos estão mais localizados no âmbito do “como”, denotando o reconhecimento de acordos acerca dos objetivos ou da concepção de qualidade da educação.

Contudo, nada indica que tenham clareza do que seria o objeto de concordância. De maneira geral, fica subentendido entre os que exaltam a primazia dos consensos que a qualidade da educação é concebida como os resultados de aprendizagem dos estudantes. Os demais, mesmo não partilhando deste entendimento, não se referem à *noção* de qualidade da educação como um objeto de disputa (o que é qualidade, quais são seus significados). Apenas Roberto Leão se refere, ainda que de maneira genérica, às finalidades da educação como um grande dissenso. No geral, o foco recai sobre as discussões em torno das formas de *induzir* a qualidade da educação. O embate está no que será feito.

Alguns dos depoimentos relacionaram essa plataforma de consensos a um momento de mobilização social em torno da educação, transparecendo a compreensão de que esse “clima” de mobilização cria um ambiente comum, com todos trabalhando para um mesmo propósito. Dá-se por certo que há um objetivo comum a unir os atores nessa mobilização, mas não define em que consistiria. Um acordo genérico e impreciso parece ser suficiente. Há que considerar que valorizar o consenso e reunir os atores em torno da bandeira “educação pública de qualidade para todos” pode ser uma opção política, pois minimiza conflitos e facilita a elaboração e implementação de propostas.

Os depoimentos relacionam essa mobilização social em torno da educação, por sua vez, com o reconhecimento da importância da educação para o desenvolvimento individual dos estudantes e geral do país. Esse reconhecimento generalizado é o que levaria à mobilização de atores. Vamos aos depoimentos.

Carlos Eduardo Sanches, presidente da Undime, enfatizou os consensos. As divergências seriam questões menores.

O conceito de qualidade na educação é muito amplo e existem algumas questões bastante pontuais. Quando falamos de rendimento de professor, existe um confronto com a representação dos professores; mas quando tratamos com esse mesmo grupo sobre o aumento do investimento, a opinião é convergente. A defesa dos posicionamentos é convergente; em algumas questões pontuais existe divergência.

Madalena dos Santos, do Banco Mundial, afirmou que, apesar da profusão de nomenclaturas diferentes, enxerga uma homogeneidade nas concepções.

Eu não vejo muita diferença nas concepções educacionais. Pode-se até usar denominações diferentes, [...] mas vejo muito mais alinhamento entre as políticas, principalmente na questão da qualidade, como se o Brasil

começasse a despertar para o fato de que a má qualidade da educação brasileira deixa a imagem do país diminuída. Os secretários [de educação] têm partidos distintos, podem até dar nomes diferentes às mesmas coisas, mas quando se faz uma análise, vê-se que na escola tudo é muito parecido. Acho que no fundo todos desejam que o aluno seja o autor da sua vida, das suas conquistas.

Para as duas representantes do Todos pela Educação, os dissensos estariam concentrados nos detalhes e nas estratégias de implementação de ações. Priscila Cruz afirmou que existe uma plataforma comum grande entre os que atuam no campo educacional.

O que a gente mais tem visto é que a educação tem muito diálogo, conversa, colóquio, um monte de encontro, mas quando você vê duas pessoas aparentemente discordando, existe uma plataforma comum muito grande, eles acabam discordando no como, na forma como tal coisa vai ser implementada, mas é muito difícil você ter grandes dissensos na educação. Logicamente, como a verba é limitada, tem gente que defende a aplicação mais para um lado e menos para outro.

Maria Lucia Reis afirmou que “os dissensos que existem na educação são menos fortes que os consensos”, procurando minimizar possíveis oposições e divergências. Reis relacionou essa plataforma comum, representada por um mesmo objetivo final que integra os atores, com a emergência da noção de qualidade e com a disseminação da ideia de participação social na educação. Ela considera que esse grande objetivo, ou o foco dos atores, é o resultado, e que o método é que é alvo de disputas.

Como em qualquer setor, existem disputas, mas sempre por detalhes, pois no básico existe consenso. O dissenso é sobre como chegar lá [...] Ao se olhar para cima, o objetivo final é o mesmo para todos. Quando entrou em jogo a qualidade, a participação de todos e a co-responsabilidade, o objetivo passou a ser o mesmo. Quando se falava só no método, tínhamos trilhões de dissensos, que desaparecem quando o foco passa a ser o resultado.

A secretária de Educação Básica do MEC, Maria do Pilar Lacerda, se referiu à existência de um grande consenso em relação à importância da educação pública no país, ressaltando a participação de atores diversos num debate sobre qualidade.

Estamos num estágio interessante no Brasil de muito consenso em relação à importância da educação pública. [...] Temos a participação muito harmônica - não harmônica no sentido positivista, mas no sentido de muito afinada - de empresários, trabalhadores e sindicatos, no debate sobre qualidade da escola pública, onde você não fala desses pequenos interesses.

Para Maria de Salette Silva, os consensos predominam na rede de parceiros do Unicef, o que estaria relacionado com a composição da rede, formada predominantemente por atores próximos da gestão dos sistemas educacionais. No campo da gestão, que precisa dar respostas ágeis para a resolução dos problemas, as discussões teóricas perderiam terreno para questões práticas.

Na minha convivência há mais consensos. Eu convivo com gestores, o maior parceiro que nós temos é a Undime. Estamos muito lá na ponta. No [programa] Selo [Município Aprovado] nosso parceiro é o prefeito, o secretário. Nossa discussão é com quem está com a sala de aula na frente, com menos possibilidade de entrar em discussões teóricas, referências de metodologia; as pessoas estão lá para atender a criança. A referência teórica chega lá de outra forma, se aquilo dá apoio, dá suporte, ou toca.

Para Silva, os dissensos estariam mais localizados em disputas conceituais na academia do que na escola ou entre atores ligados à gestão.

Eu não arriscaria a dizer isso para você [quais são os consensos e dissensos]. Já assisti tanta discussão difícil... Há duas publicações que fizemos com a Ação Educativa sobre indicadores de qualidade (AÇÃO EDUCATIVA et al., 2008; MEC/SEB, 2009). Ali talvez tenha sido um espaço interessante para entender o que as pessoas pensam sobre qualidade. Existe uma disputa conceitual que, em minha opinião, está muito mais na academia do que na escola.

Iniciando a exposição dos depoimentos do segundo grupo (o que considerou que os dissensos são mais prementes), temos Sandra Zákia. A vice-presidente da ANPêd teve dificuldade em apontar quais seriam os principais consensos acerca do que é qualidade da educação. No que concerne às divergências, afirmou que se concentram na forma de induzir a qualidade. Duas maneiras principais de indução se oporiam: uma centrada no controle de resultados e outra na garantia de condições, tempos e espaços, com ênfase nos processos.

A divergência seria de como se produz essa qualidade. Minha sensação é como você induz a qualidade, tem uma divergência de noção, de como essa qualidade é induzida. Tem aqueles que dizem que você não induz por meio do controle, pois com isso não está induzindo uma qualidade para todos; dentro de uma lógica de competição você está induzindo e aceitando, como pressuposto, uma qualidade diferenciada. A qualidade tem que ser propiciada a partir da garantia de condições para construção de um trabalho coletivo no interior da escola, que se garanta tempo e espaço adequados para a construção da qualidade. Temos aí uma divergência de lógica de gestão para produção desta qualidade: alguns insistindo na lógica de controle de resultados e outros numa lógica de construção coletiva, de um projeto que tem que ganhar significação para os sujeitos envolvidos no processo de sua concretização e, portanto, uma ênfase muito grande no processo e não apenas no resultado.

Na mesma linha de Zákia, Daniel Cara afirmou que os dissensos se referem mais aos “caminhos” para a efetivação de uma educação de qualidade. Ele se referiu também à dificuldade que a educação brasileira teria em fazer com que as decisões tomadas pelas instâncias superiores cheguem às escolas.

A tua pergunta é fundamental, quer dizer, quais são os conceitos de qualidade? A minha sensação é que não há tanta divergência no que já foi

sistematizado, pelo menos não nos pilares da educação⁶⁷, nos quatro As propostos pela Katarina Tomasevski⁶⁸, que devem ser garantidos. Agora o caminho é como efetivar uma educação de qualidade. Eu acho, inclusive, que o marco legal brasileiro é bastante avançado, o problema é que ele nunca foi devidamente implementado. [...] O nosso problema é como chegar à ponta. Eu já trabalhei em várias áreas sociais. Nunca vi uma área como na educação, em que o que acontece na ponta está marcadamente deslocado e até mesmo inverso do que é definido nos processos de tomada de decisão. A distância entre as políticas públicas, os programas, os projetos sistêmicos e a escola é abissal. No SUS⁶⁹ (até porque é um sistema único, talvez aí esteja o segredo), a tomada de decisão de um órgão deliberativo federal, como o Ministério da Saúde, rapidamente chega na ponta, no posto de saúde. Os sanitaristas reclamam, mas a comunicação no SUS flui bem se comparada à educação. O clássico da educação é reclamar que a decisão sempre vem de cima para baixo, essas são as críticas que a gente sempre ouve e, de fato, o problema acontece. Até agora ninguém conseguiu desenvolver nada que resolva esse problema. É um tema chave, um enorme nó crítico.

Para Cara, duas estratégias principais de promoção da qualidade da educação estariam em jogo. A primeira, baseada no direito à educação, priorizaria o aumento do investimento em educação, a valorização dos profissionais da educação e a melhoria da infraestrutura das escolas. A segunda, chamada de economicista, apostaria na adoção do que chama de “atalhos”, isto é, soluções mais baratas e capazes de gerar resultados adaptados aos testes de larga escala.

A maior disputa está entre testar os remédios que já deram certo em outras realidades: aumento de financiamento, valorização dos profissionais da educação, melhoria da infraestrutura física das escolas; depois, deve ser empreendido um debate curricular, uma mudança na concepção curricular, acho até que nesses dois últimos aspectos o Brasil esteja mais avançado. Esse é o desafio. E precisamos enfrentar aqueles que insistem que a melhor maneira é pegar atalho, desconsideram tudo o que foi feito até hoje, desconsideram a existência dessas possibilidades, que são as possibilidades estruturais. Insistem em uma perspectiva pragmática, supostamente eficiente, mas marcadamente ineficaz.

Segundo Cara, num cenário repleto de carências, o paradigma economicista apresentaria soluções atraentes aos gestores educacionais, associando um baixo custo à capacidade de provocar mudanças nas avaliações em larga escala. As mudanças e resultados, entretanto, seriam superficiais, pois os alunos aprendem apenas o que será abordado nas provas em larga escala.

⁶⁷ Os quatro pilares da educação para o século 21 (aprender a ser, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a conhecer) foram propostos no relatório da Unesco Um Tesouro a Descobrir, organizado por Jacques Delors.

⁶⁸ Os “quatro As” foram criados por Katarina Tomasevski, primeira relatora especial da ONU para o direito à educação. São quatro características, complementares entre si, que compõem o direito à educação: a disponibilidade (Availability), a acessibilidade (Accessibility), a aceitabilidade (Acceptability) e a adaptabilidade (Adaptability).

⁶⁹ O Sistema Único de Saúde (SUS) foi criado pela Constituição Federal de 1988 para promover acesso ao atendimento público de saúde para toda a população brasileira.

São duas variáveis muito importantes: a primeira é oferecer educação de qualidade. Para isso, efetivamente, é preciso investir pesado. E nem sempre há formas de obter recursos, há muita disputa pelo dinheiro. A outra é eleitoral, é da própria natureza do sistema partidário-eleitoral: a educação vai ganhando mais importância na agenda pública, tem se tornado uma variável eleitoral forte, principalmente no município. Se o secretário não tenta dar resposta às coisas, ele não consegue avançar. E investir não parece ser uma alternativa plausível. Até porque o investimento demora a dar resultados, especialmente diante do nível de sucateamento das redes públicas. E resultados reais são mais difíceis dos que esses que emergem das testagens. [...] Para os gestores, [a corrente economicista] é uma solução eficiente. A educação sofre com baixo investimento. Com poucos recursos, não há como garantir boas condições de trabalho aos profissionais da educação e de infraestrutura. Até a gestão democrática compreende um custo mais elevado. Portanto, as apostilas otimizam custos. O professor mimetiza o conteúdo didático, ele se torna um simples multiplicador de conteúdo, uma máquina. O aluno aprende o que será perguntado, apenas. Tudo passa longe da qualidade social, da verdadeira aquisição de saberes. E o mais grave: graças a esse modelo, os gestores educacionais terão suas redes bem avaliadas nas testagens. Ou seja, o ciclo está fechado. Não avançamos em termos de qualidade efetiva de educação, mas dá-se a impressão de que tudo está melhor, embora não esteja. E tudo isso com baixo investimento... [...] Assim, a perspectiva economicista é aquela que apresenta supostamente as melhores soluções para os gestores, não por serem boas efetivamente, ou por mudarem a qualidade da educação oferecida em uma rede pública, mas é a que apresenta as respostas mais fechadas e com a possibilidade de serem executadas com um orçamento mais limitado.

A predominância de uma base consensual de ação entre os gestores educacionais apontada por Cara se relaciona ao depoimento de Maria de Salette Silva, para quem os consensos prevalecem na rede de parceiros do Unicef justamente por estarem próximos da gestão das redes. Cara considera que a corrente economicista conquistaria os gestores não por motivos ideológicos, mas por razões práticas ao proporcionar resultados valorizados socialmente com uma conta final passível de ser paga, de forma que a corrente se torna dominante no mundo da gestão. O coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação afirma ainda que o conjunto de soluções proposto pela corrente economicista significa, praticamente, uma privatização da rede pública.

Sinceramente, eu não acho que os gestores municipais e estaduais optam ideologicamente por essa corrente. No fundo, eles discordam dela. Vejo isso ouvindo seus discursos e tendo contato com muitos deles correndo o país. A questão é que o discurso – que é mais próximo de uma visão de educação como a da Campanha – é muito distinto da prática. O problema é que os gestores não têm muita saída. Se um empresário ou um consultor educacional supostamente respeitável chega e diz a um secretário de educação de um município pequeno ou estado com baixa arrecadação: “a sua rede vai melhorar em 15% no Ideb se você implementar o programa de progressão continuada que oferecemos e que segue os princípios defendidos por uma instituição séria como o Cenpec na década de 90; e vai dar bons saltos se você adotar o método do Instituto Ayrton Senna; e além disso tudo,

se você fizer um trabalho de formação de professores com a universidade privada ‘xpto’ vai reduzir custos em formação continuada; e vai ganhar grande destaque na mídia se utilizar massivamente as apostilas e sistemas pedagógicos de empresas privadas como os sistemas COC, Positivo, Pitágoras e do Grupo Abril gastando pouco e indo bem na Prova Brasil...”, dificilmente o gestor não vai se sentir atraído. E se for somada toda essa conta que, na prática, propõe a privatização da rede pública versus os custos com valorização de carreira, infraestrutura, etc., é mais fácil optar pelo atalho. Mesmo que ele não leve ao destino correto. O que quero dizer é que, em termos de consciência coletiva, eu não acho que essa corrente economicista seja predominante no mundo da educação, mas, em termos objetivos, ela é dominante no mundo da gestão educacional, até porque tem mais capacidade de dialogar com esse mundo, ou com o que se tornou ele. Ela propõe pacotes completos, mesmo que eles não permitam a solução dos verdadeiros problemas educacionais.

Roberto Leão se distingue dos demais atores ao defender a visão de que os dissensos estão relacionados a disputas de projetos de educação, que variam conforme o interesse dos atores sociais. Teríamos dois grandes projetos em oposição: o primeiro reduzido a uma educação mínima, com foco no desenvolvimento de proficiências e na formação para o mercado de trabalho, e o segundo direcionado à formação para a cidadania e ao desenvolvimento pleno dos estudantes. O depoimento do presidente da CNTE se refere, dessa forma, não às formas de gerar qualidade, mas às próprias concepções.

Se você levar em conta que a educação é uma disputa de projetos, claro que os conceitos de qualidade variam em função dos atores. [...] Para alguns, a qualidade é simplesmente oferecer oportunidade para o mercado de trabalho. Evidentemente que essa não é a nossa qualidade. O mundo do trabalho é para nós um princípio educativo fundamental, não o mercado. Para alguns, a qualidade se restringe a ensinar as nossas crianças, os nossos jovens, a escrever, ter um português que dê para ele se expressar razoavelmente, conhecer um pouco de matemática, e assim está resolvido o problema. Porque ele teria, com isso, condições de ter um emprego, aliado ao conhecimento de alguma profissão, ao treinamento, ao adestramento, que permita ele estar no mercado de trabalho. Por isso, dizemos que o conceito de qualidade que a Fiesp⁷⁰ defende não é o nosso.

Para Leão, o grupo de raízes empresariais se contentaria com uma educação “mínima” para os pobres, enquanto os representantes dos chamados movimentos sociais defendem uma escola igual para todos.

Existe uma diferença muito grande que vou sintetizar da seguinte maneira: alguns acham que deve ter uma escola para pobre e uma escola para os outros. Aachamos que, do ponto de vista da democracia, tanto os ricos quanto os pobres têm que ter a mesma escola. A escola para o pobre é aquela com ensino mínimo, com currículo mínimo, com tudo mínimo. A do rico é a outra escola. Nós queremos que essa escola do pobre, digamos assim, dos filhos dos trabalhadores, seja uma escola que permita o acesso ao

⁷⁰ Fiesp: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.

conhecimento, à cultura, onde o aluno possa conhecer o Bach, o Beethoven, o Dominginhos, o Luís Gonzaga. Porque os outros conhecem.

3.6. Existência de oponentes e de interesses adversos à educação

No apontamento de oponentes, três posições puderam ser identificadas entre os atores: a negação da existência de oponentes, a indicação dos empresários e elites como adversários e o reconhecimento de interesses corporativos dos professores como prejudiciais à educação.

Parte dos atores teve dificuldade de citar oponentes, tendência verificada principalmente entre os que valorizaram os consensos em detrimento dos dissensos. O único entrevistado que se posicionou mais claramente *contra* um ator do campo educacional foi Roberto Leão, para quem o empresariado, personificado no Todos pela Educação, atua em sentido contrário à CNTE. Daniel Cara também marcou divergências com o movimento, assim como polemizou com os que se alinham na corrente economicista. Porém, Cara não os mencionou como oponentes, mas como um grupo que reúne pessoas que acreditam que outras coisas são mais eficientes para melhorar a qualidade da educação.

Os outros oponentes citados caracterizam-se por serem difusos, ou seja, não são marcadamente expressos em órgão ou organização que os represente. Alguns depoimentos citaram empresários e setores da elite como oponentes, na condição de inimigos de classe e interessados na manutenção de seu poderio econômico. Dessa maneira, podemos observar que a maior parte dos atores não considera que um suposto “adversário” da educação de qualidade, portanto, faça parte da arena.

Já o magistério foi mencionado por representantes do Instituto Ayrton Senna e Undime não como um oponente, mas como uma categoria com a qual há uma dificuldade de diálogo em determinados momentos. Para esses atores, há um interesse corporativo, principalmente em torno dos salários e das condições de trabalho dos profissionais do ensino, que por vezes atua contra os interesses maiores da educação, ou mesmo contra os direitos dos estudantes (nesse sentido, alguns colocaram a oposição entre os defensores dos direitos dos professores versus os defensores dos direitos dos alunos). Acredita-se também que muitas vezes o docente se coloca na posição de vítima das insuficientes condições de trabalho,

negando sua parte de responsabilidade pelos resultados de desempenho de seus alunos. De outro lado, a CNTE e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação acreditam que atender às reivindicações do magistério é garantir condições fundamentais para uma educação de qualidade.

Não é ocioso observar que as duas categorias que mais receberam críticas e oposições sejam o empresariado e o magistério. Os dois grupos são os mais facilmente associados a interesses particulares. Isso pode indicar que os demais atores da arena (gestores federais e municipais, ONGs, organismos internacionais, pesquisadores, legisladores, conselheiros) sejam identificados de forma mais neutra em relação a seus interesses. Interessante apontar que nenhum ator citou o Banco Mundial como oponente, lembrando que o organismo já foi grande alvo de críticas quanto aos rumos dados à política educacional que se acreditava querer imprimir no país.

Ainda assim, podemos afirmar que os interesses dos gestores educacionais foram abordados pelo representante da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Com a valorização na mídia dos resultados das testagens e a crescente importância da educação nas disputas eleitorais, os administradores teriam o interesse de dar respostas aos problemas educacionais, especialmente respostas que apareçam nos resultados das provas de larga escala. Nesse sentido, Cara afirmou que o pacote “economicista” é o que oferece as soluções mais baratas e com maior capacidade de produzir melhorias no desempenho dos alunos nos testes, ainda que isso não signifique uma melhoria real no universo da educação. Vamos aos depoimentos.

3.6.1. Negação da existência de oponentes

Carlos Eduardo Sanches teve dificuldade em apontar oponentes à visão de qualidade da educação defendida pela Undime. Seu esforço foi frisar que as divergências são pontuais.

Pelo seu caráter, representatividade e capilaridade, a Undime tem sempre o cuidado de avançar coletivamente e de buscar um entendimento comum entre todos os atores. É importante isso. Nosso entendimento é de que juntos somos fortes, separados somos fracos. Quando você traz essa questão assim, nós não conseguimos observar, especificamente, uma corrente como você

coloca, o que conseguimos observar é algumas questões – novamente pontuais, gostaria de frisar isso – alguns entendimentos pessoais. Não conseguimos enxergar hoje no país uma corrente que contribua negativamente.

As diretoras do Todos pela Educação não apontaram nenhum oponente à concepção de qualidade defendida pelo movimento. “Quem pode ser contra a qualidade da educação?”, questionou Maria Lucia Reis. Para Priscila Cruz, a visão de participação e co-responsabilidade trazida pelo Todos pela Educação contribui para um ambiente de envolvimento com a educação e formação de alianças em nome de um objetivo comum.

Hoje em dia, tem-se reconhecido a importância de ter todos pela educação, porque até então a gente tinha um universo mais limitado, os educadores, os gestores públicos, não havia um envolvimento geral da sociedade. Acho que o Todos pela Educação traz essa visão mais moderna de participação e cidadania. Todos nós somos beneficiários e responsáveis pelos ônus e bônus. Ainda mais com educação, que é a base para conseguir uma nação melhor para todos. Co-responsabilidade e participação são fatores fundamentais para a conquista do direito de todas as crianças e jovens a uma educação de qualidade. Hoje, os paradigmas são outros: da qualidade, da participação de todos, da avaliação, de metas. O Todos pela Educação é criador e criatura ao mesmo tempo, a gente é fruto dessa mudança, mas, por outro lado, a gente também reforça essa mudança, meio que gira a espiral para cima.

Maria de Salete Silva também não apontou nenhum oponente. “Sinceramente, não temos encontrado ninguém que diga ‘sou contra isso’”, disse ela. Da mesma forma, Madalena dos Santos foi incapaz de apontar algum ator contrário à concepção de qualidade da educação do Banco Mundial.

3.6.2. Os empresários vistos como adversários

De formas distintas, o empresariado foi mencionado como um adversário ou como representante de interesses contrários ao desenvolvimento da educação pública pelos depoimentos do CNE, CNTE e MEC.

César Callegari discorreu sobre os interesses de setores das elites hegemônicas no país contra o acesso universal a uma educação de qualidade.

As elites hegemônicas no Brasil nunca desejaram clara e sinceramente que uma educação de qualidade fosse um direito de todos. Não são todos os

setores de elite, mas há setores hegemônicos que sempre temeram que uma educação de qualidade para todos pudesse significar o seu próprio fim. E, portanto, negaram e impediram propositalmente a massa maior dos brasileiros ao acesso à educação de qualidade. [...] Hoje em dia, não há nenhum motivo maior que pudesse justificar que o Brasil seja um país tão atrasado em matéria de educação.

Para Callegari, setores das elites empresariais e políticas que se opõem às propostas de aumento dos investimentos públicos em educação seriam adversários da qualidade da educação. O ponto de embate seria, portanto, a destinação de recursos públicos para a área.

Os atores sociais que considero os principais adversários seriam, não sei como dar nome aos bois, setores da elite empresarial e política contrários a investimentos maiores na área de educação, que se opõem quando propostas são apresentadas. Estamos tendo uma dificuldade enorme de aprovar no Congresso Nacional o fim da DRU. A pergunta é: quem se opõe? É um conjunto de mandatários que prescrevem que um país como o Brasil tem que colocar muitos recursos para o pagamento da dívida, superávit primário. Para onde vai o dinheiro da educação? Vai basicamente para quem manda, que é o complexo industrial-financeiro. Os bancos consomem uma parte grande, como impostos.

A secretária de Educação Básica do MEC, Maria do Pilar Lacerda, mencionou movimentos de setores privados (fundamentalmente donos de escolas) para evitarem a melhoria da educação pública e assim manter e conquistar mercados. Por trás desses interesses haveria uma campanha superdimensionada de desvalorização da educação pública. Lacerda associa essa questão às propostas que defendem a adoção de *vouchers*⁷¹ que, para ela, não promovem qualidade nem garantem equidade.

Claro que existem [...] interesses dos setores privados, pois, à medida que a educação pública melhora, o setor privado perde mercado; então não interessa para eles, em definitivo, que a escola pública melhore. Há toda uma campanha, às vezes velada, às vezes desvelada, de sempre mostrar que a educação pública está ruim, que tem violência, que ninguém aprende. Não acho que isso seja gratuito ou inventado, mas muitas vezes isso é superdimensionado. Muitas vezes há o interesse de fazer a discussão do *voucher*: o Estado daria o recurso para a família e a família compraria uma vaga numa escola privada. A experiência do Chile, inclusive avaliada pelo Banco Mundial, mostra que isso não garante qualidade e que não garante equidade. [...] Há setores não interessados na melhoria da escola pública porque existem grandes interesses econômicos por trás disso.

Sandra Zákia falou sobre as novas configurações e interações entre as esferas pública e privada na educação. O setor privado estaria adentrando na educação pública por novas vias, como a venda de materiais e prestação de serviços.

⁷¹ Os sistemas de *vouchers* na área de educação consistem no oferecimento de subsídios pelo Estado às famílias para que elas paguem as mensalidades escolares de seus filhos nos estabelecimentos que escolherem.

O setor privado vai defender os seus interesses, é claro, põe gente no CNE para defendê-los. Mas não tem nada de escondido atrás disso. [...] Tem uma disputa que se dá hoje no campo do privado. Existe uma linha muito tênue entre o público e o privado, que começa a desmoronar, há instituições privadas prestando serviços e vendendo materiais e equipamentos para os sistemas públicos de ensino. Não vejo uma tensão entre as instituições públicas e privadas. Você tem agrupamentos de instituições privadas, cada uma tem o seu espaço dentro desse mercado, é um mercado segmentado. O público vem assimilando uma lógica de gestão do setor privado, o que vem se expressando no modo de condução das políticas públicas. A própria lógica de gestão da educação está apoiada na lógica do privado. É a crença de que por aí induz qualidade.

Como vimos no tópico anterior, Zákia afirmou que a maior divergência no que concerne à qualidade da educação estaria nas formas de induzi-la. A vice-presidente da ANPEd se referiu a duas maneiras de indução, uma centrada no controle de resultados e outra na garantia de condições, tempos e espaços, com ênfase nos processos. Teríamos aí uma oposição. Zákia não identificou atores sociais vinculados a cada uma dessas visões, ainda que tenha deixado explícito que se filia à segunda.

Da mesma forma que Zákia, Daniel Cara não se referiu a oponentes, mas afirmou que existem grupos que acreditam em estratégias distintas como as mais eficientes para promover uma educação de qualidade, refletindo duas correntes. Para Cara, essas duas estratégias teriam como representantes a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Todos pela Educação.

Não sei se daria para dizer que existe um grupo que atue contra a concepção da Campanha. O que daria para dizer é que existe um grupo que acredita que tem outras coisas que são mais eficientes, que são esses economicistas, próximos do Todos pela Educação. Não sei se a palavra certa seria economicista, mas a categorização faz uso desse rótulo. Na Ciência Política, quando falamos em individualismo metodológico, paradigma que possui uma forte identidade com a maneira que os economicistas compreendem o modo de fazer a avaliação educacional, o ator age sempre estimulado por benefícios ou com receio dos malefícios, das sanções. Essa é a razão principal que faz um sistema funcionar. Em educação, os economicistas pensam dessa mesma forma, veem o professor e o aluno por essa racionalidade básica. Na busca pelos benefícios é preciso otimização de resultados. Por exemplo, essa corrente defende que a forma mais eficiente de um professor passar para um aluno um conteúdo é através de uma apostila. Tudo o que será cobrado nas testagens está posto nesse material didático, inclusive a elaboração dele já é focada nessas supostas avaliações.

Além da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e do Todos pela Educação, essas duas correntes seriam formadas por atores que acumulam conquistas históricas na educação, de um lado, e por grupos próximos a gestores educacionais, especialmente do PSDB, de outro.

Hoje, vejo duas grandes comunidades educacionais divididas, praticamente cindidas. Talvez se fizéssemos uma análise política do campo iríamos ver

que a Campanha e o Todos pela Educação encerram duas grandes representações associativas desses grupos. As pessoas, entidades e movimentos que estão mais próximos das lutas pelas construções do capítulo da educação na Constituição de 1988, da LDB, do PNE, que fizeram críticas ao PDE e que alteraram o mesmo (é importante dizer que a gente teve bastante influência em aspectos do PAR⁷² e na relação entre PNE e PDE) e que, principalmente, lutaram com enorme sucesso por um “Fundeb pra valer”, estão mais próximos de nós, articulam-se com a Campanha, são a própria Campanha. E existe um outro grupo, mais vinculado em sua origem à gestão do Paulo Renato⁷³, que compartilhou a priorização do ensino fundamental, apoiou muito a Emenda Constitucional 14⁷⁴, na verdade eles nunca tiveram muita ação no Congresso, são mais próximos dos gestores, porque são grandes empresários financiadores de campanha. Esse grupo re-emerge durante o governo Lula, com uma outra visão de qualidade. [...] Hoje, inteligentemente, os gestores de educação não se colocam como partidários de nenhum dos grupos. Como gestores, eles devem fazer isso mesmo. Nenhum dos dois grupos tem as respostas completas, ainda. Eu não acho, por exemplo, que se deva negar todo o modelo do Ideb ou todo o modelo do Idesp⁷⁵, mas estou certo que eles são insuficientes, partem de testagens, não são avaliações...

Assim como Cara, Roberto Leão se referiu à Campanha Nacional pelo Direito à Educação e ao Todos pela Educação como representantes de duas correntes distintas. Porém, o presidente da CNTE foi mais incisivo, referindo-se ao grupo de raízes empresariais como um oponente. Leão assumiu uma postura mais ideológica, afirmando-se contra um adversário de classe. Para Leão, enquanto a primeira corrente teria uma concepção de qualidade “socialmente referenciada”, baseada no direito e direcionada à formação para a cidadania e desenvolvimento pleno dos estudantes, a segunda teria foco no desenvolvimento de proficiências e na formação para o mercado de trabalho. Enquanto um defenderia a mesma escola para todos, outro postularia escolas diferentes para pobres e ricos.

Existem movimentos na sociedade que defendem a educação, mas a partir de princípios muito diferentes. [...] Vou pegar dois exemplos: um é o Todos pela Educação, dos empresários; o outro é a Campanha Nacional pelo Direito à Educação. A Campanha defende a educação como direito e vai à luta. O Todos pela Educação defende genericamente. Propõe intervenção dos empresários, bancos, para num movimento salvacionista salvar a educação pública. Só que vai salvar do ponto de vista deles. E a gente acha que,

⁷² O Plano de Ações Articuladas (PAR) é elaborado pelos estados e municípios que aderem ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, parte do Plano de Desenvolvimento da Educação, do MEC.

⁷³ Paulo Renato Souza foi ministro da Educação nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998 e 1999 a 2002).

⁷⁴ Entre outras coisas, a Emenda Constitucional 14 (regulamentada pela Lei 9424/96) assegurou o ensino fundamental obrigatório e gratuito a todos (independente da idade) e determinou a progressiva universalização do ensino médio gratuito e criou o Fundef.

⁷⁵ O Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp) conjuga dois indicadores: o desempenho dos alunos nos exames do Saresp (vide nota de rodapé na página 118) e fluxo escolar. Conforme consta no *site* da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, “o Idesp tem o papel de dialogar com a escola, fornecendo um diagnóstico de sua qualidade, apontando os pontos em que precisa melhorar e sinalizando sua evolução ano a ano” (SÃO PAULO, 2010b).

embora não haja neutralidade, quem tem condições de manter algum equilíbrio ao financiar é o Estado.

Outro ponto crucial para que Leão identifique os empresários em geral e o Todos pela Educação em particular como um adversário da CNTE é a visão de participação que a eles atribui. Na sua avaliação, as ações do movimento valorizam a ação voluntária e a diminuição do papel do Estado. Haveria duas visões de participação: uma voluntária, de substituição à ação do Estado, e outra questionadora do direito. Temos aqui uma oposição com os que acreditam que a participação trouxe um ambiente de envolvimento com a educação em nome de um objetivo comum (a “qualidade”).

O movimento social, de maneira geral, tem essa visão de escola socialmente referenciada. Empresários até defendem, você vê bancos, fundações que se dedicam a estudar a qualidade, mas é sempre uma solução que desresponsabiliza o Estado, que entende a educação como algo que pode ser feito de uma forma voluntária, com um voluntariado que não questione nada. Se falta porteiro na escola, os pais dos alunos se cotizam e pagam o porteiro. Ou um grupo de indústrias adota uma escola e aí eles acham que resolve o problema, e simplesmente só acentua a ausência do Estado, cujo papel primeiro é garantir a educação como um direito. [...] Esses grupos trabalham muito na ação voluntária e a solução para nós não passa pelo voluntariado. Isso nos vem carregado de algo que para nós é muito caro, que é a participação da comunidade. Nós queremos a participação, mas queremos organizar a comunidade para ir questionar o Estado no direito que ela tem, e a maior parte deste outro grupo quer que a comunidade assuma o papel do Estado. Essa é a grande diferença. [...] Quanto menos Estado melhor para quem tem o poder, para quem tem os meios de produção, para os banqueiros, é claro. Porque aí vão fazer do jeito deles.

Para Arlindo Queiroz, discriminar quem atua a favor e contra a visão de qualidade da educação sustentada pelo MEC envolve o exame dos interesses de classe vigentes na sociedade capitalista. Ele fala em termos vagos da contradição de interesses de classes em lugar de explicitar um grupo social (mesmo uma classe) que se oponha à visão e atuação do MEC.

Como se vê, é uma discussão pautada por disputas, por disputas políticas, porque o conceito de qualidade implica um conceito de valor: valor do que é bom e do que é ruim numa sociedade capitalista, numa sociedade em que há interesses em disputas. É preciso ver, como diz Paulo Freire, a partir de quem e contra quem se discute a questão da qualidade. [...] A grande questão é que a sociedade se organiza a partir da explicitação ou a partir do ocultamento dos interesses sociais e dos interesses políticos, a educação ou serve para ocultação ou para a explicitação e fortalecimento de interesses em disputas numa sociedade em que se dá a acumulação capitalista. A redução da autoestima, a exclusão, a humilhação não revelam uma educação de qualidade para as classes populares. A discussão do conteúdo cultural que permeia a educação permite explicitar, camuflar ou ocultar as relações sociais, a organização social e a luta política. Então, a educação tem um conteúdo político muito forte, na hora que você não pauta, não coloca, não

explicita, confunde a partir de uma visão de neutralidade, confunde a luta política e ideológica que há numa sociedade de classes. Isso está por trás do conceito de qualidade.

3.6.3. Consideração dos interesses dos professores como prejudiciais à educação

Alguns dos atores fizeram referência a uma suposta dicotomia entre os defensores dos direitos dos professores e os defensores dos direitos dos alunos. De um lado, os depoimentos dos representantes do Instituto Ayrton Senna e da Undime indicaram que, *algumas* vezes, o magistério, na defesa de seus próprios interesses, prejudica os estudantes e a educação como um todo. Portanto, seriam identificados, nessas situações, como oponentes. De outro, os depoimentos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e da CNTE sustentam que essa dicotomia é falsa, pois os direitos dos alunos e dos professores são indissociáveis: a defesa da educação é a defesa dos professores e, conseqüentemente, dos alunos. Como veremos no próximo tópico, a disputa pode ser considerada uma expressão da diferença de concepções sobre as maneiras mais apropriadas de tratar o magistério.

Para Tatiana Filgueiras, do Instituto Ayrton Senna, a maior dificuldade em lidar com os professores decorreria do fato de eles estarem mais voltados para a satisfação dos seus próprios direitos que os dos alunos.

Eu já negocieei com sindicatos no Brasil inteiro e argumentava que, no discurso na defesa dos direitos dos profissionais da educação, eles se esquecem de colocar a palavra “aluno”. Se existe um sindicato dos professores, nós no Instituto temos que fazer o papel de sindicato dos alunos. Nós gostaríamos que fossem os pais que estivessem organizados, cientes de como a escola pública está, para defender os interesses dos seus filhos. E acho que não são interesses incompatíveis.

Para Carlos Eduardo Sanches, a estabilidade fortalece os direitos dos professores em detrimento de suas obrigações, sobretudo a de apresentar bom desempenho na sala de aula.

Eric Hanushek disse que o sindicato dos professores dos EUA não defende mais professores que não tenham um bom desempenho em sala de aula. Quem falar isso aqui no Brasil é apedrejado. Infelizmente, no Brasil a estabilidade criou um conceito e uma cultura de que todos têm direito e não têm obrigação; isso atrapalha a qualidade da educação. Um dos grandes problemas é quanto à estrutura e à permanência dos profissionais que trabalham em educação. Mais cedo ou mais tarde o Brasil vai ter que discutir

a questão da estabilidade e do rendimento dos professores na sala de aula. Esse é um grande dissenso.

Maria Lucia Reis, do Todos pela Educação, afirmou que o movimento “mudou o foco: a escola deixou de ser o lugar onde o professor ensina para ser vista como o lugar onde o aluno aprende”. De sua afirmação, depreende-se que ela reconhece a dicotomia entre os direitos dos professores e dos alunos.

Daniel Cara desclassificou a polêmica como falsa, opinando que os direitos dos professores e dos alunos seriam inseparáveis.

Diante disso tudo tem sido criada uma falsa dicotomia entre os que defendem os direitos dos professores e os que defendem os direitos dos alunos. A Campanha é identificada como defensora dos direitos dos professores. É um absurdo; é impossível fazer educação sem garantir o direito de aprender dos alunos. Esse, inclusive, é o lema da área de educação do Unicef e que está sendo usado como *slogan* pelo grupo mais conservador ou instrumental da educação. O lema do Unicef está correto, é perfeito. Não obstante, não se garante o direito de aprender do aluno sem garantir o direito ao trabalho decente do professor. Ele precisa participar da comunidade escolar, viver a educação em toda sua complexidade. Essa é a nossa vertente.

Para Roberto Leão, da CNTE, defende-se o direito do aluno quando se luta a favor das condições de trabalho do professor.

Em São Paulo, nós temos o duvidoso direito de dar 60 e poucas aulas por semana. Se tirar 20% de hora-atividade, fica em 53. Isso varia um pouco porque tem disciplina que não consegue chegar nas 40 horas. Imagine o aluno que, na sexta-feira à noite, recebe a 53ª aula do professor, a situação do professor e a situação do aluno. Por isso, a qualidade do ensino, para nós, não diz respeito somente ao professor, não estamos defendendo só o professor, estamos defendendo o aluno também. Que aula que esse menino vai ter e que aula esse professor vai conseguir dar? E, dependendo da disciplina, o professor tem na mão dele 700 alunos ou mais. [...] Como é que pode ter qualidade?

3.7. Prioridades para as políticas de magistério

As prioridades para as políticas relacionadas ao magistério foi uma das questões que mais provocaram discordância entre os atores.

Alguns depoimentos se referiram aos professores como uma questão-chave no debate da qualidade da educação. Contudo, se a convergência do tema formou um consenso,

observa-se, seguindo a linha de identificação das divergências no “como” que os dissensos estariam situados nas formas priorizadas para garantir que o professor cumpra com o papel que lhe é atribuído.

O embate se dá principalmente em torno da questão salarial. De um lado, os representantes da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do CNE e da CNTE argumentam que o aumento salarial é indispensável à qualidade da educação. De outro, os porta-vozes do Instituto Ayrton Senna e da Undime afirmam que os salários não são determinantes. Um terceiro grupo, expresso pela representante do MEC, reconhece a controvérsia, mas não se posiciona frente a ela.

Entre os que defendem a centralidade dos salários predomina a compreensão de que este é um fator determinante para atrair talentos ao magistério. Melhorando-se os quadros de professores, melhoraria também o trabalho docente. Juntamente com as condições de trabalho e a formação continuada, a questão salarial comporia a valorização profissional, entendida como imprescindível para a promoção da qualidade.

Os que acreditam que o salário não é central defendem que outros aspectos são mais importantes, como a dedicação e o engajamento do professor e a existência de um trabalho estruturado, que oriente a ação do educador, fundamentalmente para conquistar bons resultados no desempenho dos alunos nas avaliações centralizadas. A valorização do professor seria entendida principalmente como a garantia de apoio ao desenvolvimento de seu trabalho, isto é, formação continuada, disponibilização de materiais e apoio técnico para que atinja a metas.

A questão salarial foi ainda polemizada com as propostas de bonificação por mérito⁷⁶. Entre os que defendem os bônus (de forma declarada, apenas a representante do Banco Mundial se disse a favor)⁷⁷, argumenta-se que funciona como um incentivo à dedicação e ao comprometimento dos professores com um ensino capaz de ser traduzido em um bom desempenho de seus estudantes. Os que se opõem (representantes da ANPED, CNE, CNTE e MEC) opinam que um sistema baseado em prêmios (e punições) não funciona, pois gera disputa e competição onde deve reinar solidariedade e cooperação. Outro argumento é o de

⁷⁶ As propostas de bonificação por mérito consistem no pagamento de incentivos para os professores segundo o resultado de seus alunos em avaliações centralizadas. Há duas modalidades. Na primeira, os docentes que atingem suas metas de desempenho ganham os incentivos. Na segunda, ganham os professores da escola que, como um todo, teve uma boa performance.

⁷⁷ Entretanto, Madalena dos Santos afirmou que essa é uma opinião pessoal sua, não refletindo a posição oficial do Banco Mundial.

que as propostas de bonificação por mérito partem de um entendimento que responsabiliza o professor pelo fracasso do desempenho dos alunos.

Segundo Daniel Cara, paradoxalmente, o ponto de maior consenso seria justamente o de maior dissenso quando o assunto é qualidade da educação. Para o coordenador da Campanha, se todos reconhecem a centralidade do professor na promoção da qualidade, as políticas relacionadas ao magistério são focos de divergências, que se refletiriam nas duas correntes mencionadas por ele no tópico anterior: a fundamentada na “perspectiva dos direitos” e a “economicista”. A questão salarial seria um ponto de oposição dessas correntes.

Engraçado, talvez o maior consenso na minha opinião é o ponto de maior divergência. [...] Se o grande consenso é a centralidade do papel do professor, o dissenso mais importante é a forma como se deve lidar com ele. [...] Para garantir qualidade é preciso garantir um investimento adequado à educação pública. O primeiro passo, por exemplo, seria reestruturar o magistério. O professor qualificado é o principal insumo da educação de qualidade. E para oxigenar o magistério é necessário trazer os melhores estudantes formados nas principais universidades do país. Contudo, isso custa. E não é um custo elevado. É um custo justo diante do benefício, porém é difícil vislumbrar de forma concreta todas as vantagens de um ensino público básico de qualidade no Brasil. Temos apenas uma ideia disso, mas ela é só uma ideia distante. [...] Enquanto o professor for uma profissão que paga tão menos que as outras profissões de interesse público, não tem muita alternativa. Esse é o grande ponto da divergência, porque há quem acredite que o professor é central, mas que não precisa ganhar um salário justo. Buscam outras formas de resolver a centralidade do educador no processo educacional.

Roberto Leão se referiu aos salários sempre como parte da valorização profissional que, por sua vez, comporia, juntamente com o investimento e a gestão democrática, o tripé defendido pela CNTE para “se atingir a educação pública de qualidade”. “A valorização profissional não é só o salário, é salário, carreira, formação inicial muito consistente, formação continuada consistente e relacionada ao cotidiano do professor”, disse ele.

César Callegari mencionou a importância de trazer os melhores quadros profissionais para a sala de aula quando discorreu sobre a aprovação das diretrizes nacionais da carreira e remuneração do magistério pelo CNE. Deduz-se que o presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho considere que a questão salarial é chave quando o assunto é qualidade da educação, embora ele não tenha sido assertivo.

Todos nós sabemos que uma educação de qualidade depende da qualidade das condições que regem o exercício do magistério. O fator humano do profissional da educação é decisivo em matéria de qualidade da educação. [...] Hoje em dia, com raras exceções, ser professor no Brasil é para quem não tem outras opções profissionais. E isso acaba sendo uma inversão

completa. Um país que precisa melhorar muito a educação precisa trazer para o campo do magistério os melhores entre os melhores.

Tatiana Filgueiras se posicionou claramente contra os que acreditam que o aumento salarial é uma das principais medidas a serem adotadas nas políticas direcionadas ao magistério. Para a representante do Instituto Ayrton Senna, “o aumento de salário não necessariamente melhora a qualidade”. Para Filgueiras, a melhoria da educação e do fluxo trará um excedente de recursos que pode ser revertido para os professores.

O que difere entre nosso discurso e o do sindicato é isso: se você melhorar a educação e o fluxo, vai sobrar mais recurso, o que vai gerar um benefício até de salário para os professores. Só acho que tem uma ordem para as coisas aparecerem, o aumento de salário não necessariamente melhora a qualidade, mas a melhoria da qualidade pode gerar recursos para o aumento dos salários.

Carlos Eduardo Sanches, da Undime, falou sobre as pesquisas que indicam que a qualidade da educação (entendida como o resultado das provas centralizadas) não está relacionada ao nível salarial dos professores. O que de fato faria diferença seriam o engajamento e a competência do magistério.

Choca muito quando ouvimos o Eric Hanushek falar que está provado nos EUA que a formação do professor e o nível salarial não estão atrelados ao rendimento do aluno na sala de aula. Os melhores professores não são aqueles que ganham mais ou o que têm pós, mestrado e doutorado. Daí voltamos à estaca zero e vamos tratar do envolvimento, do engajamento, da dedicação e da competência de cada um.

Maria do Pilar Lacerda remeteu à divergência quanto à qualidade da educação relacionar-se ou não com o salário do magistério: “Muitas vezes a corporação dos professores faz essa discussão a partir do salário do professor, apesar de que eu avalie que as corporações tenham avançado neste debate. Mas ainda há um dissenso sobre se a qualidade passa pelo salário do professor”. Lacerda não se posicionou em relação à polêmica, mas cabe a ressalva de que o MEC defende aumentos salariais (o piso nacional foi uma das medidas do Plano de Desenvolvimento da Educação).

Maria Lucia Reis não deu opinião direta sobre a questão dos salários, mas destacou a importância de a carreira do magistério ser atrativa para a juventude.

Qualidade da educação seria um professor bem formado e a carreira do magistério ser de interesse dos jovens que estão procurando sua profissão futura, não apenas uma carreira para aqueles que não conseguem entrar em outras universidades, nem uma carreira considerada sem futuro.

Para Madalena dos Santos, o aumento salarial não seria uma solução promissora, pois nivela a profissão por baixo. A representante do Banco Mundial sugere que os professores

sejam recompensados financeiramente segundo o desempenho de seus alunos, alimentando as discussões em torno das políticas de bonificação por mérito.

Dar aumento de salário igual para todo mundo leva a nivelar por baixo. Como tudo na vida, na educação você tem bons e maus profissionais. Tem gente que vê a educação como cabide de emprego, outros tantos ficam no sindicato só para ganhar benesses; enquanto há outros que se esforçam mais para estudar, para vencer dignamente na carreira de magistério. Ao dar aumento igual, independentemente dos resultados na sala de aula, estamos diminuindo a motivação do professor trabalhador. Estou falando isso como pessoa física e não como Banco. É um pensamento meu.

Santos falou sobre a adoção de políticas de bonificação por governos estaduais.

Pernambuco e São Paulo estão usando o bônus para o professor como incentivo à melhoria da performance do professor na sala de aula. [...] Todos na escola vão receber um bônus, não é só o professor, todos têm que participar, a escola é uma comunidade. [...] Se espera que, em sabendo que tem pelo menos essa premiação, o professor se interesse mais, falte menos, (é muito alta a taxa de absenteísmo dos professores). O bônus é um dos mecanismos que está sendo experimentado atualmente. Os resultados ainda estão muito incipientes. Sabe-se que onde o bônus ou outro incentivo similar funcionou foi nas situações em que houve muita pactuação com os professores, com os sindicatos, onde os professores souberam realmente porque estavam fazendo aquilo. Há modelos em que você premia só os professores cujos alunos alcançaram os melhores resultados. Há vantagens e desvantagens: a vantagem é que você premia o melhor professor, a desvantagem é que você cria aquele clima de pouca cooperação entre os professores. Temos visto nos estudos internacionais que os casos que deram certo foram os que envolveram toda a comunidade escolar. Trabalho por resultado, e gestão por resultado, é a moda agora, que está se impregnando também dentro da escola.

Os métodos de punição e premiação dos profissionais da educação foram objeto do dissenso apontado por César Callegari.

Há uma linha significativa de gestores, de líderes políticos e, porque não, certos setores da população, que acreditam que nós não poderemos ter qualidade em educação se os professores não tiverem uma certa dose de temor de que os resultados negativos da avaliação de seu trabalho podem significar não apenas punição, mas até a exclusão da carreira de professor. Se aplicando, portanto, à área da educação a ideia comum em setores da economia de que um trabalhador só vai trabalhar corretamente se ele tiver medo de perder o emprego, medo de ser punido e tudo mais. Na área da educação, existe uma linha que o tempo inteiro insiste em fazer da avaliação de desempenho de professor um sistema *skineriano* de prêmios e punições. Muita gente defende isso. Eu não acho que deva ser assim porque nunca vi isso funcionar.

As políticas de bonificação por resultado também foram abordadas por Roberto Leão. O presidente da CNTE questionou que a “qualidade do profissional”, assim como sua motivação e estímulo, possam ser induzidos pelos bônus. Para ele, as propostas subentendem que a responsabilidade pela qualidade da educação depende unicamente do professor. Leão

questionou ainda se de fato os políticos que propõem medidas como a premiação por mérito acreditam que, com elas, resolverão o problema educacional do país.

Você precisa ter a qualidade do profissional: esse profissional precisa estar motivado, ser estimulado. E o estímulo que nós falamos não é o que o estado de São Paulo, principalmente, quer colocar, que é o estímulo da disputa entre um professor e outro para ver quem é melhor e ganha o bônus no final do ano. Dentro da sala dos professores, onde precisa reinar a solidariedade, o coletivo, eles querem incentivar a disputa entre dois, três professores para ver quem é o melhor, quem tem o melhor rendimento e deve ter o bônus. [...] Então, é uma disputa que traz para dentro da escola um conceito de vida que está colocado hoje: o êxito ou o fracasso é responsabilidade unicamente do indivíduo, como se ele não tivesse influência de uma série de outras coisas para torná-lo feliz ou infeliz. [...] Aí, o governo propõe todas essas medidas achando que vai resolver o problema; não vai resolver, e o pior é que eu tenho quase certeza que ele sabe que não.

Para Sandra Zákia, as propostas de bonificação tenderiam a intensificar o ambiente de competição criado pela ênfase nas provas como uma medida de qualidade.

Isso [uma perspectiva muito mais competitiva do que cooperativa, tanto no interior quanto entre as instituições escolares e os sistemas de ensino] tende a se intensificar, porque agora começam a ser propostas iniciativas de uso de incentivos em função dos resultados da avaliação, como o que vem sendo agora implantado na rede estadual de São Paulo. Os bônus para professores e profissionais da escola, para as escolas, estariam associados aos ganhos obtidos em termos de desempenho dos alunos, quer dizer, não é só esse elemento, é um elemento considerável para efeito de bônus, mas, é um dos principais elementos considerados.

A secretária de Educação Básica do MEC, Maria do Pilar Lacerda, também se posicionou contra as políticas de bonificação por mérito.

Eu não gosto quando se criminaliza ou quando se culpabiliza o professor pelo fracasso da educação, como eu também não gosto da concepção de que o professor é vítima, o professor é mal tratado e por isso a educação não dá certo. Eu não concordo com políticas que dizem que se o professor for punido a educação melhora, o que não quer dizer que eu defenda que o professor é um coitadinho.

Nos depoimentos, as posições em relação à importância dos salários e às políticas de bonificação foram acompanhadas de referências às maneiras de lidar com o professor. Nesse sentido, Lacerda falou sobre a profissionalização dos educadores.

Eu busco o trabalho da profissionalização da educação, o professor é um profissional da educação, deve ser tratado como tal, então o piso salarial profissional é uma sinalização que o Ministério dá deste tratamento. Mas, assim como em todas as profissões, você tem profissionais que faltam, que chegam atrasados, profissionais que usam atestados falsos para não trabalhar. Mas isso é uma minoria, e não é tirando essas pessoas que a escola como um todo melhora. Então, eu tenho muita cautela em relação a políticas que dizem que se você premiar ou punir o professor você garante a qualidade.

Para César Callegari, a “responsabilização pela assunção de níveis superiores de autonomia” é o caminho mais frutífero a ser adotado nas políticas para o magistério.

Eu vejo que em matéria de educação organizada em sistemas escolares, o caminho é a responsabilização pela assunção de níveis superiores de autonomia. Quando as escolas são mais autônomas, mais empoderadas, professores, alunos e suas famílias tendem a assumir níveis maiores de responsabilidade e níveis maiores de desempenho. O caminho deve ser esse, pelo prazer da conquista e não pelo medo do fracasso. Esse é um campo onde há muito dissenso.

O apoio para o alcance de resultados foi colocado como central por Tatiana Filgueiras.

A valorização do professor é fundamental. Não é só aumentar salário, é ter credibilidade, ter condições de alcançar resultados, ser apoiado numa situação desafiadora. O profissional, quando começa a alcançar resultado e metas, se sente supervalorizado. Já teve professor que pediu atestado médico dizendo que trabalhar no Acelera era estressante; mas isso é uma exceção. Em geral, as professoras que estavam lá sem apoio passam a ser desafiadas e apoiadas, e isso é bom, incentiva que o profissional cresça.

Para Daniel Cara, as apostas dos que defendem outras medidas que não os aumentos salariais se concentrariam em soluções relacionadas à gestão, como a adoção de apostilas, valorização moral e bonificação por resultados dos desempenhos dos alunos. Seu depoimento reflete uma divergência acerca do papel do magistério no processo educacional. Para ele, na corrente economicista o professor seria basicamente treinado para dar aula, executando atividades e reduzindo sua autonomia e responsabilidade pelo processo pedagógico.

Buscam outras formas de resolver a centralidade do educador no processo educacional. Nesse bojo há grandes linhas. Apostilagem é uma, basicamente encerra estratégias miméticas de formação. Valorização moral é outra. O bastião dessa a linha é o Chalita⁷⁸. [...] Em geral, a vertente da apostilagem encerra talvez a maior polêmica. Ela sempre parte do pressuposto econômico. Introduzir apostila é a melhor maneira de cortar custos e ir bem nas testagens de proficiência. Para esse modelo dar aula se torna um exercício mimético, nada criativo. É uma busca por um caminho mais curto para chegar a uma educação de qualidade. Mas é um caminho errado. Com a apostilagem só se treina, não se forma professor. O professor sempre dá aula com base em uma apostila, não pensa estratégias pedagógicas, ele só executa. É um robô. E aquela apostila é elaborada com base no que é pedido nas provas padronizadas, não no que o aluno precisa saber. Em geral, a qualidade da educação, ou do ensino, aparenta melhora, porque o conteúdo didático da apostila é baseado no teste de proficiência. E com esse modelo o gestor não precisa se preocupar com questões mais espinhosas, especialmente em termos orçamentários, como estruturar a carreira do magistério e aumentar salários.

⁷⁸ Gabriel Chalita foi secretário de Estado da Educação de São Paulo entre 2002 e 2006, na gestão do governador Geraldo Alckmin.

Maria Lucia Reis destacou a relevância da formação e das condições de trabalho dos profissionais da educação. “A posição do professor na escola deve ser valorizada, com condições para ele dar aula, boas condições físicas da escola e alunos que tenham condições de aprender”.

Madalena dos Santos se referiu à qualidade da formação dos professores como central. Para ela, a oferta de vagas escolares para as classes mais desfavorecidas economicamente acompanhou uma mudança no perfil do magistério no país, o que se reflete na educação.

Antigamente, o professor era de uma classe social mais alta, muitas vezes o salário não era o determinante para ele estar ali. Eu estudei na escola Normal, fui professora, o fato de ir para a profissão não era o determinante, era uma satisfação mais pessoal, de vocação, não era uma necessidade premente. Isso foi mudando rapidamente, porque também as pessoas de classe social mais alta poderiam ter uma variedade enorme de opções profissionais, serem economistas, médicos, arquitetos, etc. Da mesma maneira que fomos trazendo as classes mais desfavorecidas para a escola, fomos trazendo também os professores dessas classes menos favorecidas, mas eu acho que isto não é a causa, mas sim a qualidade da formação dos professores.

Para Santos, a melhoria do trabalho docente depende da formação inicial – que precisa ser prática e focada no ensino – e da valorização do trabalhador, que não se resume ao salário, abrangendo condições de trabalho.

As escolas de formação de professores precisam de uma modificação séria. Elas têm que oferecer uma preparação melhor, muito mais prática, pragmática, para o que é preciso ensinar o aluno, como preparar o professor para enfrentar os novos paradigmas da escola. A formação deve desenvolver mais habilidades no professor do que somente conhecimentos. É necessário ter conhecimento, mas de forma mais continuada, conhecimento cultural, ler jornais, revistas, etc. [...] É necessário investir na formação continuada do professor. Outra coisa é valorizar o professor, e valorização não é só o dinheiro. Passa por muita coisa, até por ter uma sala de professores, o professor chega na hora do lanche e fica ali com os seus colegas, troca ideias, lê um livro, uma revista. Valorização passa por tudo isso.

Santos falou sobre as dificuldades que permeiam as relações dos gestores com o magistério. Para ela, o sucesso de qualquer reforma educacional depende diretamente do investimento no professor.

Existe uma dificuldade das pessoas entenderem que, para fazer qualquer reforma, é preciso investir no professor. Dentro da sala de aula é a relação professor-aluno que define muita coisa. Se o professor não é visto como parceiro na hora de se estabelecer uma reforma, se ele não for visto como o protagonista dessa reforma juntamente com o aluno, qualquer reforma que se faça está fadada a fracassar. Existe uma coisa de amor e ódio em relação ao professor no sistema educacional. Primeiro porque o professor, de uma maneira geral, não está ajudando a criar uma ponte maior com os gestores da educação. De um lado eles reclamam muito – no que têm razão – das

condições de trabalho, da violência, etc. Do outro lado, há uma dificuldade de interlocução. Eu não diria que a questão do professor é dissenso, eu diria que é uma questão mal resolvida entre gestores, professores e sociedade.

CONCLUSÃO

O exame dos depoimentos concedidos pelos dirigentes dos órgãos e organizações indica que a hipótese formulada está apenas parcialmente confirmada. De fato, é visível uma tendência de alguns atores de reduzirem a noção de qualidade da educação a um viés estritamente instrumental, que identifica o desempenho dos estudantes nas provas em larga escala como o resultado e o foco da educação escolar, assumindo-os como principal significado de qualidade. Mas não parece que seja esse o ponto de embate. É possível identificar o enunciado de duas grandes perspectivas nas noções de qualidade da educação, com a ressalva de que as distinções entre elas não se manifestam exatamente nos termos propostos pela hipótese.

A primeira perspectiva corresponde em conceber a noção de qualidade da educação principalmente como a capacidade cognitiva dos estudantes, expressa pelos resultados dos testes padronizados nas disciplinas de Português e Matemática. Os resultados das provas são identificados como indicadores fidedignos de aprendizagem, esta apontada como o principal aspecto da noção de qualidade da educação. Uma progressão linear desdobra-se e relaciona qualidade da educação com aprendizagem e bom desempenho nos testes. Toma-se como pressuposto que as provas avaliam o que é essencial para o desenvolvimento escolar e social das crianças e adolescentes. Assim como formulado inicialmente, os demais aspectos educativos são vistos como secundários em relação ao desempenho medido pelos testes, prevalecendo a lógica de que só são válidos quando levam à melhoria desses resultados.

Na medida em que valorizam a conquista de *resultados* educacionais e que enfatizam o emprego de técnicas de gestão (principalmente no que toca a estruturação da gestão das redes em torno das testagens), prevalece uma lógica advinda da economia. Os processos e condições (tais como a valorização dos profissionais da educação, garantia de infraestrutura e insumos) não são vistos como *parte* da noção de qualidade da educação, e sim como meios não imprescindíveis de se alcançar a qualidade. Essa perspectiva também tende a ressaltar a existência de uma base consensual no campo da educação no país, valorizando uma circunstância de mobilização de atores distintos em torno da educação e atenuando divergências. A crença no papel primordial da educação para o desenvolvimento do país foi expressa em alguns depoimentos, os quais, no entanto, não a relacionaram com a competitividade da nação no mercado internacional, tal como formulado na hipótese.

Na segunda corrente observamos maiores distâncias em relação à hipótese inicial. Primeiramente, a “qualidade da educação concebida na perspectiva dos direitos” não ficou restrita à parte dos depoimentos. Percebe-se em toda a arena uma compreensão da qualidade da educação como um direito a ser desfrutado por todos, implicando, portanto, redução ou extinção de privilégios. Não foi possível identificar concepções de qualidade que se associem a propostas de privatização da educação pública, que pudessem se contrapor a uma visão baseada nos direitos. Não que elas inexistam em absoluto, mas não apareceram nos depoimentos colhidos. A noção de democracia (especialmente a gestão democrática) foi trazida por poucos atores, não estando totalmente disseminada na perspectiva como um todo. A parte da hipótese que falava em “mais do que ‘melhorar’ a qualidade da educação, a prioridade seria construir uma ‘nova’ qualidade”, não encontrou correspondência em nenhum depoimento.

O último elemento da hipótese, que falava da tendência a “uma compreensão ampla de qualidade, englobando vários aspectos, embora a atenção à aprendizagem assuma um aspecto central”, mostrou-se parcialmente verdadeiro, pois realmente há uma compreensão mais ampla, embora a aprendizagem não assuma um papel central. Pelo contrário, os depoimentos do segundo grupo foram unânimes em afirmar que a aprendizagem é um aspecto importante a se considerar na qualidade da educação, mas não o principal. A abordagem da aprendizagem nesta segunda perspectiva, no geral, mostrou-se vaga. Há uma tendência para o entendimento da noção numa perspectiva cognitivista; ainda que se reconheça que a aprendizagem engloba aspectos diversos, como a cidadania e a ética.

A interpretação dos dados colhidos nas entrevistas permite identificar três principais *issues* ou questões nas quais se formam as preferências dos atores:

- 1) a concepção de qualidade da educação;
- 2) o lugar das provas em larga escala;
- 3) as prioridades para as políticas do magistério.

No primeiro *issue*, a oposição se dá entre os atores que concebem a “aprendizagem” (entendida primordialmente por meio dos resultados das provas em larga escala) como o principal significado de qualidade da educação e os que defendem uma visão abrangente, com o foco estendido aos processos, às condições gerais de ensino e o aprendizado em uma perspectiva mais ampla.

No que concerne ao segundo *issue*, observou-se que, apesar de toda a arena dizer-se favorável às avaliações centralizadas, os atores divergem em quatro pontos: 1) reconhecimento dos resultados dos testes e índices correlatos como indicadores de qualidade da educação; 2) capacidade das provas de garantirem o direito à aprendizagem; 3) capacidade das provas e índices nelas baseados de se constituírem como instrumentos de gestão de políticas públicas; 4) capacidade das provas de interferirem no currículo.

No terceiro *issue*, o principal ponto de oposição entre os atores localiza-se na atribuição da centralidade dos salários na promoção da qualidade da educação.

Tendo como referência as preferências e as expectativas de resultados dos atores diante dos *issues* identificados, cabe-nos aplicar as ideias de Rua para a distinção do tipo de arena formada – distributiva, regulatória ou redistributiva –, assim como do padrão que rege a dinâmica das relações entre os atores – lutas, jogos ou debates. Porém, antes de tomar esse caminho, é prudente retomar os limites estabelecidos pela pesquisa e considerar que temos apenas indícios para efetuar as distinções mencionadas. Como foi desenvolvido no Capítulo 2, optamos por trabalhar com os discursos dos atores, o que nos poderia levar a armadilhas semânticas, incapazes de revelar as nuances que se desvelam no nível das ações. Os limites de fato se impuseram, de forma que o resultado da pesquisa contribui com *elementos* de análise da temática em questão.

A paisagem da pesquisa não descortina uma arena altamente conflituosa. Existem divergências de concepções e opiniões, que induzem a ações e horizontes distintos. Mas, segundo as ações mencionadas pelos entrevistados, não ocorre um confronto direto entre os atores, entendido como um enfrentamento de forças que competem num mesmo espaço. Com exceção da CNTE, os entrevistados não mencionaram oponentes ou focos de dissenso que inviabilizem a formação de alianças. Os atores divergem, opõem-se entre si principalmente em torno dos três *issues* mencionados, mas não declaram guerra um ao outro. Por isso, não se determina uma arena redistributiva, caracterizada por ser altamente conflituosa.

Um fato importante que pode contribuir para o entendimento é a própria relação entre os vários atores. A CNTE e a Undime fazem parte da diretoria da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. A Undime também integra o movimento Todos pela Educação e é parceira do Unicef e do MEC em várias ações, como a produção de publicações e a realização de encontros de dirigentes educacionais dos municípios. Além da Undime, o MEC tem parcerias com o Unicef e o Banco Mundial e grande interlocução com a Campanha e o Todos

pela Educação (as duas organizações tiveram influência no desenho do PDE). O Conselho Nacional de Educação tem, naturalmente, uma relação próxima com o Ministério, e o vice-presidente da Câmara de Educação Básica é o diretor-executivo do Todos pela Educação. O Instituto Ayrton Senna é membro dessa última instituição. A Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, apesar de mais independente, mantém relações com todos eles, tendo chamado, por exemplo, representantes da Campanha e do Todos pela Educação para participar de audiências ao longo do ano de 2009. A ANPED, também de viés independente, já participou de grupos técnicos para desenho de programas do MEC. Enfim, um emaranhado de relações.

Os depoimentos também não comprovam que se trata de uma arena distributiva – aquela que mobiliza reduzido potencial de conflito –, pois há conflitos nos *issues* mencionados. Dependendo das decisões tomadas, atores ganham e atores perdem segundo suas preferências.

Ao que tudo indica, constitui-se uma arena regulatória, que trata da alocação de recursos e da distribuição de benefícios. Um ponto essencial a ser destacado nessa interpretação é o de que, se na composição da arena buscamos selecionar atores com vinculações sociais distintas, que pudessem representar interesses diferentes em jogo no campo educacional, ao final observamos que os atores falam em nome de grupos sociais com os quais têm fraca vinculação. A maior parte diz expressar o interesse não dos grupos que representam: numa linguagem vaga, falam em nome do Brasil, da educação, dos direitos das crianças e do adolescente (ou dos “alunos”). Ao defender o aumento de salários para o magistério, a assunção de metas educacionais, a adoção de ferramentas de gestão, a definição de indicadores nacionais que organizem as políticas públicas, a importância das condições para a promoção da qualidade, todo um rol de procedimentos é desvelado em nome dos direitos dos estudantes a uma “educação de qualidade”. Ou seja, trata-se de atores frágeis em termos de serem representantes de grupos sociais definidos. Politicamente, os atores podem perder quando sua proposta não é inteiramente adotada, mas em termos sociais essa perda não é tão clara. Talvez esses atores se confrontem menos como atores sociais e mais como atores políticos; a lógica do sistema político predomina sobre a lógica dos atores sociais.

Quanto ao padrão que rege a dinâmica das relações entre os atores, a pesquisa indica que sejam os jogos – “situações em que a lógica é vencer o adversário em uma situação específica, sem eliminá-lo totalmente do processo, de tal maneira que ele possa vir a ser um aliado, em um momento posterior.” (RUA, 1998b, p. 241-242). Há um entrelaçamento de

relações entre os atores, que celebram alianças e se opõem em torno dos *issues*. Os atores divergem entre si, mas não se engajam em ações de confronto em nome das divergências.

Os limites da pesquisa também impuseram restrições na resposta do problema de pesquisa. Tendo como referência os depoimentos tomados, o que está em jogo nas noções de qualidade da educação para alguns dos principais atores sociais do campo educacional parece ser a redução das desigualdades educacionais, vista por dois prismas distintos: 1) a elevação do desempenho dos estudantes nas provas de larga escala e 2) a garantia de condições variadas de ensino, que conduzam a uma formação ampla dos estudantes abrangendo não só os conteúdos curriculares como também a cidadania e capacidades éticas.

Todos convergem ao defender uma educação que de fato proporcione boa formação aos estudantes, orientada para o desenvolvimento significativo de cada pessoa e da sociedade como um todo e combatendo uma escolarização que passe “em branco” na vida das crianças e adolescentes. Para uns, isso se traduz em garantir aprendizagem capaz de ser medida pelas provas padronizadas; para outros, em priorizar processos, condições e uma aprendizagem mais ampla, que envolve os conteúdos disciplinares e a cidadania.

REFERÊNCIAS⁷⁹

AÇÃO EDUCATIVA. Disponível em: <http://www.acaoeducativa.org.br/porta1>. Acesso em: 9 out. 2008.

AÇÃO EDUCATIVA; UNICEF; PNUD; INEP; MEC. **Indicadores da qualidade na educação**. 3. ed. São Paulo: Ação Educativa, 2008. 72 p.

ADAMS, D. **Defining educational quality**. Arlington: Institute for International Research, 1993. 18 p.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: ADRIÃO, T.; OLIVEIRA, R. P. (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007. p 63-71.

ANPED. **Sobre a ANPEd**. Disponível em: <<http://www.ANPed.org.br/inicio.htm>>. Acesso em: 17 dez. 2008.

AZANHA, J. M. P. Democratização do ensino: vicissitudes da ideia no ensino paulista. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 335-344, mai./ago. 2004.

BANCO MUNDIAL. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.br>>. Acesso em: 14 dez. 2009.

BARRETO, E. S.; SOUSA, S. Z. Estudos sobre ciclos e progressão escolar no Brasil: uma revisão. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 30, n. 1, jan./jun. 2004.

BEISIEGEL, C. R. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília: Líber Livro, 2006. 168 p.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOTO, C. A. Educação Escolar como direito humano de três gerações: identidades e universalismos. In: SCHILLING, F. (Org.). **Direitos humanos e educação: outras palavras, outras práticas**. São Paulo: Cortez; FE-USP, 2005. p. 87-144.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** - Texto consolidado até a Emenda Constitucional 53 de 19 de dezembro de 2006. Brasília: Senado Federal, 2006.

_____. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/lei9394.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2009.

⁷⁹ De acordo com:

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023: informação e documentação: referências: elaboração**. Rio de Janeiro, 2002.

_____. Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica - Fundef. Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/lei9424m.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2009b.

_____. Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2009.

_____. Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Disponível em: <ftp://ftp.fnede.gov.br/web/fundeb/lei_11494_20062007.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes>>. Acesso em: 8 jan. 2010.

CAMARGO, R. B. **Gestão democrática e nova qualidade de ensino**: o conselho de escola e o projeto de interdisciplinaridade nas escolas municipais da cidade de São Paulo (1989-1992). 1997. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997. 370 p.

CAMPANHA NACIONAL PELO O DIREITO À EDUCAÇÃO. **Consulta sobre qualidade da educação na escola**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2002. 24 p.

_____. **Consulta sobre qualidade da educação infantil**: o que pensam e querem os sujeitos deste direito. São Paulo: Cortez, 2006. 127 p.

_____. Disponível em: <<http://www.campanhaeducacao.org.br>>. Acesso em: 18 ago. 2008.

CAMPOS, M. M. A qualidade da educação em debate. **Cadernos do Observatório**: a educação brasileira na década de 90. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, n. 2, p. 47-70, out. 2000.

_____. Que qualidade buscamos na América Latina? In: CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **A educação na América Latina**: direito em risco. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Cortez, 2006. p. 23-27.

CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. O direito humano à educação escolar pública de qualidade. In: HADDAD, S.; GRACIANO, M. (Orgs.). **A educação entre os direitos humanos**. Campinas: Autores Associados; Ação Educativa. 2006. p. 95-125.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação de qualidade no Brasil. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007. 127 p.

CARVALHO, J. S. F. “Democratização do ensino” revisitado. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, 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.

_____. O declínio do sentido público da educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, v. 89, n. 223, p. 411-424, set./dez. 2008.

CASASSUS, J. **Poder, language y calidad de la educación**. Santiago, Chile: [s.n], 2000. 24 p.

_____. **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, B. 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.

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

CNTE. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/>>. Acesso em: 18 ago. 2008.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, Florianópolis, UFSC, v. 3, n. 5, p. 139-164, out. 2004.

DAHLBERG, G.; MOSS, P; PENCE, A. **Qualidade na educação na primeira infância: perspectivas pós-modernas**. Tradução Magda França Lopes. Porto Alegre: Artmed, 2003. 264 p.

DELORS, J. et al. **Educação, um tesouro a descobrir**: relatório para a Unesco da comissão internacional sobre educação para o século XXI. Tradução José Carlos Eufrázio. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. **Qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: INEP/ MEC, 2005. 43 p.

ENGUITA, M. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. Tradução Tomaz Tadeu da Silva. In: GENTILI, P.; SILVA, T. T. (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 93-110.

FNDE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/>>. Acesso em: 14 dez. 2009.

GENTILI, P. Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das maiorias. Tradução Vânia Paganini Thurler. In: _____. **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 228-252.

_____. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. Tradução Vânia Paganini Thurler. In: _____. **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 111-177.

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

GRACIANO, M. (Coord.). **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. São Paulo: Ação Educativa, 2007. 60 p.

HADDAD, F. 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.

HADDAD, S. Os bancos multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. In: VIANNA JR., A. (Org.). **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**: análise crítica e documentos inéditos. Brasília: Rede Brasil, 1998. p. 41-52.

INSTITUTO AYRTON SENNA. Disponível em: <<http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/br/default.asp>>. Acesso em: 22 dez. 2009.

MACHADO, A. **Estado da florestania**. Disponível em: <<http://altino.blogspot.com/2006/08/estado-da-florestania.html>>. Acesso em: 2 fev. 2010.

MEC. **Compromisso Todos pela Educação**: passo a passo. Brasília: MEC, 2007. 8 p.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007. 43 p.

_____. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=593&Itemid=910&sistema=1>>. Acesso em 3 set. 2008.

_____. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12449&Itemid=754>. Acesso em 17 dez. 2009.

_____; INEP; UNICEF. **Aprova Brasil**: o direito de aprender: boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil. 2. ed. Brasília: Unicef, 2007. 103 p.

MEC/ SEB. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009. 64 p.

OLIVEIRA, R. P. A questão da qualidade da educação. **Revista Brasileira de Administração da Educação**. Brasília, v. 12, n. 1, p. 61-70, jan./jun. 1996.

_____. **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.

_____. O direito à educação. In: ADRIÃO, T.; OLIVEIRA, R. P. (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007. p 15-42.

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

PARANDEKAR, S. D.; OLIVEIRA, I. A. R.; AMORIM, E. P. (Orgs.). **Desempenho dos alunos na Prova Brasil**: diversos caminhos para o sucesso educacional nas redes municipais de ensino. Brasília: Inep, 2008. 213 p.

PARO, V. H. **Por dentro da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2000. 335 p.

PATTO, M. H. S. **A produção do fracasso escolar**: histórias de submissão e rebeldia. 3 ed. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2008. 464 p.

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

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

RIBEIRO, V. M.; RIBEIRO, V. M.; GUSMÃO, J. B. Indicadores de qualidade para mobilização da escola. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, v. 35, n. 124, p. 227-251, jan./abr. 2005.

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

RUA, M. G. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: CNPD. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Brasília: CNPD, 1998a. p. 731-749.

_____. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: _____. CARVALHO, M. I. V. de. **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998b. p. 231-260.

SÁ, V. I. M. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 23, 2007, Porto Alegre. **Cadernos ANPAE**, n. 4. Porto Alegre: Anpae, 2007. 20 p.

SÃO PAULO (Estado). SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <<http://saresp2009.edunet.sp.gov.br/>>. Acesso em: 21 jan. 2010a.

SÃO PAULO (Estado). SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://idesp.edunet.sp.gov.br/o_que_e.asp>. Acesso em: 4 fev. 2010b.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

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

SIMIELLI, L. **Coalizões em educação no Brasil**: a pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública. 2007. 223 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/>>. Acesso em: 18 ago. 2008.

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

_____. **Reformadores y docentes**: el cambio educativo atrapado entre dos logicas. Bogotá, Colômbia: [s.n], 2000. 89 p. Disponível em: <http://www.oei.es/reformaseducativas/reformadores_docentes_cambio_educativo_dos_logicas_torres.pdf>.

_____. Melhorar a qualidade da educação básica?: as estratégias do Banco Mundial. Tradução Mónica Corullón. In: TOMMASI, L.; WARD, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 125-193.

UBES. Disponível em: <<http://www.une.org.br/>>. Acesso em: 18 jan. 2009.

UNDIME. **Orientações ao dirigente municipal de educação**: fundamentos, políticas e práticas. Brasília: Undime, 2008. 176 p.

_____. **Agenda dos cem primeiros dias**: orientações ao dirigente municipal de educação. Brasília: Undime, 2009a. 19 p.

_____. Disponível em: <www.undime.org.br>. Acesso em: 15 fev. 2009b.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Brasília: Unesco, 1998. 8 p.

UNESCO. **Educação de qualidade para todos**: um assunto de direitos humanos. Brasília: Unesco/ Orealc, 2007. 138 p.

UNICEF. **Defining quality**. A paper presented by UNICEF at the International Working Group on Education meeting. Nova Iorque, EUA: Unicef, 2000. 44 p.

UNICEF; MEC; UNDIME. **Redes de aprendizagem**: boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender. Brasília: Unicef, 2008. 103 p.

UNICEF. **Situação da infância e da adolescência brasileira 2009**: o direito de aprender: potencializar avanços e reduzir desigualdades. Brasília: Unicef, 2009.

UNICEF. Disponível em: <<http://www.unicef.org.br/>>. Acesso em: 18 jan. 2009.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Quadro 1 – Referências à noção de qualidade da educação presentes na Constituição

Capítulo III - Da Educação, da Cultura e do Desporto	
Seção I - Da Educação	
Artigo	Inciso / parágrafo
206 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:	VII - garantia de padrão de qualidade .
209 - O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:	II - autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.
211 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.	§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.
214 - A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:	III - melhoria da qualidade do ensino.

Fonte: Brasil, 2006 (grifos nossos).

APÊNDICE B – Quadro 2 – Referências à noção de qualidade da educação presentes na Lei 9.394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Título / capítulo	Artigo	Inciso / parágrafo
II - Dos Princípios e Fins da Educação Nacional	3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:	IX - garantia de padrão de qualidade ;
III - Do Direito à Educação e do Dever de Educar	4º - O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:	IX - 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.
III - Do Direito à Educação e do Dever de Educar	7º - O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:	II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;
IV - Da Organização da Educação Nacional	9º - A União incumbir-se-á de:	VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;
V - Dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino CAPÍTULO IV - Da Educação Superior	47 - Na educação superior, o ano letivo regular, independente do ano civil, tem, no mínimo, duzentos dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver.	§ 4º. As instituições de educação superior oferecerão, no período noturno, cursos de graduação nos mesmos padrões de qualidade mantidos no período diurno, sendo obrigatória a oferta noturna nas instituições públicas, garantida a necessária previsão orçamentária.
VII - Dos Recursos financeiros	70 - Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:	IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
	71 - Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:	I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
	74 - A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado	-

Título / capítulo	Artigo	Inciso / parágrafo
	no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade .	
	75 - A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.	-
	75 - A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.	§ 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade .

Fonte: Brasil, 2009a (grifos nossos).

APÊNDICE C – Quadro 3 – Referências à noção de qualidade da educação presentes na Lei 10.172/2001 – Plano Nacional de Educação – PNE

Capítulo/ sub-capítulo / seção	Referência
I - Introdução 2. Objetivos e prioridades	Em síntese, o Plano tem como objetivos: a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; (p. 7)
I - Introdução 2. Objetivos e prioridades	Considerando que os recursos financeiros são limitados e que a capacidade para responder ao desafio de oferecer uma educação compatível, na extensão e na qualidade , à dos países desenvolvidos precisa ser construída constante e progressivamente, são estabelecidas prioridades neste plano, segundo o dever constitucional e as necessidades sociais. (p. 7)
II – Níveis de ensino A – Educação Básica 1. Educação Infantil 1.1 Diagnóstico	[...] é preciso evitar uma educação pobre para crianças pobres e a redução da qualidade à medida que se democratiza o acesso. (p. 10)
II – Níveis de ensino A – Educação Básica 1. Educação Infantil 1.1 Diagnóstico	A maioria dos ambientes não conta com profissionais qualificados, não desenvolve programa educacional, não dispõe de mobiliário, brinquedos e outros materiais pedagógicos adequados. Mas deve-se registrar, também, que existem creches de boa qualidade , com profissionais com formação e experiência no cuidado e educação de crianças, que desenvolvem proposta pedagógica de alta qualidade educacional. (p. 10)
II – Níveis de ensino A – Educação Básica 1. Educação Infantil 1.1 Diagnóstico	Esses dados [de aumento do número dos diplomados em nível universitário trabalhando na educação infantil] são alvissareiros, considerando-se que nos primeiros anos de vida, dada a maleabilidade da criança às interferências do meio social, especialmente da qualidade das experiências educativas, é fundamental que os profissionais sejam altamente qualificados. (p. 12)
II – Níveis de ensino A – Educação Básica 1. Educação Infantil 1.2 Diretrizes	No horizonte dos dez anos deste Plano Nacional de Educação, a demanda de educação infantil poderá ser atendida com qualidade , beneficiando a toda criança que necessite e cuja família queira ter seus filhos frequentando uma instituição educacional. Para tanto, requerem-se, ademais de orientações pedagógicas e medidas administrativas conducentes à melhoria da qualidade dos serviços oferecidos, medidas de natureza política, tais como decisões e compromissos políticos dos governantes em relação às crianças (p. 13-14)
II – Níveis de ensino A – Educação Básica 1. Educação Infantil 1.2 Diretrizes	As inversões financeiras requeridas para cumprir as metas de abrangência e qualidade deverão ser vistas sobretudo como aplicações necessárias em direitos básicos dos cidadãos na primeira etapa da vida e como investimento, cujas taxas de retorno alguns estudos já indicam serem elevadas. (p. 14)
II – Níveis de ensino A – Educação Básica 1. Educação Infantil 1.2 Diretrizes	Afinal a existência da possibilidade de acesso e o conhecimento dos benefícios da frequência a um centro de educação infantil de qualidade induzem um número cada vez maior de famílias a demandar uma vaga para seus filhos. Importante, nesse processo, é o cuidado na qualidade do atendimento, pois só esta o justifica e produz resultados positivos. (p. 14)
II – Níveis de ensino A – Educação Básica 1. Educação Infantil 1.2 Diretrizes	As medidas propostas por este plano decenal para implementar as diretrizes e os referenciais curriculares nacionais para a educação infantil se enquadram na perspectiva da melhoria da qualidade . (p. 15)
II – Níveis de ensino A – Educação Básica 1. Educação Infantil 1.2 Diretrizes	O que este plano recomenda é uma educação de qualidade prioritariamente para as crianças mais sujeitas à exclusão ou vítimas dela. (p. 15)
II – Níveis de ensino A – Educação Básica 1. Educação Infantil 1.3 Objetivos e Metas	10. Estabelecer em todos os Municípios, no prazo de três anos, sempre que possível em articulação com as instituições de ensino superior que tenham experiência na área, um sistema de acompanhamento, controle e supervisão da educação infantil, nos estabelecimentos públicos e privados, visando ao apoio

Capítulo/ sub-capítulo / seção	Referência
	técnico-pedagógico para a melhoria da qualidade e à garantia do cumprimento dos padrões mínimos estabelecidos pelas diretrizes nacionais e estaduais. (p. 17)
II – Níveis de ensino A – Educação Básica 1. Educação Infantil 1.3 Objetivos e Metas	19. Estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade . (p. 18)
II – Níveis de ensino A – Educação Básica 1. Educação Infantil 1.3 Objetivos e Metas	23. Realizar estudos sobre custo da educação infantil com base nos parâmetros de qualidade , com vistas a melhorar a eficiência e garantir a generalização da qualidade do atendimento. (p. 18)
II – Níveis de ensino A – Educação Básica 2. Ensino Fundamental 2.2 Diretrizes	Nos cinco primeiros anos de vigência deste plano, o ensino fundamental deverá atingir a sua universalização, sob a responsabilidade do Poder Público, considerando a indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação escolar. O direito ao ensino fundamental não se refere apenas à matrícula, mas ao ensino de qualidade , até a conclusão. (p. 22)
II – Níveis de ensino A – Educação Básica 3. Ensino Médio 3.1 Diagnóstico	A exclusão ao ensino médio deve-se às baixas taxas de conclusão do ensino fundamental, que, por sua vez, estão associadas à baixa qualidade daquele nível de ensino, da qual resultam elevados índices de repetência e evasão. (p. 28)
II – Níveis de ensino A – Educação Básica 3. Ensino Médio 3.2 Diretrizes	Se, no passado mais longínquo, o ponto de ruptura do sistema educacional brasileiro situou-se no acesso à escola, posteriormente na passagem do antigo primário ao ginásio, em seguida pela diferenciação da qualidade do ensino oferecido, hoje ele se dá no limiar e dentro do ensino médio. (p. 31)
II – Níveis de ensino A – Educação Básica 3. Ensino Médio 3.2 Diretrizes	Na disputa permanente entre orientações profissionalizantes ou acadêmicas, entre objetivos humanistas ou econômicos, a tensão expressa nos privilégios e nas exclusões decorre da origem social. Em vista disso, o ensino médio proposto neste plano deverá enfrentar o desafio dessa dualidade com oferta de escola média de qualidade a toda a demanda. (p. 32)
II – Níveis de ensino A – Educação Básica 3. Ensino Médio 3.2 Diretrizes	Ao longo dos dez anos de vigência deste plano, conforme disposto no art. 208, II, da Constituição Federal que prevê como dever do Estado a garantia da progressiva universalização do ensino médio gratuito, a oferta da educação média de qualidade não pode prescindir de definições pedagógicas e administrativas fundamentais a uma formação geral sólida e medidas econômicas que assegurem recursos financeiros para seu financiamento. (p. 32)
II – Níveis de ensino A – Educação Básica 3. Ensino Médio 3.2 Diretrizes	As metas de expansão da oferta e de melhoria da qualidade do ensino médio devem estar associadas, de forma clara, a diretrizes que levem à correção do fluxo de alunos na escola básica, hoje com índices de distorção idade-série inaceitáveis. (p. 32)
II – Níveis de ensino A – Educação Básica 3. Ensino Médio 3.2 Diretrizes	Como nos demais níveis de ensino, as metas do PNE devem associar-se, fortemente, às de formação, capacitação e valorização do magistério, tratadas noutra parte deste documento. Reconhece-se que a carência de professores da área de Ciências constitui problema que prejudica a qualidade do ensino e dificulta tanto a manutenção dos cursos existentes como sua expansão. (p. 32)
II – Níveis de ensino A – Educação Básica 3. Ensino Médio 3.3. Objetivos e metas	16. Proceder, em dois anos, a uma revisão da organização didático-pedagógica e administrativa do ensino noturno, de forma a adequá-lo às necessidades do aluno-trabalhador, sem prejuízo da qualidade do ensino. (p. 35)
II – Níveis de ensino B – Educação Superior 4.1 Diagnóstico	A manutenção das atividades típicas das universidades - ensino, pesquisa e extensão - que constituem o suporte necessário para o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do País, não será possível sem o fortalecimento do setor público. Paralelamente, a expansão do setor privado deve continuar, desde que garantida a qualidade . (p. 37)
II – Níveis de ensino B – Educação Superior 4.1 Diagnóstico	A contribuição estadual para a educação superior tem sido importante, mas não deve ocorrer em detrimento da expansão com qualidade do ensino médio. (p. 38)
II – Níveis de ensino	A oferta de educação básica de qualidade para todos está grandemente nas

Capítulo/ sub-capítulo / seção	Referência
B – Educação Superior 4.2 Diretrizes	mãos dessas instituições, na medida que a elas compete primordialmente a formação dos profissionais do magistério; a formação dos quadros profissionais, científicos e culturais de nível superior, a produção de pesquisa e inovação, a busca de solução para os problemas atuais são funções que destacam a universidade no objetivo de projetar a sociedade brasileira num futuro melhor. (p. 41)
II – Níveis de ensino B – Educação Superior 4.2 Diretrizes	No mundo contemporâneo, as rápidas transformações destinam às universidades o desafio de reunir em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, os requisitos de relevância, incluindo a superação das desigualdades sociais e regionais, qualidade e cooperação internacional. (p. 42)
II – Níveis de ensino B – Educação Superior 4.2 Diretrizes	A pressão pelo aumento de vagas na educação superior, que decorre do aumento acelerado do número de egressos da educação média, já está acontecendo e tenderá a crescer. Deve-se planejar a expansão com qualidade , evitando-se o fácil caminho da massificação. É importante a contribuição do setor privado, que já oferece a maior parte das vagas na educação superior e tem um relevante papel a cumprir, desde que respeitados os parâmetros de qualidade estabelecidos pelos sistemas de ensino. (p. 42)
II – Níveis de ensino B – Educação Superior 4.2 Diretrizes	Deve-se ressaltar, também, que as instituições não vocacionadas para a pesquisa, mas que praticam ensino de qualidade e, eventualmente, extensão, têm um importante papel a cumprir no sistema de educação superior e sua expansão, devendo exercer inclusive prerrogativas da autonomia. (p. 42)
II – Níveis de ensino B – Educação Superior 4.2 Diretrizes	Ressalte-se a importância da expansão de vagas no período noturno, considerando que as universidades, sobretudo as federais possuem espaço para este fim, destacando a necessidade de se garantir o acesso a laboratórios, bibliotecas e outros recursos que assegurem ao aluno-trabalhador o ensino de qualidade a que têm direito nas mesmas condições de que dispõem os estudantes do período diurno. (p. 42)
II – Níveis de ensino B – Educação Superior 4.2 Diretrizes	É igualmente indispensável melhorar a qualidade do ensino oferecido, para o que constitui instrumento adequado a institucionalização de um amplo sistema de avaliação associada à ampliação dos programas de pós-graduação, cujo objetivo é qualificar os docentes que atuam na educação superior. (p. 43)
II – Níveis de ensino B – Educação Superior 4.3 Objetivos e Metas	6. Institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica. (p. 43)
II – Níveis de ensino B – Educação Superior 4.3 Objetivos e Metas	7. Instituir programas de fomento para que as instituições de educação superior constituam sistemas próprios e sempre que possível nacionalmente articulados, de avaliação institucional e de cursos, capazes de possibilitar a elevação dos padrões de qualidade do ensino, de extensão e no caso das universidades, também de pesquisa. (p. 43-44)
II – Níveis de ensino B – Educação Superior 4.3 Objetivos e Metas	10. Diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientelas com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral. (p. 44)
II – Níveis de ensino B – Educação Superior 4.3 Objetivos e Metas	25. Estabelecer um sistema de financiamento para o setor público, que considere, na distribuição de recursos para cada instituição, além da pesquisa, o número de alunos atendidos, resguardada a qualidade dessa oferta. (p. 45)
II – Níveis de ensino B – Educação Superior 4.3 Objetivos e Metas	27. Oferecer apoio e incentivo governamental para as instituições comunitárias sem fins lucrativos, preferencialmente aquelas situadas em localidades não atendidas pelo Poder Público, levando em consideração a avaliação do custo e a qualidade do ensino oferecido. (p. 45)
III – Modalidades de Ensino 5 – Educação de Jovens e Adultos 5.3 Objetivos e metas	12. Elaborar, no prazo de um ano, parâmetros nacionais de qualidade para as diversas etapas da educação de jovens e adultos, respeitando-se as especificidades da clientela e a diversidade regional. (p. 52)
III – Modalidades de Ensino	As tecnologias utilizadas na educação a distância [...] constituem hoje um instrumento de enorme potencial para o enriquecimento curricular e a melhoria

Capítulo/ sub-capítulo / seção	Referência
6 – Educação a distância e tecnologias educacionais 6.1 Diagnóstico	da qualidade do ensino presencial. (p. 55)
III – Modalidades de Ensino 7. Educação Tecnológica e formação profissional 7.1 Diagnóstico	O maior problema, no que diz respeito às escolas técnicas públicas de nível médio, é que a alta qualidade do ensino que oferecem está associada a um custo extremamente alto para sua instalação e manutenção, o que torna inviável uma multiplicação capaz de poder atender ao conjunto de jovens que procura formação profissional. (p. 58)
III – Modalidades de Ensino 7. Educação Tecnológica e formação profissional 7.1 Diagnóstico	Embora não existam estatísticas detalhadas a respeito, sabe-se que a maioria das habilitações de baixo custo e prestígio encontra-se em instituições noturnas estaduais ou municipais. Em apenas 15% delas há bibliotecas, menos de 5% oferecem ambiente adequado para estudo das ciências e nem 2% possuem laboratório de informática – indicadores da baixa qualidade do ensino que oferecem às camadas mais desassistidas da população. (p. 59)
III – Modalidades de Ensino 8. Educação Especial 8.1 Diagnóstico	As políticas recentes do setor têm indicado três situações possíveis para a organização do atendimento: participação nas classes comuns, de recursos, sala especial e escola especial. Todas as possibilidades têm por objetivo a oferta de educação de qualidade . (p. 61)
III – Modalidades de Ensino 8. Educação Especial 8.3 Objetivos e Metas	13. Definir, em conjunto com as entidades da área, nos dois primeiros anos de vigência deste plano, indicadores básicos de qualidade para o funcionamento de instituições de educação especial, públicas e privadas, e generalizar, progressivamente, sua observância. (p. 67)
III – Modalidades de Ensino 8. Educação Especial 8.3 Objetivos e Metas	27. Assegurar a continuidade do apoio técnico e financeiro às instituições privadas sem fim lucrativo com atuação exclusiva em educação especial, que realizem atendimento de qualidade , atestado em avaliação conduzida pelo respectivo sistema de ensino. (p. 69)
III – Modalidades de Ensino 9. Educação Indígena 9.1 Diagnóstico	Há, ainda, muito a ser feito e construído no sentido da universalização da oferta de uma educação escolar de qualidade para os povos indígenas, que venha ao encontro de seus projetos de futuro, de autonomia e que garanta a sua inclusão no universo dos programas governamentais que buscam a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, nos termos da Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (p. 70)
III – Modalidades de Ensino 9. Educação Indígena 9.2 Diretrizes	A proposta de uma escola indígena diferenciada, de qualidade , representa uma grande novidade no sistema educacional do País e exige das instituições e órgãos responsáveis a definição de novas dinâmicas, concepções e mecanismos, tanto para que estas escolas sejam de fato incorporadas e beneficiadas por sua inclusão no sistema oficial, quanto para que sejam respeitadas em suas particularidades. (p. 71)
III – Modalidades de Ensino 9. Educação Indígena 9.3 Objetivos e Metas	5. Fortalecer e garantir a consolidação, o aperfeiçoamento e o reconhecimento de experiências de construção de uma educação diferenciada e de qualidade atualmente em curso em áreas indígenas. (p. 71)
III – Modalidades de Ensino 9. Educação Indígena 9.3 Objetivos e Metas	16. Estabelecer e assegurar a qualidade de programas contínuos de formação sistemática do professorado indígena, especialmente no que diz respeito aos conhecimentos relativos aos processos escolares de ensino-aprendizagem, à alfabetização, à construção coletiva de conhecimentos na escola e à valorização do patrimônio cultural da população atendida. (p. 72)
IV – Magistério da Educação Básica 10. Formação dos professores e valorização do magistério 10.1 Diagnóstico	A melhoria da qualidade do ensino, que é um dos objetivos centrais do Plano Nacional de Educação, somente poderá ser alcançada se for promovida, ao mesmo tempo, a valorização do magistério. Sem esta, ficam baldados quaisquer esforços para alcançar as metas estabelecidas em cada um dos níveis e modalidades do ensino. (p. 73)
IV – Magistério da Educação Básica	Esforços dos sistemas de ensino e, especificamente, das instituições formadoras em qualificar e formar professores têm se tornado pouco eficazes

Capítulo/ sub-capítulo / seção	Referência
10. Formação dos professores e valorização do magistério 10.1 Diagnóstico	para produzir a melhoria da qualidade do ensino por meio de formação inicial porque muitos professores se deparam com uma realidade muitas vezes desanimadora. (p. 73)
IV – Magistério da Educação Básica 10. Formação dos professores e valorização do magistério 10.2 Diretrizes	Considerando que este plano fixa metas de expansão e de melhoria da qualidade do ensino, as necessidades de formação crescerão na mesma proporção daquelas metas. (p. 76)
IV – Magistério da Educação Básica 10. Formação dos professores e valorização do magistério 10.2 Diretrizes	A melhoria da qualidade do ensino, indispensável para assegurar à população brasileira o acesso pleno à cidadania e a inserção nas atividades produtivas que permita a elevação constante do nível de vida, constitui um compromisso da Nação. Este compromisso, entretanto, não poderá ser cumprido sem a valorização do magistério, uma vez que os docentes exercem um papel decisivo no processo educacional. (p. 77)
IV – Magistério da Educação Básica 10. Formação dos professores e valorização do magistério 10.2 Diretrizes	A formação inicial dos profissionais da educação básica deve ser responsabilidade principalmente das instituições de ensino superior, nos termos do art. 62 da LDB, onde as funções de pesquisa, ensino e extensão e a relação entre teoria e prática podem garantir o patamar de qualidade social, política e pedagógica que se considera necessário. (p. 78)
IV – Magistério da Educação Básica 10. Formação dos professores e valorização do magistério 10.2 Diretrizes	A formação continuada do magistério é parte essencial da estratégia de melhoria permanente da qualidade da educação, e visará à abertura de novos horizontes na atuação profissional. (p. 78)
V – Financiamento e gestão 11.1 Diagnóstico	Conforme dispunha o Plano Nacional de Educação para Todos, "a melhoria dos níveis de qualidade do ensino requer a profissionalização tanto das ações do Ministério da Educação e dos demais níveis da administração educativa como a ação nos estabelecimentos de ensino". (p. 89)
V – Financiamento e gestão 11.2 Diretrizes	A LDB preceitua que aos Municípios cabe exercer a função redistributiva com relação a suas escolas. Instaurada a equidade, o desafio é obter a adequação da aprendizagem a um padrão mínimo de qualidade (art. 211, § 1º, CF e art. 60, § 4º, ADCT), definido em termos precisos na LDB (art. 4º, IX) como "a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem". Aqui o conceito chave já não é mais o de valor mínimo, mas o de custo aluno- qualidade . Este deve ser a referência para a política de financiamento da Educação. (p. 91)
V – Financiamento e gestão 11.2 Diretrizes	As políticas que associam a renda mínima à educação, adotadas em alguns Estados e Municípios, por iniciativa própria ou com apoio da União, a partir da Lei 9533/97, ou, ainda, diretamente pela União em áreas em que as crianças se encontrem em situação de risco, têm-se revelado instrumentos eficazes de melhoria da qualidade de ensino, reduzindo a repetência e a evasão e envolvendo mais a família com a educação de seus filhos – ingrediente indispensável para o sucesso escolar. (p. 92)
V – Financiamento e gestão 11.3 Objetivos e Metas 11.3.1 Financiamento	7. Orientar os orçamentos nas três esferas governamentais, de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais, e alocar, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, valores por aluno, que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente. (p. 94)
V – Financiamento e	41. Definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação

Capítulo/ sub-capítulo / seção	Referência
gestão 11.3 Objetivos e Metas 11.3.2 Gestão	Básica numa Conferência Nacional de Educação, que envolva a comunidade educacional. (p. 97)
VI – Acompanhamento e avaliação do plano	Ao Ministério da Educação cabe um importante papel indutor e de cooperação técnica e financeira. Trata-se de corrigir acentuadas diferenças regionais, elevando a qualidade geral da educação no País. (p. 97)

Fonte: Brasil, 2009c.

APÊNDICE D – Quadro 4 – Referências à noção de qualidade da educação presentes na Lei 11.494/2007 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb

Capítulo / seção	Artigo	Inciso / parágrafo
Capítulo II - Da Composição Financeira Seção II - Da Complementação da União	4º - A União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT.	§ 2º O valor anual mínimo por aluno será definido nacionalmente, considerando-se a complementação da União após a dedução da parcela de que trata o art. 7º desta Lei, relativa a programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica.
Capítulo II - Da Composição Financeira Seção II - Da Complementação da União	7º - Parcela da complementação da União, a ser fixada anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade instituída na forma da Seção II do Capítulo III desta Lei, limitada a até 10% (dez por cento) de seu valor anual, poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma do regulamento.	
Capítulo II - Da Composição Financeira Seção II - Da Complementação da União	Art. 8º - A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, na forma do Anexo desta Lei.	§ 1º Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos. § 2º As instituições a que se refere o § 1º deste artigo deverão obrigatória e cumulativamente: IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos;

Capítulo / seção	Artigo	Inciso / parágrafo
Capítulo III - Da Distribuição dos Recursos Seção II- Da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade ⁸⁰	Art. 12. Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade , com a seguinte composição:	
Capítulo VI - Do Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos	30 - O Ministério da Educação atuará:	IV - na realização de estudos técnicos com vistas na definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino;
Capítulo VII - Disposições Finais e Transitórias Seção II - Disposições Finais	38 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente.	Parágrafo único. É assegurada a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade referido no caput deste artigo.
Capítulo VII - Disposições Finais e Transitórias Seção II - Disposições Finais	39 - A União desenvolverá e apoiará políticas de estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade do ensino, acesso e permanência na escola, promovidas pelas unidades federadas, em especial aquelas voltadas para a inclusão de crianças e adolescentes em situação de risco social.	
Capítulo VII - Disposições Finais e Transitórias Seção II Disposições Finais	40 - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:	III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem. Parágrafo único. Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino.

Fonte: Brasil, 2007d (grifos nossos).

⁸⁰ Um conjunto de artigos, parágrafos e incisos trata da composição e funcionamento da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.