

# Por uma qualidade da educação no semiárido

José Almir do Nascimento<sup>1</sup>  
Luciana Rosa Marques<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo é resultante da pesquisa que teve como objetivo analisar os discursos de qualidade construídos pelos atores da arena educacional de município, que foi certificado pelo UNICEF em 2008 e 2012. A partir da análise destes discursos foi possível apontar alguns elementos programáticos para uma educação de qualidade para o município, tomando como ponto de partida a convergência nos discursos de qualidade educacional proferidos pelos sujeitos pesquisados, que conformam a arena das políticas educacionais locais.

**Palavras-chave:** Qualidade da Educação. Política Educacional. Semiárido.

## For a good quality of education in the semiarid region of Brasil

### Abstract

This article results of research that aimed to analyze the discourse of quality constructed by the actors of the educational arena of a municipality, which was certified by UNICEF in 2008 and 2012. From the discourse analysis was possible to identify some programmatic elements for a quality education for the municipality, taking as its starting point the convergence in the educational quality discourse pronounced by the subjects studied, that shape the local education policy arena.

**Keywords:** Quality of Education. Educational Policy. Semiarid.

## Considerações iniciais

Comumente encontramos como definição de qualidade o conjunto de propriedades, atributos, condições e características positivas inerentes a um objeto ou pessoa que são capazes de distingui-lo ou classificá-lo. Igualmente, como a(s) característica(s) que permite(m) aprovar, aceitar ou refutar o objeto com base em um padrão de referência (SACONNI, 2012). Segundo esta definição, *Qualidade* implicaria uma ideia de comparação. Poder-se-ia dizer que um objeto tem qualidade se suas características permitem afirmar que ele é melhor que aqueles objetos que não as possuem ou que não as possuem em igual grau.

Para as Ciências Humanas e Sociais, assegura Davok (2007, p. 507), “o conceito mais usual é que qualidade significa a perfeição de algo diante da

---

1 Mestre e Doutorando em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Professor da Educação Básica e da Escola de Conselhos de Pernambuco. E-mail: almir\_basio@hotmail.com

2 Mestre em Educação e Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), professora do PPG em Educação da UFPE. E-mail: lmarques66@gmail.com

expectativa das pessoas. Nessas áreas, qualidade não existe como elemento mono (perfeição), ela exige a relação de dois elementos (perfeição e expectativa)”. Nesse trajeto, Demo (2006, p. 11) sugere que qualidade converge com a ideia de bem feito e completo, sobretudo quando o termo se aplica à ação humana. Qualidade “aponta para a dimensão da intensidade. Tem a ver com profundidade, perfeição, principalmente com participação e criação. Está mais para ser do que para ter”.

Ao transpor a expressão qualidade para os sistemas educacionais e para as escolas, é necessário admitir a existência de uma variedade de interpretações, dependendo da concepção que se tenha sobre o que esses sistemas devem proporcionar à sociedade. Daí, que Risopátron (1991, p. 15) apresenta-o como um significante e não um significado. Segundo a autora,

el concepto de calidad, en tanto significante, es referente de significados históricamente producidos y en ese sentido es un concepto que no puede definirse en términos esenciales ni absolutos; por tanto, tampoco es un concepto neutro. [...] Al dar supuesto el concepto de calidad y solo operar con él, este aparece como si fuera neutro y universal. Sin embargo, la definición de la calidad de la educación conlleva posicionamiento político, social y cultural frente a lo educativo.

Portanto, sendo múltiplas as conotações deste termo, observamos que neles estão implícitos posicionamentos políticos e ideológicos que são passíveis de verificação nas diferentes definições e modelos a serem perseguidos. Destarte, não há neutralidade no conceito de qualidade. Isto é,

o conceito de qualidade tem um caráter dinâmico, ou seja, cada momento histórico foi marcado por um determinado padrão de qualidade, o que se pensava sobre qualidade de ensino no passado não se sustenta hoje, pois o conceito não é estatístico e tem a marca diferenciadora da classe social (ELIAS, 1997, p. 102-103).

De modo que uma breve definição não poderia capturar toda a profundidade de análise que seu sentido pode levantar. Por isso, neste texto, a atenção incidirá sobre as implicações resultantes de seu emprego no campo da educação. A qualidade da educação vai adquirir seus significados a partir de onde e de quem a analisa.

El significado de la calidad de la educación dependerá de la perspectiva social desde la cual se analiza, de quiénes lo hacen (los padres, los educadores, miembros de la comunidad) y desde

el lugar en que se hace (práctica educativa, planificación a nivel ministerial) (HURTADO, s./d., p. 13).

Vem sendo utilizada também para referenciar a eficiência, a eficácia, a efetividade e a relevância do setor educacional e, na maioria das vezes, dos sistemas educacionais e de suas instituições. Assim, ao se falar em qualidade da educação, explicita-se um juízo sobre seu valor e mérito. Por isso, é necessário um entendimento mais preciso dos significados deste conceito para orientar os estudos sobre processos de avaliação da qualidade de objetos educacionais, particularmente no Semiárido Brasileiro, foco deste trabalho.

## **1. Qualidade na educação: para além de um conceito**

Nas últimas décadas, os discursos de qualidade em educação transcenderam os muros do campo educacional e ganharam grande visibilidade, desde o debate no cotidiano ao rol das preocupações dos especialistas das diversas áreas de conhecimento como a política, a sociologia, a economia e a administração. A centralidade da pauta qualidade educacional nos planos de governos e na construção de políticas educacionais não é exclusividade do Brasil. É, segundo Gusmão (2010), um fenômeno de escala mundial, que tem como ponto de partida o lançamento do relatório “Uma Nação em Risco”, em 1983, nos Estados Unidos. Este documento alertava que o estado da educação naquele país ameaçava a competitividade e a integridade nacionais. Nos anos subsequentes, em conjunto com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), diversas reuniões foram realizadas com ministros da Educação nas quais foi decidido promover a qualidade da educação como tarefa prioritária entre os países-membros.

En 1984, las autoridades norteamericanas organizaron – conjuntamente con la OCDE – una reunión internacional de Ministros de Educación que estableció que la calidad de la educación básica debía transformarse en una tarea prioritaria para los países de la OCDE. Tal conclusión dio lugar, a su vez, a una serie de reuniones internacionales orientadas a vincular la calidad con distintos componentes de la educación como son el currículo (1985), la dirección escolar (1986), los docentes (1986), la evaluación y la supervisión (1986), todos los cuales convergen en el informe internacional ‘Escuelas y Calidad de la Enseñanza’ (1990) y en el Debate Ministerial sobre Educación y Formación de Calidad para todos (1992) (CASASSÚS, 1995, p. 42).

Porém, a preocupação com a qualidade da educação sempre estivera presente na pauta de discussão dos educadores, como é caso do Brasil. É o que pensa Gadotti (2010, p. 5), por exemplo, que alerta que “não se pode dizer que o assunto é novo”. E, de fato, um estudo do século XIX já demonstra preocupação com esta questão.

Em trabalho de 1889, [...] o título História da instrução pública no Brasil, José Ricardo Pires de Almeida cita dois problemas que afetavam a qualidade das escolas públicas brasileiras. O primeiro refere-se à ausência dos segmentos mais ricos da população em seu interior. [...] O segundo problema refere-se à inexistência de cursos de formação de professores, o que induzia à criação de escolas apenas no papel, bem como o afastamento natural das pessoas inteligentes, de uma função mal remunerada (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 18).

Na passagem da década de 1980 para a de 1990 a educação de qualidade começa a ser colocada na perspectiva do direito subjetivo, com a Constituição Federal de 1988 garantindo e reconhecendo a educação como responsabilidade do Estado, tendo como um de seus princípios um padrão mínimo de qualidade. Além disto, as metas da Conferência Mundial de Educação de Jomtien em 1990 foram ratificadas pelo Brasil. Isso não significa, contudo, que o direito constitucional a uma educação de qualidade tenha sido efetivado no país.

Por outro lado, a reforma do Estado adotada por toda a América Latina, inclusive pelo Brasil, sobretudo na década de 1990, tinha como objetivo transferir o papel do Estado provedor do Bem-Estar Social<sup>3</sup> para o mercado, com o propósito de que o setor privado pudesse garantir a eficiência e eficácia almejadas para os sistemas de ensino.

Sob esta lógica, os discursos de qualidade em educação se intensificam. Retomou-se a Teoria do Capital Humano com novos contornos. No campo da formação, a perspectiva desejada era a do indivíduo flexível e polivalente, portador de habilidades e competências adaptadas às necessidades do mercado de trabalho. No que se refere à administração da educação, adotaram-se os princípios da administração privada. A qualidade das escolas passa, então, a ser medida por processos de avaliação de desempenho dos alunos sem levar em conta as diversas e divergentes realidades socioeducacionais e as expectativas dos alunos e seus responsáveis. Nessa perspectiva, a qualidade da educação não é algo universal, ela é um elemento diferenciador vinculado à noção de competição.

---

<sup>3</sup> Vale ressaltar que o chamado estado de Bem Estar Social nunca foi efetivado no Brasil.

Do direito ao produto, hoje já não vigoram polêmicas em torno da legitimidade do direito universal à educação, principalmente no que toca à educação básica. Muito embora o argumento de que a universalização do acesso à educação, promovida nas últimas décadas, apareça sempre associado ao motivo de diminuição da qualidade da educação brasileira. No entanto, se para alguns foi a universalização que fez com que a escola pública perdesse a sua qualidade, para outros, como nós, é impossível falar em qualidade da educação sem universalização, pois qualidade para alguns é um privilégio, e não um direito.

As concepções de qualidade da educação expressam sentidos, significados, metas e orientações de ações, havendo, portanto, uma disputa por seus significados, vinculada a determinados projetos sociais. Assim,

não se trata simplesmente de examinar qual seria o ‘verdadeiro conceito de qualidade de educação’ [...] mas de confrontar as alternativas em função de suas implicações morais e das práticas educacionais que implicam ou que delas derivam e para as quais se pede a adesão (CARVALHO, 2004, p. 329).

Nesse intuito, tentar-se-á na próxima sessão discorrer sobre os sentidos de qualidade educacional presentes no Brasil nas últimas décadas.

## **2. Qualidade da educação: da ampliação do sistema educativo brasileiro a resultados em avaliações de larga escala**

Por todo o século XX predominou a discussão de ampliação do atendimento do sistema educativo como o sentido hegemônico de qualidade educacional. Num período em que a exclusão se dava na própria entrada na vida escolar, restrita principalmente à elite, demandava-se a democratização do acesso como reivindicação de uma escola pública para todos. Embora houvesse uma proposta de expansão desencadeada nas lutas republicanas, ela não se materializa com a proclamação da República.

A expansão da educação pública fora prometida desde as primeiras manifestações da propaganda republicana, na década de 1870. Muito comentada e pouco difundida, essa escola de massas foi novamente anunciada na abertura do século XX e efetivamente se expandiu um pouco mais, depois de algumas reformas educacionais da década de 1920 (FREITAS e BICCAS, 2009, p. 12).

É possível verificar três grandes períodos de expansão da oferta de educação escolar no Brasil. Neste entendimento, o marco inicial do debate se dá em 1926, quando a Constituição de 1891 passou por um processo de revisão. Ampliação de acesso e de qualidade foram questões decisivas em todos os debates sobre a política educacional a partir daí.

Neste processo foi reforçada a importância estratégica do Estado na propagação e na materialização da educação básica como elemento essencial da construção da própria esfera pública, embora a educação não se constituísse nesse período como uma obrigação do poder público. Daí se antecipava alguns pontos que seriam consagrados na Constituição de 1934 como direito social à educação.

Com a criação de um ministério [1930] voltado para o tema, em uma época de instalação de grandes indústrias no País e de forte expansão no mercado interno, nasceu a regulamentação da educação brasileira, até então incipiente. [...] A segunda Constituição da República, de 1934, lançou um dos mais notáveis avanços históricos do ensino no Brasil com a declaração de que a *educação é um direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos* (BRASIL, 2010, p. 11, grifo nosso).

Esse período é marcado pela grande resistência à ampliação da oferta educacional, tanto por determinados segmentos da sociedade quanto por educadores e estudiosos, sob a justificativa de que a expansão conduziria à perda da qualidade de ensino. No entanto,

não há sustentação histórica nem densidade empírica suficiente para afirmar que a expansão da educação pública ampliou tão somente um serviço de ‘má qualidade’. Apesar da sistemática desvalorização da escola estatal, temos um quadro heterogêneo que, simultaneamente denuncia seus crônicos problemas, mas que, frequentemente, nos traz relatos sobre escolas públicas consideradas de ‘boa qualidade’ (FREITAS e BICCAS, 2009, p. 20).

A partir da década de 1930, o Estado brasileiro foi marcado pela expansão do PIB. O intervencionismo estatal marca o período que se estende até a década de 1960, tornando-se ativo na produção de capital. Há também, o “exercício de um forte papel de controle social, através das políticas sociais de seguridade, habitação, educação e saúde, originadas das demandas da luta de classes dentro do sistema capitalista” (FONSECA, 2009, p. 37).

No contexto de mudanças nos processos produtivos, de transformação tecnológica e de intervenção estatal, a educação passa a assumir um lugar importante no desenvolvimento econômico do país que precisa de mão de obra qualificada. Assim, amplia-se a demanda de preparação para o trabalho (treinamento), na perspectiva da Teoria do Capital Humano. A educação de qualidade associa-se, assim, à ideia de possibilidade de aumento da produtividade dos indivíduos, bem como de sua capacitação. A estratégia, portanto, era engajar a todos no concerto da edificação do país, no *ethos* do desenvolvimento. O Estado deveria financiar a educação que facilitasse o processo de trabalho, como ler, escrever e calcular, conforme proposto por Smith (1985). Com gastos muitos pequenos, o Estado poderia facilitar, encorajar e até mesmo impor a quase toda a população a necessidade de aprender a fim de dominar os conteúdos básicos requeridos pelo mercado de trabalho.

O segundo momento da expansão do ensino inicia-se pouco antes do golpe militar e foi marcado pela ampliação e pelo aperfeiçoamento do ensino profissionalizante, do ensino médio e do ensino superior. Nessa época, o ensino primário era gratuito e oferecido pelo Estado, embora não alcançasse toda a população em idade escolar. A partir da segunda metade da década de 1960 houve considerável ampliação quantitativa, ainda que,

no plano das políticas educacionais fique marcado a associação com as recomendações dos organismos internacionais por meio de acordos. Passando a educação a assumir claramente os desígnios apregoados pela lógica desenvolvimentista de reorganização do Estado, que previa a formação de capital humano como função social da escola (FONSECA, 2009, p. 40).

Uma década mais tarde, amplia-se a escolarização para a Educação Infantil, especialmente sob recomendação do UNICEF, como projeto de educação do país. Nesse período, o atendimento às crianças era feito por algumas instituições privadas, funcionando na maioria, numa perspectiva assistencial, o que resultou na ampliação no atendimento educacional das camadas mais pobres da população.

Essa fase se caracteriza pela implantação de políticas públicas destinadas a “retirar” os países subdesenvolvidos dessa condição. Assim, as principais leis<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Lei 5.540, de 28 de Novembro de 1968, fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências; e, a Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971, que fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.

que promoveram uma reforma no ensino nesse período, estão fundadas sobre dois objetivos.

O primeiro era assegurar a ampliação da oferta do Ensino Fundamental para garantir formação e qualificação mínimas à inserção de amplos setores das classes trabalhadores em um processo produtivo ainda pouco exigente. O segundo, o de criar as condições para a formação de uma mão-de-obra qualificada para os escalões mais altos da administração pública e da indústria e que viesse a favorecer o processo de importação tecnológica e de modernização que se pretendia para o país (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2002, p. 36).

É criada a jornada intermediária, são reconhecidas as escolas que funcionavam nas casas de professores e é rebaixado o salário desses profissionais. A Lei ampliou a obrigatoriedade escolar para oito anos e fundiu os antigos cursos primário e ginásio. A faixa etária obrigatória passa a ser de sete a quatorze anos de idade.

Mesmo que na década de 1960 tenha ocorrido uma ampliação da cobertura dos serviços escolares, ressalta-se que

a escola não atendia a todos os alunos e acabava não cumprindo sua função fundamental que seria ministrar uma cultura básica ao povo brasileiro. Além disso, por seu caráter propedêutico e seletivo associado a uma grande desorganização, deixava também de considerar as especificidades e as diferenças individuais dos alunos, transformando-os em 'incapazes', 'reprovados' e conseqüentemente em 'excluídos' (FREITAS e BICCAS, 2009, p. 186).

O professorado não se ajustou ao novo público escolar, insistindo na manutenção de exigências intracursos que anulariam pela reprovação maciça o esforço de expansão. Somado a isso, a falta de recursos impossibilitava que financiamento e qualidade se associassem.

A lei [5.692/71] privilegiou um enfoque quantitativo e não considerou aspectos elementares pra afiançar a qualidade do ensino, tais como a necessidade de rever a organização da escola e as próprias condições de efetivação real do ensino básico. Na verdade, o regime militar diminuiu drasticamente os recursos para a educação, que alcançaram os mais baixos índices de aplicação da história recente do país, menos de 3% do orçamento da união (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2002, p. 39).

Na década de 1980, a discussão da qualidade passou a estar cada vez mais presente na agenda pública brasileira. Segundo Campos (2000, p. 5), nesta década, confluíram diversos atores num consenso da necessidade de melhoria da qualidade da educação:

A literatura educacional já vinha discutindo problemas relativos à qualidade do ensino público há mais tempo, mas essa preocupação começou a ter efeito nas políticas públicas após as eleições para governos estaduais em 1982, quando grupos de profissionais até então alijados das redes oficiais de ensino começaram a tentar colocar em prática programas de ação na área educacional que procurassem responder ao mesmo tempo às demandas dos movimentos sociais e aos problemas revelados pelos estudos existentes sobre escola pública.

Nesse período, “ganhou espaço a discussão acesso *versus* permanência, relacionando-se qualidade e eficiência do sistema com os indicadores de repetência e rendimento escolar” (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 20). Embora se colocasse como meta a ampliação da escolarização, em meados da década de 1980 ainda eram apresentados resultados calamitosos.

50% das crianças repetiam ou eram excluídas ao longo da 1ª série do 1º grau; 30% da população era analfabeta, 23% dos professores eram leigos e 30% das crianças estavam fora da escola. Além disso, 8 milhões de crianças no 1º grau tinham mais de 14 anos, 60% de suas matrículas concentravam-se nas três primeiras séries que reuniam 73% das reprovações. [...] E 60% da população brasileira vivia abaixo da linha da pobreza (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2002, p. 48).

Muitos afirmavam que a ampliação maciça das vagas escolares veio acompanhada da diminuição da qualidade. Mas, na verdade, a ampliação das oportunidades educacionais acarretou na alteração do sentido social da escola.

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

Neste sentido, para as classes populares esta qualidade era melhor, simplesmente porque, num passado recente, a escola era inacessível a elas. Além disso, não há como falar em qualidade educacional num sistema excludente.

Nesse período vai sendo intensificada a ideia de qualidade da educação sob os novos horizontes do capital, embora seja no Estado Neoliberal que ela ganhe centralidade nos discursos e nos embates que envolvem educação (FONSECA, 2009).

En el transcurso de estos debates nacionales e internacionales se configuró un consenso en torno a la idea de que la educación es el instrumento de política pública más adecuado para resolver problemas cruciales de la sobrevivencia y desarrollo de las sociedades como son el crecimiento económico y la integración social. El primero de ellos es percibido bajo la óptica de la teoría del capital humano (en sus diferentes versiones) y el segundo, en la idea de que la integración se genera mediante los mecanismos de equidad y la socialización de valores y códigos culturales comunes a través del sistema escolar (CASASSÚS, 1995, p. 43).

Em relação à expansão dos demais níveis de ensino, observa-se um avanço nas últimas três décadas. No Ensino Médio, o total de estudantes passou de 2,8 milhões em 1980 para 7,1 milhões em 2010. No Ensino Superior, houve um aumento global de estudantes matriculados de 1,37 milhões em 1980 para 6,37 milhões em 2010. Apesar do avanço, estes níveis de ensino não atendem toda a população. A ampliação das matrículas não tem garantido às nossas crianças e jovens a permanência e a progressão nos estudos.

O terceiro período é coincidente com a efetivação da universalização do ensino fundamental. Se até os anos 1980, a principal bandeira da luta por educação concentrava-se na ampliação do acesso à escola. Se em meados da década de 1990, a universalização do ensino fundamental no Brasil estava posta. A partir daí ganhará força o discurso da qualificação da educação básica conforme dois discursos que apresentaremos a seguir.

## **2.1 Qualidade Total: uma perspectiva economicista da qualidade educacional**

O fim da modernidade e o alvorecer da pós-modernidade põem à baila novos problemas referentes à qualidade educacional. Mergulhados no neoliberalismo consumista capitalista, os anos 90 exigem a imposição de novos paradigmas. Surge o discurso da qualidade total apregoada à resolução dos problemas educacionais.

Nesse período, a qualidade passou a ser vista como a mera busca de eficiência. Poucos recursos, muitas metas: 'Será que o

dinheiro que estamos gastando está sendo bem utilizado?’ Essa preocupação com o desempenho da educação passa a ser hegemônica (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 21).

Esse discurso, fundamentado a partir do mercado, entrou no campo educacional brasileiro como instrumento estratégico no avanço da visão neoliberal na área da educação.

No campo empresarial a preocupação com o controle da qualidade teve início ainda na década de 1920. Longo (1996) afirma que o início da implantação de um sistema de mensuração de qualidade se deu com Shewhart. Segundo a autora, Shewhart questionava a qualidade e a variabilidade encontrada na produção de bens e serviços, daí desenvolveu um sistema de mensuração dessas variabilidades que ficou conhecido como Controle Estatístico de Processo (CEP). Criou também o Ciclo PDCA (Plan, Do, Check e Action), método essencial da gestão da qualidade, que ficou conhecido como Ciclo Deming da Qualidade.

Mas foi após a Segunda Guerra Mundial que, no Japão, se inicia a gestão de qualidade, proporcionando o sucesso de que desfruta até hoje como potência mundial.

O período pós-guerra trouxe ainda dimensões novas ao planejamento das empresas. Em virtude da incompatibilidade entre seus produtos e as necessidades do mercado, passaram a adotar um planejamento estratégico, porque caracterizava uma preocupação com o ambiente externo às empresas (LONGO, 1996, p. 9).

A crise do capitalismo dos anos 1970 trouxe à tona a necessidade de redimensionar a organização empresarial, e também a estatal, com fins de manutenção do acúmulo de capital. O Estado será acusado de causador dos problemas econômicos e sociais que surgem em meio às contradições do sistema. Mudanças nos processos produtivos transformaram o mundo do trabalho, ocasionando uma modificação não apenas de ordem técnica, mas de valores, de concepções de sociedade. Variáveis informacionais, socioculturais e políticas passaram a ser fundamentais e começaram a determinar uma alteração no estilo gerencial. A globalização da economia foi decisiva para a implantação do modelo gerencial, que trouxe graves consequências para os países mais pobres (HOBSBAWM, 1995).

Este período foi profundamente marcado pela intervenção dos organismos internacionais que, por meio de empréstimos, passaram a controlar

as políticas econômicas nos Estados nacionais, como é o caso do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM). Processos, aliás, já iniciados anteriormente (SILVA, 2002). Os argumentos construídos davam conta de notabilizar o Estado como ineficiente. Assim, ganhavam terreno as ações de modernização do Estado, cuja ideologia, segundo Dourado (2002, p. 237), tem função de justificar o aprofundamento do fosso social existente nos países subdesenvolvidos:

A perspectiva neoliberal é, neste contexto, ideologicamente difundida apenas como reformulação da gestão do desenvolvimento capitalista, na qual a desigualdade é aceita como norma e o desemprego como contingência necessária ao desenvolvimento do capital.

Foram realizadas reformas em toda América Latina, aprofundando as políticas neoliberais já adotadas pelos governos nacionais. O cerne dessas reformas consistia em transferir para o mercado esta responsabilidade, pois se difundia a ideia de que só o mercado poderia garantir a eficiência e eficácia almejadas. Sob essa lógica, o discurso da qualidade total na educação encontra terreno fértil e, conseqüentemente, as políticas educacionais serão profundamente marcadas por esta perspectiva.

Para entender essa nova lógica de qualidade para as políticas educacionais é importante entender qual significado a qualidade tem nesse campo.

A Gestão da Qualidade Total (GQT) é uma opção para a reorientação gerencial das organizações. Tem como pontos básicos: foco no cliente; trabalho em equipe permeando toda a organização; decisões baseadas em fatos e dados; e a busca constante da solução de problemas e da diminuição de erros (LONGO, 1996, p. 12).

Xavier (1995) faz um apanhado de seis dimensões da qualidade no campo gerencial, pelas quais é possível chegar à qualidade em educação. De acordo com o autor, elas são imprescindíveis para que se garanta a gestão de qualidade na educação.

A primeira dimensão diz respeito à qualidade política e à qualidade formal da educação. Constitui o aspecto pedagógico da educação, no que diz respeito à política educacional e ao serviço prestado, a sua razão de ser, a seu conteúdo e relevância, ao que se denomina qualidade ampla ou intrínseca da educação. No

âmbito da escola, refere-se ao domínio, por parte dos alunos, de conteúdos considerados relevantes.

A segunda dimensão refere-se ao custo para se obter educação e a seu preço para o cliente (alunos, pais, sociedade). Se ao conceito de qualidade não se incorporar a noção de custo, de preço, se cairá na armadilha de identificar qualidade com o que é caro, "luxuoso", e não ao que é adequado ao uso do cliente. O autor afirma que a educação de qualidade não é a que pode ser obtida a qualquer custo e a qualquer preço, mas sim aquela ajustada às necessidades dos usuários, ao menor custo de obtenção para seus provedores e ao menor preço para seus clientes.

Outra dimensão é o atendimento. Nesse caso, levam-se em conta os aspectos de quantidade de educação, do prazo e do local. Dessa forma, não faz sentido imaginar que alguém que tenha direito não consiga acesso à educação, como não faz sentido imaginar que essa educação não seja provida no prazo previsto (socialmente determinado, como é o caso dos oito anos do ensino fundamental) e em locais aos quais os clientes (alunos) possam ter acesso.

Pensar, também, que se pode obter uma educação de qualidade sem considerar o moral da equipe envolvida no processo é um equívoco. Cabe, nesse caso, gerenciar os aspectos referentes à motivação intrínseca (a capacidade do produto ou serviço de cumprir o objetivo ao qual se destina, ou seja, o orgulho do trabalho bem feito) e extrínseca (adequadas condições materiais de trabalho) dos profissionais da educação.

A segurança constitui uma quinta dimensão da qualidade. Em um sentido restrito, refere-se à segurança física dos agentes no ambiente escolar. Em um sentido amplo, ao impacto do serviço educacional, ou da sua provisão, no meio ambiente.

Finalmente, há uma dimensão ética que deve ser observada entre os atores do processo educacional, verdadeiro código de conduta responsável pela transparência e lisura das ações. Portanto, afirma o autor,

a qualidade em educação deve ser vista sob essa perspectiva sêxtupla (qualidade intrínseca, custo, atendimento, moral, segurança e ética). Restringir a conceituação da qualidade ao seu aspecto político-pedagógico, ou mais frequentemente ao seu aspecto político, tem constituído grave equívoco. O que confere a característica de totalidade à qualidade da educação é o atendimento às seis dimensões simultaneamente (XAVIER, 1995, p. 10).

Nesse sentido, os princípios da gestão da qualidade total são defendidos como caminho para melhoria do ensino no Brasil. Desta feita, “ocorre uma transposição direta do conceito de qualidade própria dos negócios comerciais para o campo dos direitos sociais e nestes a educação pública” (SILVA, 2009, p. 219).

A ideologia da qualidade total tem como objetivo o treinamento de pessoas para serem competentes no que fazem, dentro de uma gestão eficaz de meios, com mecanismos de controle e avaliação dos resultados, visando a atender a ordens econômicas e técnicas. Assim,

a transposição da lógica de mercado para a área social, estimulando a competição entre escolas; a remuneração de professores e professoras por resultados; as famílias como ‘consumidoras’ ou ‘clientes’. O produto agora é o principal (notas em exames padronizados, alunos aprovados no vestibular, fluxo escolar), e os cálculos são feitos com base no custo versus retorno econômico, tendo como referência os postulados da Teoria do Capital Humano disseminados pelos técnicos do Banco Mundial. Entram em cena os grandes sistemas de avaliação, baseados em testes padronizados que não consideram o contexto das escolas (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 21).

A avaliação quantitativa constituiu um dos instrumentos para adaptar o sistema educacional brasileiro à nova ordem global instituída nos anos de 1990. Foram implementadas mudanças de cunho gerencial, voltadas à modernização do aparato burocrático, cujo objetivo central era imprimir eficiência ao desempenho do Estado. Integram-se, assim, ao movimento de Reforma do Estado.

Entre as ações prioritárias, destacam-se (i) a descentralização administrativa, pela qual foram transferidas funções da burocracia central para estados e municípios e para as denominadas organizações sociais, que se configuram como entidades ‘de direito privado públicas, não-estatais’; e (ii) a avaliação classificatória de desempenho serve ao Estado descentralizado, como forma de permitir a sua regulação. Portanto, descentralizar e avaliar tornaram-se eixos estruturantes na educação (SILVA, 2009, p. 220).

Acontece que os testes padronizados introduzidos no Brasil passam a fazer parte da retórica das políticas educacionais e surgem no discurso de qualidade em educação como “o” indicador da qualidade. Neste sentido, 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. Tais testes, tendo em vista sua aplicação como regulador das políticas educacionais, servindo de medida para aferir a qualidade, têm se constituído como um termômetro desta. Estes testes promovem um processo competitivo entre as escolas, classificando-as em *rankings*. “Na ótica neoliberal, esta competição estimularia a busca pela qualidade, destituindo o Estado desta responsabilidade e relegando-a à comunidade escolar e à sociedade civil, isto é, qualidade se alia ao processo de privatização da educação” (FONSECA, 2009, p. 43). Nesta ótica, a qualidade educacional não é algo que precise ser universal, mas um diferenciador a ser evidenciado pela competição.

O termo ‘qualidade’ poderia abarcar não apenas as políticas educacionais que hoje ganham terreno, mas, igualmente, as dos anos sessenta e início dos anos setenta: ao fim e ao cabo, trata-se de melhorar o sistema educacional, permitir que mais pessoas ascendessem ao ensino geral não especializado, etc. A ‘igualdade de oportunidades’ era, por assim dizer a síntese da igualdade (no ponto de partida) e a busca da qualidade (em torno da seleção, no ponto de chegada). Mas enquanto a palavra de ordem de ‘igualdade de oportunidades’ coloca ênfase no comum, a ‘qualidade’ enfatiza a diferença (ENGUIITA, 2001, p. 105).

Esta compreensão destaca a ideia da educação como uma mercadoria, ausente de conteúdo político. Dessa forma, pode ser vendida e/ou consumida em um contexto de mercado educacional. Imiscuir a escola e a empresa desencadeia um processo de negação da diversidade cultural e socioeconômica que permeia os espaços escolares numa tentativa de uniformização por resultados.

Por fim,

ainda que tais condições estejam postas, e que predominem na realidade educacional, não é possível afirmar que se concretizaram, ou se concretizam, tal como foram difundidas, é preciso, pois, reconhecer as muitas alternativas construídas na direção contrária à exposta acima e, ainda, a existência de mediações edificadas na luta de classes que se trata diariamente (FONSECA, 2009, p. 46).

De fato, não sem tensões e contradições, essa concepção foi hegemônica no campo da formulação da política educacional, especialmente nos anos 1990. Assim, possibilitou a emergência e insurgência de alguns movimentos que buscam superar o modelo acima apresentado, tanto por parte da sociedade quanto por governos situados no campo progressista, como será destacado a seguir.

## **2.2 Qualidade Social: uma perspectiva democrática de qualidade**

O avanço do capitalismo não se dá sem resistências. O acúmulo de capital, a exploração dos trabalhadores, o aprofundamento do fosso social revelado pelos índices ainda vergonhosos de desigualdade no Brasil provocaram reação dos setores da sociedade que idealizavam e que lutavam por uma sociedade justa e fraterna.

No campo educacional, tais lutas permitiram redesenhar as políticas educacionais, influenciando-as e redirecionando-as. É possível observar movimentos de educadores em busca de modelos contra-hegemônicos.

Uma das principais instâncias de organização dos educadores se deu por meio do Movimento em Defesa da Escola Pública, que participou efetivamente dos debates em torno da primeira LDB e, nos fins da década de 1950 e início da década de 1960, lançou o Manifesto dos Educadores: Manifesto dos educadores democratas em defesa do ensino público (FONSECA, 2009, p. 47).

No período de ditadura militar, o movimento de resistência foi sustentado pelos estudantes universitários, por meio da União Nacional dos Estudantes (UNE), por professores e intelectuais das universidades públicas e por diferentes movimentos sociais.

Esta realidade demonstra que os ideários e as formulações por uma educação voltada aos interesses da classe trabalhadora começa a se alinhar de forma mais clara, configurando-se já no final da década de 1970 a luta pela escola pública, gratuita, laica e de qualidade; anunciava-se a necessidade não apenas de acesso, mas de permanência e sucesso na escola (FONSECA, 2009, p. 47).

A luta pela igualdade e pela universalização da educação foi a principal característica deste movimento.

Nas lutas em defesa da educação pública que marcaram as décadas de 70 e 80, percebe-se inicialmente uma preocupação com o acesso, a garantia de obtenção de vagas para todos. Em seguida, verifica-se que não basta garantir o acesso, mas é necessário zelar pela permanência, tomando lugar de destaque a luta por uma educação pública de qualidade (OLIVEIRA, 2003, p. 75).

O uso do termo *qualidade social da educação* (ou socialmente referenciada, como preferem alguns autores) surge no cenário educacional ainda na década de 1980 à medida que os interesses das classes populares se tornam mais evidentes e ganham força, crescendo os debates nos movimentos populares, os quais se fortalecem com a possibilidade de uma nova ordem social e política no país. Gestada no interior dos movimentos populares como possibilidade de construção de novos caminhos para o entendimento sobre a organização pedagógica e política da educação, passa a ocupar grande espaço, contrapondo-se ao ideário do mercado, que se corporifica nas políticas educacionais sob o nome de qualidade total.

A tensão entre os discursos de qualidade está evidenciada na sistematização do I CONED (Congresso Nacional de Educação), em 1996. Naquele documento, o termo qualidade social da educação aparece da seguinte maneira:

O que, certamente, precisa ser compreendido como um desafio com muitas e articuladas variáveis: 1º - a qualidade social é um processo de acúmulo histórico, não se trata de uma teoria de gestão; 2º - a qualidade social é conquistada na medida em que a noção de direito prevalece sobre a noção de mercado, por isto tem a ver com a cidadanização dos espaços públicos; 3º - a qualidade social é conquistada na medida em que os vários atores sociais da comunidade escolar interagem na luta por uma gestão democrática da escola; 4º - a qualidade social e o financiamento das políticas públicas pelo Estado passam pelo processo de intervenção dos atores sociais nas políticas de orçamento dos governos estaduais e municipais, principalmente; 5º - a qualidade social quebra a verticalidade e hierarquização dos sistemas públicos, porém não enseja uma autonomia escolar, tipo 'repasse das obrigações para a comunidade e empresários' (CARVALHO, 1996, p. 30).

Note-se que a referência ao termo aparece em contraponto aos ideários de qualidade numa perspectiva economicista e gerencialista. Esse novo significado

não se ajusta, portanto, aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos, como advogam alguns setores empresariais, que esperam da escola a mera formação de trabalhadores e de consumidores para os seus produtos (SILVA, 2009, p. 225).

Esse novo discurso de qualidade, socialmente referenciada, aparece associado às temáticas da justiça social, inclusão social e cultural. Assim,

qualidade significa melhorar a vida de todas as pessoas. Na educação a qualidade está ligada diretamente ao bem viver de todas as nossas comunidades, a partir da comunidade escolar. A qualidade na educação não pode ser boa se a qualidade do professor, do aluno, da comunidade é ruim. Não podemos separar a qualidade da educação da qualidade como um todo, como se fosse possível ser de qualidade ao entrar na escola e piorar a qualidade ao sair dela (GADOTTI, 2010, p. 7).

A educação de qualidade social é considerada como direito de cidadania. Neste caso, está ligada a uma política de inclusão social, por meio da qual se compromete com a participação de todos os cidadãos na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

A oferta de educação de qualidade como direito de cidadania contempla três dimensões específicas e complementares, a saber: I) acesso à educação, II) permanência no sistema ou em atividades educativas e III) sucesso no resultado do aprendizado. Educação de qualidade social é aquela comprometida com a formação do estudante com vistas à emancipação humana e social; tem por objetivo a formação de cidadãos capazes de construir uma sociedade fundada nos princípios da justiça social, da igualdade e da democracia (BELLONI, 2003, p. 232).

Nesse intento, verifica-se a proposição de uma nova educação, enquanto superação de uma escola pautada pelos interesses burgueses e/ou da sociedade edificada sob o signo capitalista. Para tanto, o II CONED (1997), ao tratar a qualidade da educação, propôs um modelo que viabilizasse a exigibilidade dos direitos humanos e a emancipação social, impulsionando o sujeito a agir ativamente na sociedade com princípios e horizontes de um projeto democrático e eticamente responsável.

A qualidade social implica providenciar educação escolar com padrões de excelência e adequação aos interesses da maioria da população. Tal objetivo exige um grande esforço da sociedade e de cada um para ser atingido, considerando as dificuldades impostas pela atual conjuntura. De acordo com essa perspectiva, são valores fundamentais a serem elaborados: solidariedade, justiça, honestidade, autonomia, liberdade e cidadania. Tais valores implicam no desenvolvimento da consciência moral e de uma forma de agir segundo padrões éticos. A educação de qualidade social tem como consequência a inclusão social, através da qual todos os brasileiros se tornem aptos ao questionamento, à problematização, à tomada de decisões, buscando as ações coletivas possíveis e necessárias ao encaminhamento de cada um e da comunidade onde vivem e trabalham. Incluir significa possibilitar o acesso e a permanência com sucesso nas escolas, significa gerir

democraticamente a educação, incorporando a sociedade na definição de prioridades das políticas sociais, em especial, a educacional (CONED, 1997, p. 1-2).

Incluir socialmente significa possibilitar o acesso e a permanência com sucesso nas escolas, gerir democraticamente e com eficiência a educação, incorporando a sociedade na definição de prioridades das políticas sociais.

A qualidade social da educação pressupõe uma organização curricular baseada na interdisciplinaridade, participação e competência técnico-política. A prática social e a experiência da vida dos alunos devem ser incluídas, como elementos fundamentais, na organização do conhecimento e da cultura (GENTILI e MCCOWAN, 2010, p. 75).

Outrossim, os recursos destinados à área educacional devem ser compatíveis com as necessidades reais de cada escola e de cada sistema. Para tanto, uma gestão eficiente e um regime de colaboração entre os diversos entes político-administrativos são primordiais para se qualificar a educação.

Além do volume de investimentos, a transparência na gestão eficiente e eficaz, com controle social e avaliação, e uma política de integração e complementaridade entre as redes de ensino são instrumentos para a construção da educação de qualidade, relevante para a sociedade (BELLONI, 2003, p. 233).

Autores como Dourado, Oliveira e Santos (2007), Silva (2009), Carreira e Pinto (2007), Gadotti (2010) também compreendem a educação de qualidade social a partir de um conjunto de fatores internos e externos que interferem na qualidade escolar. Consideram, portanto, a qualidade da educação a partir das dimensões intrínsecas e extrínsecas, ou extraescolares, que permeiam tal temática.

O conceito de qualidade, nessa perspectiva, não pode ser reduzido a rendimento escolar, nem tomado como referência de estabelecimento de mero ranking entre as instituições de ensino. Assim, uma educação com qualidade social é caracterizada por um conjunto de fatores intra e extra escolares que se referem às condições de vida dos alunos e de suas famílias, ao seu contexto social, cultural e econômico e à própria escola – professores, diretores, projeto pedagógico, recursos, instalações, estrutura organizacional, ambiente escolar e relações intersubjetivas no cotidiano escolar (DOURADO, 2007, p. 940-941).

Para Dourado, Oliveira e Santos (2007), as dimensões mínimas comuns da qualidade da educação no plano extraescolar devem incluir a socioeconômica e cultural dos entes envolvidos e a dos direitos, das obrigações e das garantias no nível do Estado. No plano intraescolar, a qualidade da educação inclui as condições de oferta do ensino, a gestão e organização do trabalho escolar, a profissionalização do professor, o acesso, a permanência e o desempenho escolar.

Neste mesmo caminho, Maria Abádia Silva (2009) aponta fatores internos e externos à escola que intervêm na qualidade da educação escolar. Dentre os fatores externos aponta os socioeconômicos, socioculturais, financiamento público adequado e compromisso dos gestores centrais. São considerados fatores internos

a organização do trabalho pedagógico e gestão da escola; os projetos escolares; as formas de interlocução da escola com as famílias; o ambiente saudável; a política de inclusão efetiva; o respeito às diferenças e o diálogo como premissa básica; o trabalho colaborativo e as práticas efetivas de funcionamento dos colegiados e/ou dos conselhos escolares (SILVA, 2009, p. 224).

Carreira e Pinto (2007) apontam como dimensões da qualidade da educação: a socioeconômica e cultural, que circundam o modo de viver e as expectativas da comunidade escolar, compreendendo: políticas governamentais e projetos sociais voltados ao bem comum, luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação, que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas.

Portanto, a *Qualidade Social da Educação* precisa ser encarada de forma a considerar muitas partes inter-relacionadas, interdependentes e interativas. Assim, na construção desse modelo de qualidade, há de ser considerado o que é possível construir política e historicamente como prática social, sem perder de vista um conjunto de relações simultâneas e dialéticas que permeiam as políticas educacionais, quais sejam,

a primeira, a coerência entre meios e fins, pois, esses termos não se esgotam em si mesmos. A segunda, entre produtos e processos, pois, a qualidade de um resultado educacional expressa aquela que caracteriza o conjunto das relações, das práticas e dos fenômenos que ocorrem no desenvolvimento do projeto educacional. A terceira, entre sujeitos e objetos, pois, a educação é mais que apropriação de informações e de

conhecimentos; é também a possibilidade de educandos e educadores se realizarem como sujeitos e para tal essa apropriação deve fazer algum sentido importante para eles mesmos. Por fim, a quarta, entre ensino e aprendizagem, enquanto um processo único que considera o professor como aquele que também aprende e o aluno como aquele que também ensina (MACHADO, 2006, p. 17).

A qualidade da educação só pode melhorar quando há melhoria no conjunto. Como nos diz Machado (2007, p. 279), “nenhuma política educacional pode produzir resultados positivos sem uma integração orgânica entre os diversos níveis de ensino, particularmente entre a Educação Básica e o Ensino Superior”.

De tal modo, há necessidade de se estabelecer padrões de qualidade do ensino-aprendizagem, de mensuração da eficiência e da eficácia dos sistemas educativos. Porém, para chegar a resultados concretos em educação, é prudente considerar um grande conjunto de indicadores e critérios objetivos, mas também os subjetivos.

### **3. Consensos e dissensos nos discursos de qualidade em um município certificado pelo UNICEF**

Discutir educação de qualidade é uma tarefa que exige a compreensão do seu caráter polissêmico. Dessa forma, deve-se considerar sua capacidade de provocar consensos e dissensos estabelecidos por múltiplas influências e jogos de interesses. Essa discussão atualmente é fulcral na agenda de governos, movimentos sociais, pais, estudantes e pesquisadores do campo da educação. Então, a depender de que ângulo se olhe, as expectativas que traz, as influências que cada um recebeu, cai por terra a possibilidade de uma ideia consensual de qualidade educacional.

Daí, este estudo buscou estabelecer um diálogo com os diversos atores da arena educacional de Riacho das Almas (PE), a fim de situar os discursos presentes nas políticas educacionais do Semiárido. A escolha deste município para a realização da pesquisa deveu-se à obtenção do Selo UNICEF Município<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> “O Selo UNICEF Município Aprovado é uma iniciativa para melhorar as condições de vida das crianças e dos adolescentes no Semiárido e na Amazônia Legal Brasileira, áreas que concentram o maior número de meninos e meninas em situação de vulnerabilidade. É um reconhecimento internacional que o município pode conquistar. A partir de um diagnóstico e de dados levantados pelo UNICEF, os municípios que se inscrevem passam a conhecer melhor sua realidade e as políticas voltadas para infância e adolescência. Com dados concretos e participação popular, o município tem condições de rever suas políticas e repensar estratégias de forma a alcançar os objetivos buscados, que estão relacionados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Os municípios que se inscrevem no Selo são agrupados de acordo com sua realidade socioeconômica e assumem o compromisso de elaborar um diagnóstico participativo da situação de suas crianças e seus adolescentes e um Plano Municipal de Ação para enfrentar os principais problemas que afetam meninas e

aprovado nas edições de 2008 e 2012. Tomado como estudo de caso, entrevistamos representantes do Conselho Municipal de Educação (CME), do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), do Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Riacho das Almas (SISMUR), diretores da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC) e mobilizador local do Selo UNICEF Município Aprovado, tentando respeitar o equilíbrio entre os segmentos sociedade civil e governo.

Com exceção da SEMEC, os sujeitos pesquisados indicaram o diálogo, a participação, a democracia e a cogestão como elementos constitutivos da qualidade na educação. Pelo menos duas razões justificam a implantação de um processo de gestão democrática.

Porque a escola deve formar para a cidadania e, para isso, ela deve dar o exemplo. A gestão democrática da escola é um passo importante no aprendizado da democracia. A escola não tem um fim em si mesma. Ela está a serviço da comunidade. Nisso, a gestão democrática da escola está prestando um serviço também à comunidade que a mantém. E porque a gestão democrática pode melhorar o que é específico da escola: o seu ensino. A participação na gestão da escola proporcionará um melhor conhecimento do funcionamento da escola e de todos os seus atores; propiciará um contato permanente entre professores e alunos, o que leva ao conhecimento mútuo e, em consequência, aproximará também as necessidades dos alunos dos conteúdos ensinados pelos professores (GADOTTI, 2000, p. 35).

Os professores tendem a reproduzir os elementos vivenciados no (ou na falta de) diálogo estabelecido com a Secretaria de Educação, de modo que ele, o professor, aprende quando se torna sujeito da construção de sua prática pedagógica. O fazer pedagógico encara, portanto, o fazer político. Assim, para tornar-se sujeito da sua aprendizagem, é necessário participar das decisões que dizem respeito ao projeto de educação, de escola, de ensino, que também fazem parte de seu projeto de vida. A participação pertence à própria natureza do ato pedagógico de tal forma que a qualidade da educação está vinculada ao modelo de gestão.

---

meninos. O UNICEF, por sua vez, promove a capacitação dos gestores e técnicos municipais, avalia e monitora os resultados obtidos. Ao final do ciclo, os municípios que conseguem melhorar as condições de vida de suas crianças e adolescentes recebem o Selo UNICEF Município Aprovado. O Selo é uma iniciativa do Fundo das Nações Unidas para a Infância, com o apoio da Petrobras, Fundação Telefônica, Celpa, Celtins, Cemar e Coelce. Ele está articulado com o Pacto Nacional Um Mundo para a Criança e o Adolescente do Semiárido e a Agenda Criança Amazônia, iniciativas que têm como objetivo reduzir as disparidades regionais e apoiar o Brasil no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)" (UNICEF, s./d., s./p.).

Excluindo o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, todos os demais atores da arena educacional em Riacho das Almas concordam com a valorização salarial do professor como componente de construção da qualidade. Talvez pelo fato de os sujeitos do CMDCA não serem docentes e pela campanha de valorização salarial iniciada pelos professores, assumindo uma postura de enfrentamento ao governo municipal, revele-se no discurso não-dito uma tensão de caráter político-partidário<sup>6</sup>.

Dourado e Oliveira (2009, p. 212) observam que a qualidade da educação está permeada por diversos fatores, que se vinculam à valorização desses profissionais.

Associada à necessidade de uma sólida política de formação inicial e continuada, bem como à estruturação de planos de carreira compatíveis aos profissionais da educação, destaca-se a importância de políticas que estimulem fatores como motivação, satisfação com o trabalho e maior identificação com a escola como local de trabalho, como elementos fundamentais para a produção de uma escola de qualidade.

Barbosa (2011, p. 188) afirma que é muito difícil definir a natureza do que se costumou chamar de clima da escola. Porém, “esta foi uma noção intermediária, criada para estabelecer um vínculo direto entre as características do estabelecimento e o desempenho dos alunos”. O clima organizacional reflete o conjunto das relações sociais, o comportamento dos alunos, dos docentes, das relações de poder. Diz respeito à motivação docente, à motivação discente e ao processo de inserção social desses sujeitos.

Nestes aspectos há uma concordância entre todos os atores. No entanto, numa sociedade em que as oligarquias e o nepotismo são características, o clima organizacional é permeado por fragmentação, alienação e hierarquização da vida, especialmente nos momentos de luta por efetivação de conquistas trabalhistas ou momentos pré-eleitorais. Barros (2004, p. 132), ao analisar a realidade de Caruaru, cidade vizinha, observa que

após os movimentos de contestação, assistimos a renovação dos guetos, dos grupinhos, das fofocas, do corporativismo, da perda de identidade, comportamentos acrílicos [...] que vai facilitar a cooptação e a perseguição de alguns elementos dada a fragilidade de unidade das lutas do grupo.

---

<sup>6</sup> Vale destacar que as relações de parentesco entre os conselheiros e gestores é fator que inviabiliza a autonomia destes.

O quarto sentido de qualidade da educação apresentado foi o processo de formação. Todos os entrevistados apontaram a formação continuada como elemento de qualificação da Educação. Foi observado que a maioria dos professores da rede cursou suas licenciaturas à noite, turno em que a prefeitura disponibiliza transporte escolar para as Instituições de Ensino Superior, ou que o Programa de Graduação de Pernambuco<sup>7</sup> (PROGRAPE) ofertou suas turmas no município. Nesse último caso, como licenciatura curta. Para Demo (2006, p. 84)

a licenciatura curta, retrata o encurtamento curricular fundado em visão curta. Supõe-se que o curso seja fácil, bastando garantir um rápido treinamento. Supõe-se que a tarefa não exija grande desenvoltura, já que tratar de criança não apresentaria maior desafio. [...] Se é para apenas ensinar o aluno a copiar, basta um professor copiado, resumido, curto.

Daí a formação continuada se constituir um elemento central, pois vai possibilitar a superação das dificuldades constantes na formação inicial.

Percebemos também que os diversos atores apontam o professor como quinto elemento crucial para uma educação de qualidade. E, de fato, é o professor que materializa as políticas educacionais, vez que é o sujeito que opera a construção do conhecimento. Nesse sentido, Demo (2006, p. 31) nos aponta “[...] a capacidade de produção original de conhecimento, da qual depende intrinsecamente a docência”. Na mesma direção, a análise de Oliveira e Araújo (2005, p. 28), sobre os resultados de testes de larga escala assinalam que

outros fatores importantes são os relativos à qualificação docente e à proporção de alunos por professor em classe: quanto mais elevada a formação do professor (nível universitário) e quanto menor o número de alunos por classe, maior o desempenho dos estudantes no teste.

Como sexto elemento comum constitutivo da qualidade educacional destaca-se a entrada no serviço público por meio de processos seletivos limpos, sem vícios eleitoreiros. Conforme o CMCD, “a qualidade não é realidade porque os professores estão na rede por motivos não exclusivos à dedicação docente”. Num município em que a desigualdade de renda é aviltante e que 64% dos empregos formais estão no Serviço Público, são os professores a categoria que

---

<sup>7</sup> Programa Especial de Graduação em Pedagogia da Universidade de Pernambuco direcionado para formação em regime especial, de professores que atuam na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental. O PROGRAPE é específico para professores da rede oficial de ensino que não tem diploma de nível superior.

mais bem pagas. Logo, é um serviço concorrido e usado como moeda de clientela pelo gestor municipal.

O Conselho de Educação critica a entrada na rede por indicação política e a SEMEC aponta como solução a adoção da *meritocracia* como critério de acesso e permanência do corpo docente na rede municipal de ensino. Silva (2009, p. 224) apresenta, dentre alguns determinantes externos à escola que contribuem para qualificar a educação, “o seu ingresso por concurso público, conhecimento e domínio de processos de avaliação que reorientem as ações”.

O conjunto de insumos necessários ao processo pedagógico se constitui no sétimo elemento apontado como constitutivo da qualidade na educação pelos sujeitos deste estudo. Nesse aspecto não há conflitos, embora seja preciso avançar na quantidade e na qualidade, como ponderado pelo sindicato. Carreira e Pinto (2007) indicam que os insumos são fundamentais para uma educação de qualidade.

O oitavo elemento apontado como constitutivo da qualidade na educação são os resultados da aprendizagem discente. Apesar da necessidade de aprendizagem da leitura e dos códigos matemáticos ser consenso entre os atores, as concepções de política educacional e a metodologia a ser adotada além dos conteúdos que devem ser vivenciados vão variar, assim como é variante o indicador do resultado que se pretenda medir tal aprendizagem. Barbosa (2011) explica que o sentido da qualidade na educação está na capacidade de cumprir adequadamente suas tarefas propriamente escolares, ou seja, ao tratar de escolas do Ensino Fundamental entende-se aqui ensinar as crianças a ler, a escrever, a lidar com conceitos matemáticos e científicos elementares.

Outros aspectos foram observados pelo Conselho Municipal de Educação que remetem às finalidades do ensino, apontando a cidadania ativa e a inclusão social como indicadores da qualidade. As referências aos testes padronizados são muito tímidas e, quando este conselho o faz, eleva o tom das críticas, caracterizando-o como incompatível para a realidade local. Um aspecto que merece observação é que os resultados dos testes de larga escala na rede municipal de ensino são insatisfatórios e vêm decrescendo, tanto nas avaliações do SAEB quanto nas avaliações do SAEPE (Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco). Decorre que é dada pouca importância a estes testes porque visibilizam as fragilidades da gestão, dos professores e dos alunos. Mesmo merecendo críticas, os testes são uma importante ferramenta que pode indicar que algo está indo no caminho errado.

Avaliar a qualidade em educação é indispensável, na medida em que só a partir dessa avaliação se podem propor práticas conducentes a melhorar aquela qualidade, qualquer que seja o processo utilizado para medi-la. Na verdade, o problema não se encontra na avaliação da qualidade em educação, mas no processo utilizado para medi-la, no destino a dar a essa avaliação e, em última análise, nas razões que se encontram por detrás dela (CABRITO, 2009, p. 197).

Nessa perspectiva, Barbosa (2011) e Cabrito (2009) criticam a visão de que as variáveis individuais e sociofamiliares compõem quase que naturalmente fatores das desigualdades de desempenho. Sem desmerecer tais variáveis bastante recorrentes, aponta para o trabalho docente e para o ambiente da sala de aula, a partir das práticas escolares, para que se chegue a um bom desempenho escolar.

O nono elemento apontado como constitutivo da qualidade educacional é o seu entendimento como Direito Humano. Esse elemento aparece com destaque na fala do CMDCA e pela Comissão Pró-Selo UNICEF, provavelmente por serem espaços onde se discutem as políticas para Criança e o Adolescente sob este foco. Daí que, a universalização da educação, a educação integral e inclusiva são discursos e dimensões desse direito.

Outro elemento apontado pelos entrevistados foi a ética profissional. A entrada na rede municipal facilitada pelas relações clientelistas acaba causando diversos tipos de conflitos. Primeiro, porque os professores não acolhem seus colegas contratados com deferência; depois, em consequência da tutela do contratado pelo gestor municipal.

Esse sentimento pode ser evidenciado no discurso do Conselheiro de Educação, quando afirma que “alguns estagiários fazem melhor serviço que os professores concursados”. E agrava-se nos períodos eleitorais e nos momentos de exigibilidade de direitos trabalhistas, com manifestação de atos públicos, paradas e deflagração de greve. Então, nutrem rivalidade e a ideia de subcategoria.

Por fim, o último elemento apontado por nossos entrevistados é a ajuda dos pais e da comunidade nas atividades pedagógicas, aspecto destacado por um dos sujeitos do Conselho Municipal de Educação. E, Barbosa (2011) atesta, na sua pesquisa, que a ajuda dos pais nas tarefas escolares tem surtido efeitos positivos no rendimento escolar das crianças e adolescentes. No entanto, há de se ponderar que grande parte dos pais/mães do Semiárido é analfabeta. Isso implica a pouca efetividade da ajuda nas resoluções das “*atividades para casa*”, propostas pelos

professores, revelando a necessidade de uma política mais incisiva de combate ao analfabetismo e promoção da conclusão da educação básica.

## **Em busca de finalizações**

Os discursos aqui proferidos como proposta de educação se baseiam num processo de reflexão sobre a ação do sujeito na sociedade que possibilita uma compreensão política e histórica da relação do ser humano no mundo. Essa compreensão ou tomada de consciência de si propicia um processo de afirmação e apropriação de sua própria identidade.

Daí que pensar numa educação de qualidade pressupõe não apenas um debate sobre seus significados, mas atribui, em torno dos discursos, ações de Estado, de governos e da sociedade que façam sentido à superação da situação de não qualidade, fundamentado no próprio sentido de Educação Pública.

Assim, não se pode perder de vista as políticas educacionais, não apenas como campo de investigação, mas também como lugar de intervenção social. Isto é, colocar pesquisa, pesquisador e pesquisado num diálogo transformador é processo político de conquista, de construção, de criação, que amadurece a qualidade política desse diálogo, no contexto de uma dada realidade.

A mudança social dá novos rumos aos discursos que precisam estar de acordo com a realidade histórica e cultural do momento em que ocorrem.

## **Referências**

BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira. **Desigualdade e desempenho**: uma introdução à sociologia da escola brasileira. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

BARROS, Ana Maria. **Educação e clientelismo**: os educadores e a educação municipal no Nordeste. João Pessoa: Ideia, 2004.

BELLONI, Isaura. Educação. In: BITTAR, Jorge (Org.). **Governos estaduais**: desafios e avanços – reflexões e relatos de experiências petistas. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

BRASIL. **Por Dentro do Brasil**: Educação. Brasília: s.n., 2010.

CABRITO, Belmiro Gil. Avaliar a qualidade em educação: Avaliar o quê? Avaliar como? Avaliar para quê? **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 178-200, maio-ago. 2009.

CAMPOS, Maria Malta. A Qualidade da educação em debate. **Cadernos do observatório**: a educação brasileira na década de 90, São Paulo, n. 2, p. 47-70, out. 2000.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação de qualidade no Brasil. São Paulo: Global/Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO, José Sérgio Fonseca. “Democratização do ensino” revisitado. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 327-334, maio-ago. 2004.

CARVALHO, Vilmar. Movimento Sindical: contribuição para o Plano Nacional de Educação. In: CNTE. **I Congresso Nacional de Educação** – Cadernos de Educação. Brasília, ano 1, n. 2, 1996.

CASASSÚS, Juan. **Acercas de la calidad de la educación**. Ponencia para el teleseminario sobre calidad de la educación. Santiago de Chile: UNESCO, 1995.

CONED (Congresso Nacional de Educação). **I CONED**: Relatório com as Diretrizes do I Congresso Nacional de Educação para o Plano Nacional de Educação. Belo Horizonte: APUBH, 1996.

CONED (Congresso Nacional de Educação). **II CONED**: Contribuições das Plenárias Temáticas e da Plenária Final do II CONED ao Plano Nacional de Educação. Belo Horizonte: APUBH, 1997.

DAVOK, Delsi Fries. Qualidade em educação. **Avaliação**, Sorocaba, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007.

DEMO, Pedro. **Educação e qualidade**. Campinas: Papirus, 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A Qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio-ago. 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. A Qualidade da educação: conceitos e definições. **Série Documental: Textos para Discussão**, Brasília, v. 24, n. 22, 2007.

ELIAS, Valéria Ruedas. **Qualidade total e educação**: uma análise de propostas de implantação da qualidade total na educação. Campinas: Unicamp, 1997.

ENGUITA, Mariano Fernández. O Discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu da (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 93-110.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, maio-ago. 2009.

FREITAS, Marcos Cezar; BICCAS, Maurilane de Souza. **História social da educação no Brasil (1926-1996)**. São Paulo: Cortez, 2009.

GADOTTI, Moacir. Projeto Político Pedagógico da Escola: fundamento para sua realização. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Orgs.) **Autonomia da Escola: princípio e propostas**. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, 2000. p. 33-41.

GADOTTI, Moacir. **Qualidade na educação: uma nova abordagem**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2010. v. 1.

GENTILI, Pablo; MCCOWAN, Tristan (Orgs). **Reinventar a escola pública: política educacional para um novo Brasil**. São Paulo: Vozes, 2010.

GUSMÃO, Joana Borges Buarque de. **Qualidade da educação no Brasil: consenso e diversidade de significados**. 180 f. Dissertação – Mestrado em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

HOBSBAWM, Eric. **A Era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991**. São Paulo: Cia da Letras, 1995.

HURTADO, Josefina López et al. **La Calidad de la educación**. Una propuesta para su concepción y evaluación en la primera infancia. (*mimeo*).

LONGO, Rose Mary Juliano. Gestão da qualidade: evolução histórica, conceitos básicos e aplicação na educação. **Texto para discussão IPEA**, Brasília, n. 397, 1996.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. Instituições de educação superior com qualidade social. In: GILBERTO, Irene Jeanete Lemos (Org.). **Universidade em tempos de desafio**. Santos: Leopoldianum, 2006. p. 11-27.

MACHADO, Nilson José. Qualidade da educação: cinco lembretes e uma lembrança. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 277-294, set.-dez. 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação e sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 661-690, out. 2003.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAUJO, Gilda Cardoso. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, jan.-abr. 2005.

RISOPATRÓN, Verónica. **El Concepto de calidad de la educación**. Santiago del Chile: OREALC/UNESCO, 1991.

SACCONI, Luiz Antonio. **Mini Dicionário Sacconi da Língua Portuguesa**. São Paulo: Geração, 2012.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA, Maria Abádia. **Intervenção e consentimento** – a política educacional do Banco Mundial. Campinas: Autores Associados/Fapesp, 2002.

SILVA, Maria Abádia. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio-ago. 2009.

SMITH, Adam. **A Riqueza das nações**. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

UNICEF Brasil. **Selo UNICEF Município Aprovado**. s./d. Disponível em: <[http://www.unicef.org/brazil/pt/where\\_9763.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/where_9763.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

XAVIER, Antonio Carlos da R. **Uma Agenda para a melhoria da gestão da qualidade na educação brasileira**. Brasília: IPEA, 1995.

Texto enviado em: 08/11/2014

Aceito em: 12/06/2015