

109

p-ISSN 0104-1037  
e-ISSN 2176-6673

# Qualidade na/da educação

Jorge Najjar  
Marcelo Mocarzel  
(Organizadores)

# Alberto

**INEP**

MINISTÉRIO DA  
EDUCAÇÃO

República Federativa do Brasil

Ministério da Educação (MEC)

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)

emberto

## **COMITÊ EDITORIAL**

Bianca Salazar Guizzo (Ulbra) – Coordenadora

Estevão Rafael Fernandes (Unir)

Fernanda Müller (UnB)

Jeane Félix da Silva (UFPB)

Viviane Fernandes Faria Pinto (Inep)

Yvonne Maggie (UFRJ)

## **CONSELHO EDITORIAL**

### *Nacional:*

Alceu Ravello Ferraro – UFRGS – Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil

Ana Maria Saul – PUC-SP – São Paulo, São Paulo, Brasil

Bernardete Angelina Gatti – FCC – São Paulo, São Paulo, Brasil

Carlos Roberto Jamil Cury – PUC-MG – Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

Celso de Rui Beisiegel – USP – São Paulo, São Paulo, Brasil

Cipriano Luckesi – UFBA – Salvador, Bahia, Brasil

Clarissa Baeta Neves – UFRGS – Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil

Delcele Mascarenhas Queiroz – Uneb – Salvador, Bahia, Brasil

Guacira Lopes Louro – UFRGS – Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil

Jader de Medeiros Britto – UFRJ – Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

Janete Lins de Azevedo – UFPE – Recife, Pernambuco, Brasil

Leda Scheibe – UFSC – Florianópolis, Santa Catarina, Brasil

Luiz Carlos de Freitas – Unicamp – Campinas, São Paulo, Brasil

Magda Becker Soares – UFMG – Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

Marta Kohl de Oliveira – USP – São Paulo, São Paulo, Brasil

Miguel Arroyo – UFMG – Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

Nilda Alves – UERJ – Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

Petronilha Beatriz Gonçalves Silva – UFSCar – São Carlos, São Paulo, Brasil

Rosa Helena Dias da Silva – Ufam – Manaus, Amazonas, Brasil

Rosângela Tenório Carvalho – UFPE – Recife, Pernambuco, Brasil

### *Internacional:*

Almerindo Janela Afonso – Universidade do Minho – Minho, Braga, Portugal

Carlos Alberto Torres – University of California – Los Angeles (UCLA), EUA

Carlos Pérez Rasetti – Universidad Nacional de la Patagonia Austral –  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Domingos Fernandes – Universidade de Lisboa – Lisboa, Portugal

Guiselle M. Garbanzo Vargas – Universidad de Costa Rica – San José, Costa Rica

Izabel Galvão – Universidade de Paris 13 – Paris, França

Juan Carlos Tedesco – Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación  
(IIPE/Unesco) – Buenos Aires, Argentina

Margarita Poggi – Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación  
(IIPE/Unesco) – Buenos Aires, Argentina

Qualidade  
na/da educação

Jorge Najjar  
Marcelo Mocarzel  
(Organizadores)

# Em Aberto

**DIRETORIA DE ESTUDOS EDUCACIONAIS (DIREDE)**

COORDENAÇÃO DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES (COEP)  
Carla D'Lourdes do Nascimento – carla.nascimento@inep.gov.br  
Valéria Maria Borges – valeria.borges@inep.gov.br

EDITORIA EXECUTIVA  
Rosa dos Anjos Oliveira – rosa.oliveira@inep.gov.br  
Roshni Mariana Mateus – roshni.mateus@inep.gov.br  
Patrícia Andréa de Araújo Queiroz – patricia.queiroz@inep.gov.br

REVISÃO <i>Português</i> Aline Ferreira de Souza Andréa Silveira de Alcântara Jair Santana de Moraes Josiane Cristina da Costa Silva Luciana De Camillis Postiglioni Marcelo Mendes de Souza Thaiza de Carvalho dos Santos	REVISÃO E TRADUÇÃO <i>Inglês</i> Walkíria de Moraes Teixeira da Silva  <i>Espanhol</i> Jessyka Vásquez Soledad Del Carmen Díaz Courbis
NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA Clarice Rodrigues da Costa Lívia Rodrigues Batista Nathany Brito Rodrigues Raphael Vinícius da Costa	PROJETO GRÁFICO Marcos Hartwich  CAPA Raphael C. Freitas  DIAGRAMAÇÃO E ARTE-FINAL José Miguel dos Santos

ESTAGIÁRIOS  
Pedro Henrique Santos Moraes  
Brenda Josyane dos Santos de Souza

**EDITORIA | DISTRIBUIÇÃO**

INEP/MEC – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA  
SIG Quadra 04, Lote 327, Edifício Villa Lobos, Térreo – Brasília-DF – CEP: 70610-908  
Fones: (61) 2022-3070, 2022-3077 – editoracao@inep.gov.br – <http://www.emaberto.inep.gov.br>

TIRAGEM: 1.000 exemplares

EM ABERTO  
Uma revista monotemática do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), destinada à veiculação de questões atuais da educação brasileira. A exatidão das informações e os conceitos e as opiniões emitidos neste periódico são de exclusiva responsabilidade dos autores.

INDEXADA EM:  
BBE/Inep  
OEI  
Qualis/Capes: Educação – B1  
Ensino – B1

Latindex	Diadorim IBICT	Eletronische
Edubase/Unicamp	PKP	

Publicada *online* em 15 de janeiro de 2021.

ESTA PUBLICAÇÃO NÃO PODE SER VENDIDA. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA.

Em Aberto / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. v. 1, n. 1, (nov. 1981-). – Brasília : O Instituto, 1981- .

Irregular até 1985; Bimestral: 1986-1990; Suspensa: jul. 1996 a dez. 1999; Suspensa: jan. 2004 a dez. 2006; Suspensa: jan. a dez. 2008; Semestral: 2010 a 2015; Quadrimestral: a partir de 2016.

Índices de autores e assuntos: 1981-1987, 1981-2001.  
Versão eletrônica (desde 2007): <<http://www.emaberto.inep.gov.br>>

ISSN 0104-1037 (impresso) 2176-6673 (online)

1. Educação – Brasil. I. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

# sumário

## apresentação

Quando o todo é maior que a soma das partes:  
contributos ao debate sobre qualidade na/da educação

**Jorge Najjar** (UFF) *in memoriam*

**Marcelo Mocarzel** (UCP, Unilassalle-RJ) ..... 19

## enfoque

Qual é a questão?

Qualidade na/da educação como um marco referencial  
das políticas e práticas educacionais: um enfoque  
multidimensional

**Marcelo Mocarzel** (UCP, Unilassalle-RJ)

**Jorge Najjar** (UFF) *in memoriam*..... 27

## pontos de vista

O que pensam outros especialistas?

Qualidade da educação e planejamento: um olhar a partir de  
marcos regulatórios nacionais

**Marcelo Soares Pereira da Silva** (UFU)

**Paulo Celso Costa Gonçalves** (UFU)..... 49

Gestão democrática e participação na decisão nas escolas: análise das legislações das redes municipais do estado do Rio de Janeiro <b>Karine Vichielt Morgan</b> (Famath) <b>Daniela Patti do Amaral</b> (UFRJ).....	<b>61</b>
Movimentos na produção de políticas curriculares do estado do Rio de Janeiro: pensando a qualidade a partir das escolas <b>Alexandra Garcia</b> (UERJ) <b>Graça Reis</b> (UFRJ) <b>Patrícia Baroni</b> (UFRJ).....	<b>77</b>
A qualidade do público e do privado no Brasil na avaliação do Pisa 2015: como se comporta a rede privada ante as redes públicas e outros países? <b>Lúcia Maria de Assis</b> (UFG) <b>Nelson Cardoso Amaral</b> (UFG).....	<b>95</b>
Qualidade da educação e formação docente no estado do Acre: uma análise do período 1990-2010 <b>Mark Clark Assen de Carvalho</b> (Ufac) <b>Ednacelí Abreu Damasceno</b> (Ufac).....	<b>113</b>
A valorização do magistério como uma dimensão da qualidade da educação: uma mirada sobre o debate sindical <b>Andréa Barbosa Gouveia</b> (UFPR) <b>Marcos Alexandre dos Santos Ferraz</b> (UFPR).....	<b>133</b>
Qualidade da/na educação: narrativas de professoras sobre o trabalho docente <b>Maria Alfredo Moreira</b> (UMinho, Portugal) <b>Rosa Maria Moraes Anunciato</b> (UFSCar) <b>Maria Aparecida Pereira Viana</b> (Ufal) .....	<b>149</b>
Ética y calidad de la educación en tiempos de la COVID-19 <b>Manuel Losada-Sierra</b> (UMNG, Colômbia) .....	<b>165</b>

## **espaço aberto**

**Manifestações rápidas, entrevistas, propostas, experiências, traduções, etc.**

Educação de qualidade <b>Luiz Fernandes Dourado</b> (UFG) entrevistado por <b>Rafael Bastos Costa de Oliveira</b> (UERJ, UCP) .....	<b>179</b>
--	------------

## resenhas

Impactos do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) sobre a qualidade da educação <b>Solange Santiago Ferreira (FME-Niterói)</b> .....	<b>191</b>
--	------------

ORTIGÃO, Maria Isabel Ramalho. *Políticas de avaliação, currículo e qualidade: diálogos sobre o Pisa*. Curitiba: CRV, 2018. 268 p

## bibliografia comentada

Bibliografia comentada sobre qualidade na/da educação <b>Silvana Malheiro do Nascimento Gama (UFF)</b> <b>Alba Valéria Baensi (UFF)</b> .....	<b>199</b>
---	------------

<b>AVALIADORES <i>ad hoc</i> 2020</b> .....	<b>207</b>
---	------------

<b>números publicados</b> .....	<b>211</b>
---------------------------------	------------



# summary

## presentation

When the whole is greater than the sum of its parts:  
contributions to the debate on quality in/of education

**Jorge Najjar** (UFF) *in memoriam*

**Marcelo Mocarzel (UCP, Unilasalle-RJ)**..... 19

## focus

**What's the point?**

Quality in/of education as a reference framework for  
educational policies and practices: a multi-dimensional  
approach

**Marcelo Mocarzel (UCP, Unilasalle-RJ)**

**Jorge Najjar** (UFF) *in memoriam* .....27

## points of view

**What other experts think about it?**

Education quality and planning: a view from  
the national regulatory framework

**Marcelo Soares Pereira da Silva** (UFU)

**Paulo Celso Costa Gonçalves** (UFU)..... 49

Democratic management and participation in the decision-making in school: an analysis of the legal documents of the municipal school systems in the State of Rio de Janeiro <b>Karine Vichielt Morgan</b> (Famath) <b>Daniela Patti do Amaral</b> (UFRJ) .....	<b>61</b>
Movements in the production of curricular policies for the State of Rio de Janeiro: quality coming from schools <b>Alexandra Garcia</b> (UERJ) <b>Graça Reis</b> (UFRJ) <b>Patrícia Baroni</b> (UFRJ).....	<b>77</b>
Quality in the Brazilian public and private school at the evaluation Pisa 2015: how private school compares against public school and other countries? <b>Lúcia Maria de Assis</b> (UFG) <b>Nelson Cardoso Amaral</b> (UFG) .....	<b>95</b>
Quality of education and teacher training in Brazil's State of Acre: an analysis of the 1990-2010 period <b>Mark Clark Assen de Carvalho</b> (Ufac) <b>Ednacelí Abreu Damasceno</b> (Ufac) .....	<b>113</b>
Teacher appreciation as a dimension of education quality: a perspective on union debate <b>Andréa Barbosa Gouveia</b> (UFPR) <b>Marcos Alexandre dos Santos Ferraz</b> (UFPR) .....	<b>133</b>
Quality in/of education: teacher narratives on teacher work <b>Maria Alfredo Moreira</b> (UMinho, Portugal) <b>Rosa Maria Moraes Anunciato</b> (UFSCar) <b>Maria Aparecida Pereira Viana</b> (Ufal) .....	<b>149</b>
Ethics and quality of education in times of COVID-19 <b>Manuel Losada-Sierra</b> (UMNG, Colômbia).....	<b>165</b>

## **open space**

**Comments, interviews, proposals, experiments, translations etc.**

Quality education <b>Luiz Fernandes Dourado</b> (UFG) interviewed by <b>Rafael Bastos Costa de Oliveira</b> (UERJ, UCP) .....	<b>179</b>
--	------------

## reviews

Impacts of the Programme for International Student Assessment (PISA) on the quality of education <b>Solange Santiago Ferreira (FME-Niterói) .....</b>	<b>191</b>
--	------------

ORTIGÃO, Maria Isabel Ramalho (Org.). *Políticas de avaliação, currículo e qualidade: diálogos sobre o Pisa*. Curitiba: CRV, 2018. 268 p.

## annotated bibliography

Annotated bibliography on the quality in/of education <b>Silvana Malheiro do Nascimento Gama (UFF)</b> <b>Alba Valéria Baensi (UFF).....</b>	<b>199</b>
--	------------

<b>ad hoc peer reviewers 2020 .....</b>	<b>207</b>
---	------------

<b>published issues .....</b>	<b>211</b>
-------------------------------	------------



# sumario

## presentación

Cuando el todo es mayor que la suma de las partes:  
aportes al debate sobre la calidad en/de la educación

**Jorge Najjar** (UFF) *in memoriam*

**Marcelo Mocarzel** (UCP, Unilasalle-RJ) ..... 19

## enfoque

¿Cuál es la cuestión?

Calidad en/de la educación como un marco de referencia  
de las políticas y prácticas educativas: un enfoque  
multidimensional

**Marcelo Mocarzel** (UCP, Unilasalle-RJ)

**Jorge Najjar** (UFF) *in memoriam* ..... 27

## puntos de vista

¿Qué piensan otros especialistas?

Calidad de la educación y planificación: una mirada  
desde marcos regulatorios nacionales

**Marcelo Soares Pereira da Silva** (UFU)

**Paulo Celso Costa Gonçalves** (UFU) ..... 49

Gestión democrática y participación en la toma de decisiones en las escuelas: análisis de la legislación de las redes municipales en el estado de Río de Janeiro <b>Karine Vichiect Morgan</b> (Famath) <b>Daniela Patti do Amaral</b> (UFRJ) .....	<b>61</b>
Movimientos en la producción de políticas curriculares del estado de Río de Janeiro: pensando la calidad desde las escuelas <b>Alexandra Garcia</b> (UERJ) <b>Graça Reis</b> (UFRJ) <b>Patrícia Baroni</b> (UFRJ) .....	<b>77</b>
La calidad de lo público y de lo privado en Brasil en la evaluación del Pisa 2015: ¿cómo se comporta la red privada en relación con la red pública y otros países? <b>Lúcia Maria de Assis</b> (UFG) <b>Nelson Cardoso Amaral</b> (UFG) .....	<b>95</b>
Calidad de la educación y formación docente en el estado de Acre: un análisis del período 1990-2010 <b>Mark Clark Assen de Carvalho</b> (Ufac) <b>Ednaceli Abreu Damasceno</b> (Ufac) .....	<b>113</b>
La valorización de la profesión docente como una dimensión de la calidad de la educación: una mirada al debate sindical <b>Andréa Barbosa Gouveia</b> (UFPR) <b>Marcos Alexandre dos Santos Ferraz</b> (UFPR).....	<b>133</b>
Calidad de la/en la educación: narrativas de profesoras sobre el trabajo docente <b>Maria Alfredo Moreira</b> (UMinho, Portugal) <b>Rosa Maria Moraes Anunciato</b> (UFSCar) <b>Maria Aparecida Pereira Viana</b> (Ufal) .....	<b>149</b>
Ética y calidad de la educación en tiempos de la Covid-19 <b>Manuel Losada-Sierra</b> (UMNG, Colombia) .....	<b>165</b>

## espacio abierto

**Comentarios, entrevistas, propuestas, experimentos, traducciones etc.**

Educación de calidad <b>Luiz Fernandes Dourado</b> (UFG) entrevistado por <b>Rafael Bastos Costa de Oliveira</b> (UERJ, UCP) .....	<b>179</b>
---	------------

## reseñas

Impactos del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (Pisa) sobre la calidad de la educación <b>Solange Santiago Ferreira (FME-Niterói) .....</b>	<b>191</b>
---	------------

ORTIGÃO, Maria Isabel Ramalho (Org.). *Políticas de avaliação, currículo e qualidade: diálogos sobre o Pisa*. Curitiba: CRV, 2018. 268 p.

## bibliografía comentada

Bibliografía comentada sobre la calidad en/de la educación <b>Silvana Malheiro do Nascimento Gama (UFF)</b> <b>Alba Valéria Baensi (UFF).....</b>	<b>199</b>
---	------------

<b>evaluadores ad hoc 2020 .....</b>	<b>207</b>
--------------------------------------	------------

<b>números publicados .....</b>	<b>211</b>
---------------------------------	------------



apresentação



# Quando o todo é maior que a soma das partes: contributos ao debate sobre qualidade na/da educação

Jorge Najjar (*in memoriam*)

Marcelo Mocarzel

Qualidade é um conceito que permeia praticamente todas as esferas das nossas vidas. A sociedade está sempre em busca de produtos de qualidade, processos de qualidade, experiências de qualidade. Trata-se de um termo repleto de significações e com uma multiplicidade de sentidos que permite enfoques diversos. No Brasil, sobretudo nas últimas décadas, a (falta de) qualidade na/da educação passou a ser um discurso recorrente nos meios de comunicação, entre políticos e governantes e mesmo para a população em geral. O padrão de qualidade educacional é um compromisso do Estado, expresso na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no Plano Nacional de Educação e em outras políticas públicas.

A vida em sociedade produz diferentes usos para o termo qualidade. É comum ouvirmos falar em padrão de qualidade, qualidade total, qualidade de vida e outras expressões que guardam em si contradições e questionamentos, mas que ganharam espaço no senso comum e até mesmo nos meios acadêmicos. A discussão sobre qualidade é, antes de tudo, uma discussão conceitual. A polissemia da qualidade é linguística, mas também prática. Apesar da disputa sobre os caminhos da qualidade na/da educação, há fatores intervenientes que podem ser elencados, fatores esses que costumam guardar problemáticas próprias, algumas de intensa complexidade.

Dentre os mais célebres, podemos citar o planejamento, e a gestão educacional e escolar, o financiamento da educação, os debates sobre o currículo e as políticas curriculares, as estratégias e políticas de avaliação educacional e das aprendizagens, as políticas e práticas de inclusão e diversidade e a garantia da ética e da cultura de

paz nas escolas e nos macro e microprocessos educativos. Haveria outros fatores de relevância, mas acreditamos que esses são os mais difundidos, por representarem campos de atuação política e acadêmica. Dessa forma, entendemos que o todo pode ser maior que a simples soma das partes, como Aristóteles já anunciava: não basta pensarmos nos fatores da qualidade enquanto instâncias desagregadas, mas sendo partes de uma visão de mundo e de educação, que precisam de diálogo e experimentação. Para isso, cada fator é parte e também é todo, na medida em que cada um deles pode ser determinante para o fracasso ou o sucesso de um projeto de educação emancipatório e viável.

Assim, este número da revista *Em Aberto* se justifica pela intensa busca por definições e parâmetros que a qualidade na/da educação fomenta. Longe de pretender encerrar a questão ou dar respostas objetivas sobre tema de tamanho relevo, este conjunto de textos e materiais busca trazer contribuições inéditas à discussão, colocando luz sobre as distintas abordagens possíveis.

O artigo da seção Enfoque apresenta a questão central do tema. Marcelo Mocarzel e Jorge Najjar, em "Qualidade na/da educação como um marco referencial das políticas e práticas educacionais: um enfoque multidimensional", fazem a opção teórico-metodológica de trabalharem com o paradigma multidimensional como instrumental para a análise conceitual da qualidade na/da educação, adicionando elementos à complexa trama do debate, por exemplo, a eficácia pedagógica, a eficiência econômica, a efetividade política e a relevância cultural.

No primeiro artigo da seção Pontos de Vista, "Qualidade da educação e planejamento: um olhar a partir de marcos regulatórios nacionais", Marcelo Soares Pereira Silva e Paulo Celso Costa Gonçalves situam o debate sobre o planejamento educacional e a qualidade no contexto das políticas educacionais nacionais no início dos anos 2000. A partir de uma pesquisa documental e por meio da análise de conteúdo, os autores localizam as diferentes concepções de planejamento e qualidade presentes no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no Plano de Ações Articuladas (PAR) e no Plano Nacional de Educação (PNE), demonstrando as ambiguidades, os hibridismos e as contradições encontradas em documentos orientadores das políticas educacionais consideradas.

O segundo artigo, "Gestão democrática e participação na decisão nas escolas: análise das legislações das redes municipais do estado do Rio de Janeiro", é assinado por Karine Vichiatt Morgan e Daniela Patti do Amaral. Para compreender o cenário das instâncias de colegialidade nas escolas, foram buscados textos legais, instituídos após 2014, que regulamentam a gestão democrática nos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro. Localizadas 38 legislações, foram selecionadas 12 para análise, de modo a investigar como se configuram conselhos escolares, grêmios estudantis e associações de apoio à escola. Os resultados indicaram movimentos fragmentados para regulamentação da gestão democrática, além da necessidade de aprofundamento empírico e teórico para a compreensão das instâncias de colegialidade e participação da comunidade escolar com vistas a uma educação de qualidade.

No terceiro artigo, as políticas curriculares fluminenses são o foco do estudo de Alexandra Garcia, Graça Reis e Patrícia Baroni, intitulado "Movimentos na

produção de políticas curriculares do estado do Rio de Janeiro: pensando a qualidade a partir das escolas”. A fim de demonstrarem a influência de processos e interesses de centralização curricular, as autoras realizaram, com base metodológica da narrativa, uma análise do debate sobre o *Documento curricular do estado do Rio de Janeiro*, versão preliminar do *Documento de orientação curricular*, aprovado pelo Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro em 8 de outubro de 2019. Os resultados evidenciaram as pressões e as disputas durante o debate e as reconfigurações curriculares, pautando a defesa da democracia e da escola cidadã como perspectiva teórica e compromisso político do pensamento curricular.

No texto “A qualidade do público e do privado no Brasil na avaliação do Pisa 2015: como se comporta a rede privada ante a rede pública e a outros países?”, Lúcia Maria de Assis e Nelson Cardoso Amaral apresentam um conjunto de questões contextuais da edição de 2015 do Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (Pisa), buscando compreender as razões pelas quais o Brasil tem obtido resultados considerados insatisfatórios em relação aos demais países participantes. A partir do banco de dados disponível no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), as análises apontam que as condições existentes nas instituições da rede federal que ofertam a educação básica, e não na rede privada, podem ser referência para se garantir uma educação de qualidade, uma vez que aquela possui as condições de oferta educacional e o desempenho dos estudantes nas provas análogos aos dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Na pesquisa denominada “Qualidade da educação e formação docente no estado do Acre: uma análise do período 1990–2010”, Mark Clark Assen de Carvalho e Ednaceli Abreu Damasceno analisam as políticas de formação implantadas no estado do Acre, do final da década de 1990 até o ano de 2010, buscando compreender o contexto, os propósitos e as finalidades dessas ações e seus efeitos na qualidade da educação básica. A partir de dados da rede pública de ensino estadual que denotam os investimentos feitos, concluiu-se que alguns fatores, como a política de formação de professores em nível superior e a reestruturação do trabalho docente, contribuíram significativamente para superar os indicadores críticos de qualidade da educação no estado, alcançando e/ou ultrapassando as metas projetadas pelo sistema nacional de avaliação.

No sexto artigo, “A valorização do magistério como uma dimensão da qualidade da educação: uma mirada sobre o debate sindical”, Andréa Barbosa Gouveia e Marcos Alexandre dos Santos Ferraz destacam a disputa pelo conteúdo da valorização do magistério como um desafio para a política pública, para a construção teórica do campo de políticas educacionais e para os debates sobre a qualidade do ensino. Os autores indicam que a pauta corporativa e classista, que está na gênese do movimento sindical, impõe desafios à forma de tematizar as políticas de valorização e as discussões sobre qualidade. Para olhar esse fenômeno, o texto trouxe uma análise documental das posições da Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE) expressas nas resoluções dos seus Congressos de 1991 e 2017. A partir das discussões sobre a ambiguidade entre profissionalização, proletarianização e

semiprofissão, concluiu-se que o debate sindical reorganiza a disputa ao redor das políticas de valorização como uma dimensão da qualidade da educação e impõe novos debates ao campo científico.

No sétimo artigo, “Qualidade da/na educação: narrativas de professoras sobre o trabalho docente”, Maria Alfredo Moreira, Rosa Maria Moraes Anunciato e Maria Aparecida Pereira Viana apresentam a análise de textos escritos por 42 professoras em contextos de graduação, pós-graduação e extensão, com o objetivo de identificar concepções de qualidade da/na educação presentes em suas narrativas, produzidas em Portugal e no Brasil. Foram confrontadas narrativas dominantes com a discussão do conceito de qualidade da/na educação, associado a processos de transformação individual e coletiva que visam ao desenvolvimento de práticas democráticas e equitativas na escola, no trabalho docente e na sociedade. As análises das narrativas das professoras mostram de que modo a qualidade da/na educação se associa ao trabalho docente como luta pela justiça social, quando procura valorizar e atender à diversidade e à inclusão de todos e como esse trabalho desafia as forças históricas e estruturais que condicionam a transformação da educação, procurando os fins democráticos que a educação escolar deve perseguir.

Encerrando a seção Pontos de Vista, no artigo “Ética y calidad de la educación en tiempos de la Covid-19”, Manuel Losada-Sierra aproveita a experiência com a pandemia causada pelo coronavírus, que evidenciou a condição de vulnerabilidade do ser humano, para apontar que os conceitos de qualidade vinculados aos sistemas de gestão da qualidade e à busca pela excelência não respondem suficientemente aos desafios de formar seres humanos com capacidade de sentir com os outros e de colaborar nos interesses e desejos pessoais de sucesso. Esse pertencimento a uma comunidade revela a condição frágil do ser humano, bem como a necessidade dos outros de enfrentar com sucesso condições de risco, como o fato circunstancial desta pandemia global. A partir do debate sobre ética, conclui-se que reconhecer e considerar essa condição de imperfeição é a forma de responder ao individualismo gerado pela ênfase na perfeição individual e na obtenção de resultados.

Na seção Espaço Aberto, em entrevista concedida a Rafael Bastos, o professor emérito da Universidade Federal de Goiás, ex-membro do Conselho Nacional de Educação e autor de textos orientativos sobre qualidade na/da educação para o Ministério da Educação, Luiz Fernandes Dourado, traz novas contribuições ao debate, reafirmando que garantir a materialização de políticas de Estado é basilar. Mas vai além, indicando que, no caso brasileiro, é preciso que ter atenção redobrada no que se refere à histórica disputa entre os defensores da educação pública e da educação privada no atual cenário de privatização, mercantilização e financeirização e, portanto, de maior apropriação do fundo público pelo setor privado, intensificado no período de pandemia.

Na seção Resenhas, Solange Ferreira Santiago analisa a obra organizada por Maria Isabel Ramalho Ortigão, *Políticas de avaliação, currículo e qualidade: diálogos sobre o Pisa*. O livro reúne, em 13 capítulos, variados olhares sobre o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), o que propicia reflexões acerca de políticas de avaliação e currículo, da qualidade das escolas, do conhecimento/

letramento científico e formação docente. Segundo a autora, a riqueza de abordagens teórico-metodológicas, ora levantando questões sobre os modelos homogeneizadores, os impactos sobre a qualidade educacional, as políticas públicas no campo, ora analisando os resultados do desempenho dos estudantes, mediante gráficos, formas de aplicação e fundamentos, como também seus reflexos nos sistemas educativos, contribuem para a relevância da obra.

Por fim, a seção Bibliografia Comentada, construída por Silvana Malheiro do Nascimento Gama e Alba Valéria Baensi, traz uma precisa seleção de obras e artigos que aprofundam o debate e servem de base para novas abordagens e enfoques sobre a qualidade na/da educação.

A riqueza deste número da revista *Em Aberto*, que conta com artigos e ensaios, análises de macro e micropolíticas, exemplos das diversas regiões brasileiras e de outros países, está justamente em sua diversidade. Essa plethora de artigos discutindo qualidade a partir de temáticas correlatas contribui ao campo da educação e exemplifica o que o título traz: o todo é sempre mais complexo, mais dinâmico, mais plural que a simples soma das partes.

Boa leitura!

*Jorge Najjar* (in memoriam)

*Marcelo Mocarzel*

Organizadores



Qual é a questão?

enfoque



# Qualidade na/da educação como um marco referencial das políticas e práticas educacionais: um enfoque multidimensional

Marcelo Mocarzel

Jorge Najjar (*in memoriam*)

27

---

## Resumo

Com a utilização do paradigma multidimensional, proposto por Benno Sander, no debate sobre qualidade na/da educação, e a partir de uma retomada histórico-filosófica do tema, buscou-se elencar a polissemia do conceito e seus diversos usos e apropriações na literatura educacional. Para além disso, no uso do paradigma, identificam-se as dimensões que constituem qualidade, de modo multidimensional, entendendo-a como um atributo plural e multifacetado. As quatro dimensões são: eficácia pedagógica, eficiência econômica, efetividade política, relevância cultural. Explora-se, assim, uma nova epistemologia da qualidade, que seja negociada em distintos contextos e com os diferentes atores das políticas e práticas educacionais.

Palavras-chave: qualidade da educação; paradigma multidimensional; filosofia e educação.

---

## **Abstract**

### **Quality in/of education as a reference framework for educational policies and practices: a multi-dimensional approach**

Through Benno Sander's Multidimensional Paradigm to debate quality in/of education, and by historically and philosophically recovering the theme, it is listed the polysemy of the concept and its various uses and appropriations in educational literature. Furthermore, through the use of the Paradigm, it identifies the dimensions that constitute 'quality', in a multidimensional way, understanding quality as a plural and multifaceted attribute. The four dimensions are: pedagogical efficacy, economical efficiency, political effectiveness, cultural relevance. Thus, a new epistemology of quality is sought after, one which is negotiated in different contexts and with the different actors of educational policies and practices.

Keywords: education quality; multidimensional paradigm; philosophy and education.

---

## **Resumen**

### **Calidad en/de la educación como un marco de referencia de las políticas y prácticas educativas: un enfoque multidimensional**

Con el uso del paradigma multidimensional, propuesto por Benno Sander, en el debate sobre calidad en/de la educación y desde una reanudación histórico-filosófica del tema, se buscó enumerar la polisemia del concepto y sus diversos usos y apropiaciones en la literatura educativa. Además, en el uso del paradigma, se identifican las dimensiones que constituyen calidad, de manera multidimensional, entendiéndola como un atributo plural y multifacético. Las cuatro dimensiones son: eficacia pedagógica, eficiencia económica, efectividad política, relevancia cultural. Así, se busca una nueva epistemología de la calidad, que se negocie en diferentes contextos y con los diferentes actores de las políticas y prácticas educativas.

Palabras clave: calidad de la educación; paradigma multidimensional; filosofía y educación.

---

## Introdução

Como qualquer conceito poderoso, há uma série de disputas sobre o que significaria qualidade na/da educação. O fato de utilizarmos as preposições “em” e “de” já demonstra essa disputa: seria qualidade algo construído de fora para dentro ou de dentro para fora? É possível pensar a qualidade de algo sem estar imbricado no processo? Em meio a divergências semânticas traduzidas por distintas concepções epistemológicas e ideológicas, foi-se forjando uma vasta literatura sobre o tema, ao longo de quase um século. Mais recentemente, qualidade tem sido o eixo central de políticas públicas educacionais, na medida em que se tornou princípio e finalidade das ações políticas. É consenso que todos desejam uma educação de qualidade, mas há um complexo debate em torno do que seria essa qualidade na/da educação.

Este texto não tem a pretensão de estabelecer parâmetros e pautar definições sobre qualidade educacional. Pelo contrário, o objetivo central é problematizar o debate, apresentando de forma crítica as nuances e incertezas em torno do conceito e de que forma diversos fatores – como avaliação, gestão, currículo, formação docente, entre outros –, intervêm nas concepções de qualidade. Partimos do pressuposto de que a constituição conceitual do termo é multidimensional (Sander, 2007) e que, portanto, deve ser analisada sob diferentes enfoques para ser compreendida.

A polissemia do conceito, já sinalizada em diversos documentos e por distintos pesquisadores do campo educacional, apenas reforça a complexidade desse objeto de pesquisa. Como fio teórico-metodológico, optamos por reconstituir o caminho que o conceito de qualidade percorreu até ser absorvido pelo campo da educação.

Apesar de não se tratar de um artigo histórico sobre o tema, convém levantarmos alguns marcos internacionais e nacionais sobre o debate da qualidade na/da educação, na medida em que as primeiras formas de emprego do termo permanecem em uso, ainda que confrontadas por variadas abordagens. Trata-se, portanto, de uma conceituação multifacetada, ao mesmo tempo estruturada e estruturante, pois conserva alguns de seus atributos originais, sem abrir mão de variações ao longo do tempo.

Acreditamos que debater a qualidade na/da educação nunca será algo redundante ou esgotável, uma vez que se trata do próprio debate da função social da educação. Discutir qualidade é, em última instância, discutir a educação em sua plenitude, cunhada com base na diversidade, com distintas visões de mundo, buscando que ela cumpra os objetivos traçados e possibilitando que eles sejam superados, transformados e reinventados.

## Qualidade como atributo: contribuições da filosofia ao debate

A primeira importante aplicação do termo qualidade ocorre na obra de Aristóteles e “diz respeito não apenas à característica dos seres e objetos, mas a diferentes maneiras de adjetivá-los, isto é, diferentes tipos de qualidade”, segundo

Santana (2007, p. 27). Ou seja, para o filósofo grego, qualidades eram as propriedades dos seres, hoje chamadas de atributos ou adjetivos.

Essa categoria aristotélica veio sendo debatida ao longo dos anos pela filosofia ocidental. Santana (2007) cita as contribuições de Emmanuel Kant, John Locke e René Descartes, que fizeram suas próprias conceituações de qualidade, sempre relacionadas com a constituição do ser humano. Porém, uma das mais importantes formas de análise da qualidade como conceito foi o seu pareamento com o conceito de quantidade. Assim, como duas dimensões com objetivos radicalmente opostos, passou-se a compreender a qualidade como uma propriedade ontológica.

De acordo com Cury (2010, p. 16 – grifos do autor),

O termo *qualidade* advém do latim *qualitas*, mas cuja procedência mais funda é a de *poiôtês* do grego e que significa um título definidor de uma categorização ou classificação. De certo modo, estamos no campo de um atributo distintivo de um bem que passa a se apresentar com uma característica particular além da comum. Por vezes, essa distinção costuma ser assinalada com uma adjetivação como no caso de *qualidade social*, *qualidade total*, entre outras.

Ao abordar a dimensão filosófica do debate em torno de qualidade, Cury (2010) faz um levantamento do pensamento aristotélico, já citado, passando por Kant, que entende qualidade como juízos da realidade, e por pensadores de influência marxista, como Friedrich Engels, que, influenciados pela dialética hegeliana, entenderam qualidade como outros modos de ser no mundo, em um movimento de aprimoramento e superação do estágio anterior.

A própria configuração do binômio qualidade-quantidade traz relações vinculadas à superação de estágios anteriores. Durante muito tempo, qualidade e quantidade eram tidas como instâncias opostas; mais do que isso, categorias isoladas de análise. Gatti (2010, p. 29) afirma que “é preciso considerar que os conceitos de quantidade e qualidade não são totalmente dissociados, na medida em que de um lado a quantidade é uma interpretação, uma tradução, um significado que é atribuído à grandeza com que um fenômeno se manifesta”, pois, a quantidade, se não for relacionada a um referencial interpretativo, não tem significação em si.

Segundo Demo (2009, p. 9), é equívoco propor um confronto dicotômico entre qualidade e quantidade, pois são facetas do mesmo todo: enquanto quantidade aponta para a extensão, qualidade remete à dimensão da intensidade, da profundidade. Para o autor, “quantidade, para qualidade, é base e condição”, ou seja, é outra dimensão da mesma faceta, e nunca negação. Gadotti (2010) aponta que qualidade é a categoria central do novo paradigma de educação e concorda com Demo, mostrando que ela não está separada da quantidade.

A simples oposição entre quantidade e qualidade parece ignorar a complexidade que esse debate envolve. Uma é dimensão da outra. E quando se trata de qualidade na/da educação, é preciso ter em mente os fatores quantitativos que repercutem nos resultados. Por exemplo, qual a qualidade de uma escola para poucos? De que serve uma política executada com excelência que não ocupa seu caráter público e democrático? Compreender o funcionamento orgânico do binômio

qualidade-quantidade é algo que pode contribuir para análises mais complexas do contexto educacional.

### **Qualidade na/da educação: primeiros usos e recentes aproximações**

O levantamento histórico do emprego da ideia de qualidade na/da educação é tarefa complexa, na medida em que há dois complicadores: a) muitos termos análogos vêm sendo utilizados para representar qualidade, ainda que sem a mesma força de definição; b) a forma dissipada com a qual a terminologia foi utilizada ao longo do século 20, ganhando força ao ser assumida em textos oficiais de educação de organismos internacionais nas décadas de 1980 e 1990.

Em uma definição mais corriqueira, a qualidade é tomada como propriedade, atributo ou condição das coisas ou pessoas, capaz de distingui-las das outras e de lhes determinar a natureza. Isto implica que o conceito de qualidade sempre pressupõe parâmetros comparativos, que permitam a distinção entre o que se julga uma boa ou má qualidade, particularmente quando se focalizam fenômenos sociais. Sendo assim, na condição de um atributo, a qualidade e seus parâmetros integram sempre o sistema de valores que predominam em cada sociedade, o que significa dizer que sofrem variações de acordo com cada momento histórico e, portanto, de acordo com as circunstâncias temporais e espaciais. (Azevedo, 2011, p. 422).

Ainda assim, há algumas pistas que nos levam ao debate, sobretudo quando pensamos que qualidade é um conceito que veio do mundo empresarial para o mundo educacional e não o contrário, por mais que tenha sido debatido em sua dimensão filosófica desde Aristóteles. No século 20, o mundo empresarial se apropria do termo e o utiliza como juízo de valor para outras instâncias, como produtos, processos e mecanismos, como sinônimo de algo “bom”.

Atribui-se ao termo qualidade valor “positivo”, mas não se explica o que é ser “bom”, cada pessoa o interpreta a seu modo. Essa concepção está associada a um modelo desenvolvido no mundo empresarial em meados do século XX, chamado de qualidade total, que influenciou a interpretação da qualidade em geral. A partir de então o termo qualidade adquiriu importância e passou a ser sinônimo de algo “positivo”, capaz de proporcionar benefícios para a empresa e/ou para o cliente-consumidor. Esse modelo não quer discutir o que é qualidade, mas impor uma conotação “positiva” ao termo em favor da competitividade e dos valores da sociedade capitalista. (Santana, 2007, p. 29).

Em educação, uma das primeiras aparições do termo pode ser vista em John Dewey, ainda que não seja da forma como o utilizamos hoje. Em 1916, o filósofo da educação lança a obra *Democracia e educação*, nos Estados Unidos, na qual estabelece parâmetros para discutir, entre outros assuntos, a experiência como meio educativo. Em 1938, mais de 20 anos depois, ele publica *Experiência e educação*, livro no qual consolida sua teoria da experiência. Na primeira obra, Dewey (1936, p. 11 – grifo nosso) já começa a estabelecer um debate sobre a qualidade da experiência, quando demonstra a etimologia do termo educação e afirma: “Uma vez que o que se requer para isso é a transformação da *qualidade da experiência*, para que nesta entrem os interesses, intuítos e ideias correntes no grupo social, o problema não é,

evidentemente, o da mera formação física”. Mesmo de forma tímida, ele começa a apontar para uma visão de qualidade como objetivo da educação, ainda que use o sentido de experiência de forma mais ampla.

A evidência do tratamento sobre qualidade em Dewey pode ser comprovada com mais clareza no Brasil, na medida em que seu principal discípulo brasileiro, Anísio Teixeira, utiliza a concepção de forma recorrente. A começar pelo *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, publicado em 1932 e concebido por intelectuais como o próprio Anísio, Fernando de Azevedo, Sampaio Doria, Paschoal Leme, entre outros. Nesse documento (Azevedo *et al.*, 1932), por duas vezes, a expressão “qualidade socialmente útil” é empregada para evocar a importância de que a finalidade da educação sirva a todos, e não a uma classe. O mesmo argumento é revisitado por Anísio Teixeira (1957) em *Educação não é privilégio*, ao apontar que a qualidade da escola brasileira é seletiva, por se dirigir a formar e manter uma elite em detrimento do povo em geral. Afirma, por outro lado, que uma educação boa e de qualidade é cara, exige investimento à altura e é uma opção política.

Assim, começa a popularizar-se, no Brasil, o uso do termo qualidade na/da educação como objetivo de políticas e práticas educacionais, mas, como mencionado, o emprego de aparentes sinônimos também favoreceu o acirramento da disputa pelas concepções de qualidade. Nos Estados Unidos, por exemplo, vasta literatura dos anos 1960 e 1970 passou a congregiar novas – ou renovadas – terminologias relacionadas à qualidade na/da educação como, por exemplo, “desempenho” (Coleman *et al.*, 1966; Mager; Pipe, [1970] 1976), “aproveitamento educacional” (Jencks, 1972) e “eficácia” (Madaus; Airasian; Kellaghan, 1980).

Poucas publicações tinham como enfoque a ideia de qualidade. Conseguimos resgatar o livro *The quality of education in developing countries*, escrito em 1966 por Clarence Edward Beeby, que ocupou o cargo de diretor de educação da Nova Zelândia. Especialista em planejamento de sistemas educacionais, Beeby foi influenciado pela sua participação na Conferência em Educação e Desenvolvimento Social e Econômico, realizada em Santiago do Chile, em 1962, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

No início de sua argumentação, Beeby (1966) demonstra o dilema existente entre aumentar rapidamente a oferta de educação elementar ou garantir a qualidade da educação existente, restringindo o acesso àqueles com condições de obter sucesso. Segundo ele, como em países em desenvolvimento a grande maioria dos pais dos alunos era analfabeta, a pressão por mais educação (expansão quantitativa) acabou por superar a pressão por melhor educação (melhores resultados), o que se tornou um movimento mundial a partir de então. Ao analisar esse quadro de expansão e defendendo que o alargamento do acesso não necessariamente diminuiria a qualidade, Beeby buscou criar instrumentos para se definir o que, então, seria qualidade educacional.

A qualidade na/da educação, segundo Beeby (1966, p. 10 – tradução nossa), se daria em três diferentes níveis e o mais simples pode ser descrito como “nível de qualidade da sala de aula”. Nele estariam algumas habilidades mensuráveis, como a aprendizagem de leitura, escrita e matemática, o fluxo escolar e os resultados em exames, mas também outras mais subjetivas, como iniciativa, criatividade e respeito

à autoridade (algo próximo à ideia de disciplina). Alguns desses atributos acabam por ir além da sala de aula e atingem o próximo nível descrito por ele.

O segundo seria o “nível da qualidade no mercado”, cuja mensuração se daria pelo grau de produtividade. Nesse quesito, a visão econômica seria dominante, e a eficiência seria controlada por meio dos insumos investidos e dos resultados aferidos após o processo educativo. Beeby (1966) critica a visão economicista pura, indicando que esse modelo ainda não havia se provado capaz de determinar a qualidade ou não dos sistemas, gerando visões extremamente divergentes entre economistas e gestores educacionais, por exemplo.

O terceiro e último é o “nível de qualidade dos critérios sociais”, ou o que hoje chamaríamos de senso comum. Segundo Beeby (1966, p. 12 – tradução nossa), nesse nível, “todo mundo se tornaria um *expert* em educação e cada um de nós passaria a julgar o sistema escolar em termos dos objetivos finais que traçamos para nós mesmos, nossas crianças, nossa comunidade, nosso país”.

Nesse sentido, Beeby foi precursor do debate sobre a polissemia da qualidade na/da educação, bem como inaugurou uma visão multidimensional sobre o tema, algo que buscaremos fazer a partir do paradigma multidimensional proposto por Sander (2007). Fortemente influenciado pelos debates nas conferências promovidas pela Unesco, o paradigma de Sander surge num contexto em que a educação ganha força como elemento de desenvolvimento dentro de um ideário macroeconômico keynesiano,<sup>1</sup> bastante popular entre os governos no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Ainda que tenhamos textos expondo a problemática da qualidade na/da educação, o uso desse conceito só ganhou corpo quando da sua utilização por organismos internacionais, como a Unesco, o Banco Mundial e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). De acordo com Silva (2008), foi constituída uma narrativa instrumental para o uso do conceito de qualidade, na medida em que a terminologia comporta diferentes enfoques.

Adams (1993, p. 7 – tradução nossa) aponta que pelo menos seis visões diferentes sobre o que seria qualidade na/da educação podem ser encontradas na literatura especializada: “qualidade como reputação; qualidade como recursos e investimentos; qualidade como processo; qualidade como conteúdo; qualidade como resultados; qualidade como valor agregado”.

No final dos anos 1980 e início dos anos 1990, a apropriação do termo qualidade passou a ter protagonismo em documentos internacionais, considerando os diferentes enfoques apontados por Adams (1993). Por exemplo, tanto o documento *Educação na África Subsaariana* (Banco Mundial, [1988] 1990) como a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos* (1990) defendem uma visão de qualidade como os resultados alcançados a partir de determinado cumprimento de metas.

Em 1995, o Banco Mundial reafirma essa visão, ao lançar o documento *Prioridades e estratégias para a educação* (World Bank, 1995). O texto sistematiza as prioridades alegadas para a educação nos países em desenvolvimento, referenciado por diversos estudos e experiências anteriores, nas mais diferentes realidades. Entre as questões prioritárias apontadas, estão a garantia da equidade, que nesse caso

<sup>1</sup> A teoria do inglês John Maynard Keynes (1883-1946) serviu de base para o modelo econômico desenvolvimentista, aliando uma forte e marcante presença do Estado como indutor do desenvolvimento e moderador do mercado, fazendo um contraponto tanto ao modelo liberal como ao modelo socialista.

trata-se de minimizar os diferentes níveis de acesso à educação entre classes, gêneros e grupos étnicos; o controle financeiro por meio da eficiência dos processos; a busca de novas fontes de recursos; e a criação de padrões (*standards*) e motivadores (*inputs*); entre outros. Segundo o documento:

A qualidade da educação é pobre em todos os níveis nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Estudantes dos países em desenvolvimento têm índices de aprendizagem menores que os dos países industriais e sua performance possuiu uma maior variação. (World Bank, 1995, p. 3 – tradução nossa).<sup>2</sup>

Essa visão de que a educação nos países em desenvolvimento tem menos qualidade do que nos países industrializados faz com que o modelo europeu e norte-americano seja a principal referência para o pacote de medidas implementadas no resto do mundo. Ou seja, o modelo eurocêntrico presente desde a antiguidade, por mais que hoje tenha uma nova distribuição geográfica, ainda persiste.

Esse pacote de medidas do Banco Mundial visa à redução da pobreza como forma de perpetuação do capitalismo no mundo. Isso é claro, uma vez que o controle do organismo está sempre polarizado entre Europa e Estados Unidos, num revezamento histórico que inclui a presidência do Fundo Monetário Internacional (FMI). Tais medidas são baseadas em estudos e pesquisas, contendo um ar de receituário e ignorando certas especificidades geográficas e culturais. Torres (2000, p. 138) indica que as propostas do Banco Mundial para a educação são criadas basicamente por economistas: “A relação custo-benefício e a taxa de retorno constituem as categorias centrais a partir das quais se define a tarefa educativa, as prioridades de investimento (níveis educativos e fatores de produção a considerar), os rendimentos, e a própria qualidade”.

Nesse modelo, o tecnicismo vem à tona. A grande crítica de Torres ao modelo imposto pelo Banco Mundial é a ausência da pedagogia e dos pedagogos em suas propostas. Trata-se de um pacote moldado pelo fator econômico, que impõe generalizações, com conhecimentos insuficientes do âmbito educativo, com um viés ocidental e anglo-saxão e guiado pelas leis do mercado, pois “o ensino resume-se a um conjunto de insumos (*inputs*) que intervêm na caixa preta da sala de aula” (Torres, 2000, p. 140).

Pela lógica do Banco Mundial, há práticas que são “avenidas promissoras” e práticas que são “becos sem saída”, ou seja, não dão certo nem nunca darão e devem ser abandonadas. Esse enfoque de manual faz com que certas “avenidas” sejam privilegiadas em função do custo-benefício. São privilegiados insumos como material didático, tempo de instrução e capacitação em serviço, em detrimento de outros tidos como menos eficientes (salário do professor, tamanho das classes e estrutura física das escolas).

As propostas educacionais do Banco Mundial são apresentadas como leis universais, muito celebradas e pouco explicitadas, tratando os conteúdos como

<sup>2</sup> “The quality of education is poor at all levels in low-and middle-income countries. Students in developing countries have a mean level of achievement below that in industrial countries, and their performance shows a much greater variation around the mean.”

currículo sem propostas didáticas efetivas e com dados mascarados, segundo Torres (2000). A qualidade, sob essa ótica, é centrada nos resultados, pois não se permitem flexibilizações e se exige a adoção do pacote completo.

Do mesmo modo, outros organismos se transformaram em indutores técnicos da qualidade educacional, como a OCDE, a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), o Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (Pnud) e o próprio Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), segundo Dourado, Oliveira e Santos (2007). Esses organismos multilaterais possuem suas próprias conceituações de qualidade. A Unesco, por exemplo, aponta quatro dimensões que a compõem – pedagógica, cultural, social e financeira – e articulam a avaliação à qualidade.

No início dos anos 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do Unicef e da Unesco, publicou dois documentos centrados no debate da qualidade na/da educação. Ambos se tornaram marcos. O primeiro foi *Definindo qualidade em educação* (Unicef, 2000), no qual são apontados cinco campos da qualidade a serem revisitados: qualidade dos aprendentes; qualidade dos ambientes de aprendizagem; qualidade dos conteúdos; qualidade dos processos; e qualidade dos resultados.

O segundo documento coloca a qualidade nas manchetes, na medida em que traz um título provocador: *Educação para todos: o imperativo da qualidade* (Unesco, 2005) e trata a qualidade como um imperativo, definindo, de maneira categórica, o que seria qualidade a partir de determinados insumos, buscando superar uma suposta dicotomia. Nas palavras do relatório:

As diversas abordagens à qualidade têm suas raízes em diferentes tradições de pensamento educacional. Abordagens humanistas, teoria behaviorista, críticas sociológicas da educação e desafios ao legado do colonialismo enriqueceram o debate sobre qualidade, e produziram visões distintas dos objetivos educacionais que devem ser alcançados. Para conciliar uma diversidade de abordagens, o Relatório adota uma estrutura que leva em consideração cinco fatores principais que afetam a qualidade: os alunos, cuja diversidade deve ser reconhecida; o contexto nacional econômico e social; os recursos materiais e humanos; o processo de ensino e aprendizagem; e os resultados e benefícios da educação. Ao focalizar essas dimensões e a maneira como interagem, é possível fazer um mapeamento para compreender, monitorar e aprimorar a qualidade. (Unesco, 2005, p. 19).

Esse documento, diferentemente dos do Banco Mundial, que possuem uma clara visão economicista da educação, tenta passar ao largo de debates ideológicos sobre o conceito de qualidade da/na educação. Assim, elencando apenas as cinco dimensões citadas, a Unesco busca desviar-se de críticas políticas, tentando estabelecer uma suposta neutralidade no tratamento do tema, ainda que uma análise mais apurada mostre que isso não ocorre.

No Brasil, a partir de todas essas contribuições, em 2007 o Ministério da Educação, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), publicou um texto intitulado *A qualidade da educação: conceitos e definições* (Dourado; Oliveira; Santos, 2007). O documento é crítico a visões totalizantes expedidas pelos organismos internacionais, afirmando que o simples reconhecimento de insumos não dá conta da complexidade do debate sobre qualidade, mesmo que a existência desses insumos implique a qualidade da escola.

É extensa a lista de elementos que podem ser considerados indispensáveis para uma educação escolar eficaz, assim como são profundos e diversificados os aspectos que podem levar a uma compreensão consistente da problemática, em razão da multiplicidade de significados do que seja uma boa educação ou uma escola de qualidade. Assim, só tem sentido falar em escola de qualidade ou escola eficaz se considerarmos um conjunto de qualidades ou de aspectos envolvidos. (Dourado; Oliveira; Santos, 2007, p. 10).

Ainda que o artigo 206 da Constituição Federal, de 1988, e o artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, falem em “garantia de padrão de qualidade”, a falta de clareza do que seria esse padrão resulta em dificuldades de fiscalização, monitoramento e responsabilização diante da não efetivação do direito.

Portanto, se por um lado não podemos reduzir qualidade na/da educação a simples insumos que atendidos garantiriam sua efetivação, por outro, não podemos deixar de considerar, na construção de políticas e práticas educacionais, alguns elementos fundantes que são condicionantes da qualidade e por ela são, de modo reflexivo, também condicionados.

### **O paradigma multidimensional**

Diante da polissemia encontrada no uso e na interpretação do termo qualidade na/da educação, buscamos um arcabouço teórico que possibilitasse uma discussão mais alargada da temática, no intuito de contribuir para o campo. Assim, pensando qualidade como um conceito plural, interpretativo, que pode ser enquadrado a diferentes contextos, encontramos no paradigma multidimensional (Sander, 2007) uma oportunidade de avançar o debate. Essa escolha se justifica pela proximidade dos debates entre gestão e qualidade, possibilitando o emprego dessa teoria na análise, mas também compreendendo que, do ponto de vista metodológico, o paradigma aponta caminhos para a pesquisa e também organiza categorias prévias.

Sander (2007, p. 88) explica que, na década de 1980, na tentativa de construir uma teoria analítica sobre a genealogia do conhecimento do campo da gestão em educação no Brasil, acabou elaborando um “paradigma heurístico”, de “caráter multirreferencial”, buscando dar conta das desconstruções e reconstruções históricas que o conceito de administração/gestão educacional sofreu.

Tomamos emprestado o paradigma multidimensional, conscientes de que o conceito foi concebido para estudar um campo específico, mas confiantes de que sua base teórico-epistemológica promove justamente um olhar panorâmico sobre as influências históricas que vão (de)formando um conceito. Além disso, os pressupostos da qualidade na/da educação estão amplamente relacionados aos da gestão educacional, pois compreendemos que o fim da questão é promover, em alguma medida, a qualidade.

A multidimensionalidade do campo educacional apontada por Sander (2007) corrobora justamente com a possibilidade de utilização dessa estrutura em um contexto diferente, ainda que guardadas as devidas particularidades. Segundo o

autor, a visão pós-estruturalista no campo da educação e das ciências sociais trouxe ao meio acadêmico possibilidades antes impensáveis de se articular diferentes paradigmas conceituais e analíticos. Porém, para Sander (2007), o paradigma multidimensional vai além de um simples enfoque multiparadigmático, pois, ao invés de tentar articular eixos divergentes, busca construir um referencial baseado na teoria da complexidade de Edgar Morin. A ideia é a de que o pensamento complexo, em oposição ao pensamento simplificado, não busca a totalidade das coisas. Segundo Morin (2007, p. 72), “nas coisas mais importantes, os conceitos não se definem pelas suas fronteiras, mas a partir de seu núcleo”. Nessa concepção epistemológica, as ideias estão interligadas e se relacionam com o contexto, se transformam a partir de diferenciados enfoques.

Dessa forma, as análises baseadas na “simultaneidade” superam aquelas ancoradas na “sucessividade de tempos e etapas” (Sander, 2007, p. 92), pensamento vigente por muito tempo no campo da educação. Temos, portanto, a visão de que a diversidade de pensamentos e as concepções se mantêm mesmo fora de um eixo histórico pré-determinado e que a complexidade das diferentes abordagens é a chave de entendimento conceitual. O paradigma multidimensional, no caso da administração/gestão em educação, é constituído

[...] por quatro dimensões simultânea e dialeticamente articuladas: *dimensão econômica, dimensão pedagógica, dimensão política e dimensão cultural*. A cada dimensão analítica corresponde um critério de desempenho administrativo hegemônico, respectivamente: *eficiência, eficácia, efetividade e relevância*”. (Sander, 2007, p. 92 – grifos do autor).

Ao compreendermos qualidade na/da educação a partir de uma visão complexa, em que os diferentes elementos que a constituem são inseparáveis, constitutivos do todo e relacionados aos contextos (Morin, 2007), podemos fazer a análise desse conceito à luz do paradigma multidimensional, utilizando as quatro dimensões e os respectivos critérios apontados.

### **O paradigma multidimensional da qualidade na/da educação**

A própria ideia de paradigma traz em si a dialética como elemento constituinte. Um paradigma pode ser entendido como um modelo, um padrão, de acordo com o Dicionário Aurélio (Ferreira, 1999). Pode ser entendido também, a partir da visão de Kuhn (1982), como um patamar de conhecimento totalizante de uma determinada época. A concepção de Sander (2007), aplicada à administração/gestão, traz grandes contribuições, por si só, à temática da qualidade.

Entretanto, na aplicabilidade do paradigma especificamente à questão da qualidade na/da educação, algumas adaptações se fazem necessárias para recortarmos a temática com mais propriedade e enxergarmos nela o uso das dimensões apontadas. Assim, afirmamos que qualidade é uma construção plural, que envolve aspectos diversos e se constitui a partir de seus próprios objetivos, não importa se estamos falando de qualidade social, socialmente referenciada, total ou economicista. Cada

uma dessas denominações traz, nesse modelo teórico, o predomínio de uma ou mais dimensões sobre as demais.

Assim, assume-se que a qualidade pode ser maior a partir do privilégio de uma área em detrimento de outra: ao buscar uma qualidade social devem ser evidenciadas as dimensões sociais em detrimento das econômicas, ou vice-versa. No modelo que construímos, a riqueza da qualidade na/da educação se dá justamente pela garantia de todas as dimensões, por mais que, de maneira analítica, possamos realizar interpretações de diferentes tipos de qualidade, como eles de fato se dão no mundo.

### *Dimensão da eficácia pedagógica*

Diferentemente das dimensões ligadas à administração, apresentadas por Sander (2007), optamos por iniciar com a dimensão pedagógica, de modo a marcar sua centralidade no debate sobre qualidade na/da educação. Ainda que todas elas sejam intrínsecas ao debate e que congreguem elementos importantes para a definição de qualidade, ao falarmos de educação, a dimensão pedagógica ganha certo relevo, por se tratar do objeto em si. Sander (2007, p. 97) já havia percebido isso ao construir as bases do modelo analítico para a administração: "Através dos anos, a dimensão pedagógica da administração da educação tem sofrido um processo de atrofia diante da ênfase generalizada em considerar o sistema educacional em função do desenvolvimento econômico e tecnológico".

No que tange ao debate sobre qualidade na/da educação, entendemos que há também esse movimento: muitas vezes os critérios interpretativos de qualidade privilegiam os aspectos da eficiência econômica em detrimento dos educacionais. Um exemplo clássico é a comparação entre universidades públicas e privadas, quando se acusa instituições públicas de gastarem demais, de serem "inchadas", na esteira das políticas baseadas na ideia quase-mercado, que exaltam a ineficácia do Estado (Souza; Oliveira, 2003) e a privatização como única possível saída.

Nessa dimensão, o critério da eficácia também pode ter dupla serventia. Se por um lado podemos enxergar a eficácia como um elemento importante de avaliação das políticas e práticas, por outro, pode ser uma medida que ignora aspectos cruciais da realidade. Assim, a dimensão pedagógica precisa garantir direitos básicos aos alunos: acesso à escola e permanência nela; profissionais da educação com boa formação inicial e continuada; currículos e materiais didáticos que dialoguem com a diversidade; planejamento e avaliação adequados aos objetivos pedagógicos; e garantia da aprendizagem e da formação integral dos sujeitos.

A eficácia pedagógica pode ser enquadrada em diferentes concepções. Uma delas, com ampla literatura de suporte, constitui-se naquilo que Sammons (2008, p. 343) entende como uma superação das expectativas em relação aos alunos ou "um valor adicional aos resultados". A eficácia seria, nesse viés, o progresso além do esperado em relação aos estudantes de um determinado contexto. Assim, eficácia em educação seria um conceito relacionado às condições que previamente se apresentam.

A noção de eficácia pode se aproximar da noção de qualidade, porque a qualidade pode ser vista como um ideal a ser alcançado. Por outro lado, pode significar o seu completo oposto, se tomada como um pré-requisito para a competição e para tornar invisíveis as diferenças, naturalizando a desigualdade de oportunidades educacionais.

A crença é a de que as pressões geradas pela competição, suscitada pelos procedimentos avaliativos, farão com que sejam mobilizados processos e recursos que resultarão em melhoria da qualidade de ensino. Desse modo, pressupõe-se a aceitação da desigualdade como condição mesma de produção de qualidade, pois sendo diferentes e diversificadas as condições dos sistemas e unidades escolares estaríamos caminhando na direção de intensificar os processos de segregação e seleção educacional e social. (Souza; Oliveira, 2003, p. 890).

Entender a dimensão da eficácia pedagógica da qualidade a partir de uma visão estritamente ancorada em resultados traz problemas interpretativos, uma vez que desconsidera o contexto do/no qual se fala, tão importante para se compreender as diferenças de oportunidades e trajetórias. O pensamento complexo (Morin, 2007) exige que as teias de relações sejam incorporadas nas análises, pois sem elas simplificamos e empobrecemos as ideias.

#### *Dimensão da eficiência econômica*

A segunda dimensão da qualidade na/da educação é a econômica. Partimos do pressuposto que, para se ter educação de qualidade, são necessários recursos e investimentos substanciais a fim de garantir determinados insumos essenciais aos atos educativos. Não existe educação de qualidade sem a devida infraestrutura, sem profissionais dignamente remunerados e valorizados em suas carreiras, sem uma gestão que evite desperdícios, ou seja, que garanta eficiência econômica. Diversas pesquisas apontam que a gestão eficiente dos recursos econômicos melhora a qualidade. Podemos citar como exemplo dessa dimensão o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), instrumento que busca a

[...] definição dos insumos mais importantes para os processos de ensino-aprendizagem (salários, jornada de trabalho, razão estudantes/professor, prédios e equipamentos, materiais de consumo e serviços) e em sua respectiva precificação, considerando as diferentes etapas de ensino. O CAQi consta nos documentos finais da Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb), de 2008, e da Conferência Nacional de Educação (Conae), de 2010, e, após ampla discussão, foi aprovado por unanimidade pela Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), em maio de 2010, na forma do Parecer CNE/CEB nº 8/2010. Contudo, até o momento, esse parecer e a respectiva proposta de resolução não foram homologados pelo MEC, o que impede a sua entrada em vigor. (Pinto, 2015, p. 108).

Uma das ideias do CAQi é sistematizar prioridades de investimentos, ou seja, definir a eficiência do uso de recursos financeiros em educação de modo a garantir maior qualidade. Esse é apenas um exemplo de como a dimensão da eficiência

econômica pode ser utilizada. Há, por outro lado, na visão de qualidade economicista, formas de se construir um “critério mercantil” dentro das escolas (Gentili, 2010, p. 126). Assim, partindo da ideia do custo-benefício, alguns impasses só podem ser resolvidos quando eliminados. Por exemplo, se a jornada em tempo integral tem um alto grau de investimento e o retorno não tem sido satisfatório, tal visão economicista encaminha sua supressão imediata, ao invés de buscar soluções e melhorias.

Nesse contexto, ancorado no ideário neoliberal, a dimensão econômica, comumente privilegiada em documentos de organismos financeiros (World Bank, 1995), ganha prioridade perante aspectos qualitativos de outras naturezas, inclusive os pedagógicos. Dessa forma, qualidade pode ganhar contornos de uma “retórica conservadora”, em que poucos são privilegiados em detrimento da maioria, tendo como justificativa princípios de eficiência econômica.

### *Dimensão da efetividade política*

Partimos da ideia de que educar deve sempre ser um “compromisso político” (Freire, 1967, p. 21), na medida em que não existe educação neutra, mas sempre carregada de sentidos, de valores, de crenças e de ideologias. A qualidade na/da educação, portanto, deve ser compreendida a partir de um compromisso político, com as devidas mediações. Não existe qualidade neutra, despida de significações. Como já afirmamos, qualidade não é um valor absoluto, mas uma instância relacional, que se articula com os diferentes contextos nos quais se insere.

Sander (2007, p. 98) afirma que a “dimensão política engloba as estratégias de ação organizada dos participantes do sistema educacional, suas escolas, universidades e outras organizações de educação e formação cidadã”. Assim, pensar a efetividade política da qualidade é pensar a sua capacidade de mobilizar sujeitos e instituições. Diríamos, então, que não há qualidade sem uma visão político-cidadã de educação, sem um compromisso de transformação social.

Essa visão nos remete à clássica palestra de Theodor Adorno (1995), transmitida em 1965 e convertida em texto em 1967, que ilustra a necessidade de qualidade com compromisso social. Ao destacar a precisão e o ordenamento do nefasto campo de concentração nazista, o autor coloca em xeque a ideia de uma educação voltada para a eficiência, mas sem relação com o combate à barbárie. Para ter compromisso com a vida e a dignidade humana, a educação precisa emancipar e fomentar a consciência crítica (Adorno, 1995).

Assim, a qualidade na/da educação, para ser efetiva, não pode se furtar a estabelecer vínculos com a sua dimensão política, com os debates sobre cidadania, diversidade e injustiça. No cotidiano das escolas, isso se converte em temas como inclusão, combate ao *bullying* e ao preconceito, formação política e exercício democrático. Esses e outros são fatores qualitativos que marcam a educação, que a definem, e também são, de maneira dialética, definidos por ela.

O isolacionismo político, criticado por Sander (2007) ao analisar o caso da gestão, também é um problema para o debate da qualidade. A própria visão de

gestão democrática e participativa é elemento-chave na busca incansável pela qualidade como uma utopia a ser efetivada. Por isso, a qualidade na/da educação requer o compromisso político apontado por Freire (1967) e se afasta das ideias de pseudoneutralidade, como hoje vemos em movimentos como o “Escola sem partido”.

Assumir um papel político não significa partidizar a educação, mas estabelecer um ambiente capaz de levar os sujeitos a desenvolverem seus pensamentos com liberdade e criticidade, a fazerem escolhas políticas conscientes e a se afastarem de qualquer forma de censura e alienação. Sem democracia, não há efetividade na qualidade na/da educação, pois faltará o contexto propício ao desenvolvimento cidadão dos sujeitos.

### *Dimensão da relevância cultural*

Cultura e educação são indissociáveis. Pensar em qualidade na/da educação é pensar na diversidade cultural, no multiculturalismo e na interculturalidade como caminhos para sua efetivação. A relevância cultural da educação precisa ser priorizada, na medida em que a escola é espaço do encontro das culturas, mas também de choques, opressões e invisibilizações.

A relevância cultural da qualidade cumpre um duplo papel (estético e ético), tendo, como diria Freire (1996, p. 32), “decência e boniteza de mãos dadas”. A qualidade passa por valores estéticos, pelo cuidado com o ambiente, com as pessoas, com a arte e com a cultura, mas também pelo valor moral: de nada adianta uma bela figura sem o devido conteúdo. A ética é inerente à estética e a cultura precisa pensar novas formas estéticas, formas multiculturais, que rompam com as versões hegemônicas de feio e belo, certo e errado, popular e erudito.

A distinção entre alta e baixa cultura, consolidando a ideia de uma suposta “boa vontade cultural” apontada por Bourdieu (2013), contribui para desqualificar o debate da relevância cultural. A qualidade na/da educação precisa passar pela multiplicidade de produtores culturais, uma cultura que combata o racismo, o sexismo, a xenofobia e quaisquer outras fobias sociais que oprimam minorias.

Nas palavras de Candau (2011, p. 253),

A dimensão cultural é intrínseca aos processos pedagógicos, “está no chão da escola” e potencia processos de aprendizagem mais significativos e produtivos, na medida em que reconhece e valoriza a cada um dos sujeitos neles implicados, combate todas as formas de silenciamento, invisibilização e/ou inferiorização de determinados sujeitos socioculturais, favorecendo a construção de identidades culturais abertas e de sujeitos de direito, assim como a valorização do outro, do diferente, e o diálogo intercultural. Esta tem sido uma busca que tem orientado muitas de minhas atividades nos últimos anos e também de inúmeros educadores e educadores (*sic*) que, desde o “chão da escola”, se atrevem a reconhecer e valorizar as diferenças presentes no seu dia a dia.

Assim, dentro do paradigma multidimensional, não se pode ter qualidade sem que as múltiplas culturas dos diferentes sujeitos sejam valorizadas e respeitadas, seja no chão da escola, seja nas políticas públicas educacionais. Qualidade na/da educação requer um olhar plural para as culturas que se desenham na sociedade,

propiciando acolhimento e transformação. Sander (2007, p. 99) completa dizendo que a relevância cultural garante uma educação baseada em valores éticos e comprometidos com a “qualidade de vida e o desenvolvimento humano”.

## Considerações finais

Como vimos, há diversas formas de se compreender qualidade na/da educação. Fatores sociais, políticos, históricos, geográficos, econômicos, culturais e educacionais interferem nos julgamentos realizados e na distinção que se faz entre escolas de boa ou de má qualidade, bons e maus alunos, professores competentes ou incompetentes, políticas públicas eficazes ou ineficazes, gestores eficientes ou ineficientes.

A história nos mostra que tais conceituações se modificam a partir de imperativos sociais. No Brasil, por exemplo, Oliveira e Araújo (2005, p. 8) nos apontam que qualidade foi entendida pelo senso comum a partir de três formas distintas:

De um ponto de vista histórico, na educação brasileira, três significados distintos de qualidade foram construídos e circularam simbólica e concretamente na sociedade: um primeiro, condicionado pela oferta limitada de oportunidades de escolarização; um segundo, relacionado à ideia de fluxo, definido como número de alunos que progredem ou não dentro de determinado sistema de ensino; e, finalmente, a ideia de qualidade associada à aferição de desempenho mediante testes em larga escala.

42

Inicialmente, qualidade estava atrelada à exclusividade das elites em acessar o ensino. Ou seja, o acesso controlado à educação era o que garantiria seu bom desempenho. Quando houve o alargamento de direitos e as camadas populares começaram a ter acesso à educação, sobretudo a partir dos anos 1930, escola de qualidade passou a ser aquela que é “forte” nos estudos, na qual o aluno tem dificuldades para tirar boas notas e passar de ano. Nos anos 1990, qualidade assume um novo significado, mensurado a partir de *rankings* e da política performática das avaliações de larga escala.

Isso mostra que a visão mais geral sobre qualidade na/da educação no Brasil sempre foi unidimensional, privilegiando ora aspectos políticos e econômicos, ora aspectos educacionais e culturais. Nunca houve uma compreensão multidimensional, na qual os quatro aspectos fossem atendidos para que a qualidade se efetivasse.

Pensar qualidade somente a partir de uma lógica economicista, com investimentos e resultados, nos parece uma simplificação que desconsidera os aspectos pedagógicos e culturais inerentes à formação humana. Entretanto, deixar de lado a necessidade de eficiência econômica e efetividade política pode nos fazer cair em abstrações vazias, na ideia de uma educação que existe somente em teoria, pois na prática não é factível. Por isso, pensar em qualidade na/da educação é, em última instância, pensar em diferentes qualidades. O que propomos aqui é uma nova epistemologia das qualidades na/da educação, por meio do paradigma multidimensional. Concordamos com Esteban (2008, p. 7), quando afirma que:

A ideia de qualidade unívoca e no singular se insere em um projeto de escola comprometido com a busca de um enquadramento que homogeneíze culturas, valores, conhecimentos e práticas, em um contexto social profundamente marcado pelo predomínio da epistemologia positivista.

Romper com a visão positivista, que simplifica o pensamento, e adentrar uma visão complexa, plural e multidimensional nos possibilita discutir qualidade(s) a partir de outro patamar investigativo, não só a partir de um ou outro aspecto, mas com/no emaranhado de conexões que congrega percepções distintas, mas igualmente válidas. Uma ideia que se assemelha ao que Bondioli (2004) chama de “qualidade negociada”, uma construção coletiva, reflexiva, processual e polifônica. Trata-se, portanto, de um exercício teórico-epistemológico libertador e inovador, que pode lançar luz sobre questões antes obscuras.

### Referências bibliográficas

---

ADAMS, D. *Defining educational quality*. Arlington: Institute for International Research, 1993.

ADORNO, T. W. Educação após Auschwitz. In: ADORNO, T. W. *Educação e emancipação*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1995. p. 119-138. Disponível em: <<https://rizomas.net/arquivos/Adorno-Educacao-apos-Auschwitz.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

AZEVEDO, F. et al. *A reconstrução educacional no Brasil ao povo e ao governo: manifesto dos pioneiros da educação nova*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1932. Edição publicada em 2010 pela Fundação Joaquim Nabuco está disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf>>. Acesso em 18 nov. 2020.

AZEVEDO, J. M. L. Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade do ensino no contexto das políticas educativas. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, v. 27, n. 3, p. 409-432, set./dez. 2011.

BANCO MUNDIAL. *A educação na África Subsaariana: medidas de política para ajustamento, revitalização e expansão*. Washington, DC, [1988] 1990. (Estudo de Política Geral do Banco Mundial). Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/564661468007859315/pdf/97770PUB0PORTUGESE0Box34494B01PUBLIC1.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BANCO MUNDIAL ver também World Bank.

BEEBY, C. E. *The quality of education in developing countries*. Cambridge, USA: Harvard University Press, 1966.

BONDIOLI, A. (Org.). *O projeto pedagógico da creche e sua avaliação: a qualidade negociada*. Campinas: Autores Associados, 2004.

BOURDIEU, P. *A distinção: crítica social do julgamento*. Porto Alegre: Zouk, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2020.

CANDAU, V. M. F. Diferenças culturais, cotidiano escolar e práticas pedagógicas. *Currículo sem Fronteiras*, [S. l.], v.11, n.2, p. 240-255, jul./dez. 2011. Disponível em: <<https://saopauloopencentre.com.br/wp-content/uploads/2019/05/candau.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

COLEMAN, J. S. et al. *Equality of educational opportunity*. Washington, DC: Government Printing Office, 1966.

CURY, C. R. J. Qualidade em educação. *Nuances: Estudos sobre Educação*, São Paulo, v. 17, n. 18, p. 15-31, jan./dez. 2010.

DECLARAÇÃO Mundial sobre Educação para Todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, Tailândia, 1990. Disponível em: <[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por)>. Acesso em: 28 set. 2020.

44

DEMO, P. *Educação e qualidade*. Campinas: Papirus, 2009. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

DEWEY, J. *Democracia e educação*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, [1916] 1936.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Brasília: Inep, 2007. (Série Documental. Textos para Discussão, 24). 33 p. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/A+qualidade+da+educa%C3%A7%C3%A3o+conceitos+e+defini%C3%A7%C3%B5es/>>. Acesso em 18 nov. 2020.

ESTEBAN, M. T. Silenciar a polissemia e invisibilizar os sujeitos: indagações aos discursos sobre a qualidade da educação. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 21, n. 1, p. 5-31, 2008.

FERREIRA, A. B. H. *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FREIRE, P. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1967.

FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1996.

GADOTTI, M. *Qualidade na educação: uma nova abordagem*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010. (Cadernos de formação, 5).

GATTI, B. A. *A construção da pesquisa em educação no Brasil*. Brasília: Liber Livro, 2010. (Série Pesquisa, 1).

GENTILI, P. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, P.; SILVA, T. T. (Orgs.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 111-177.

JENCKS, C. *Inequality: a reassessment of the effects of family and schooling in America*. New York: Basic Books, 1972.

KUHN, T. S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1982.

MADAUS, G. F.; AIRASIAN, P.W.; KELLAGHAN, T. *School effectiveness: a reassessment of the evidence*. New York: McGraw-Hill Book Company, 1980.

MAGER, R. F.; PIPE, P. *Análise de problemas de desempenho ou “você precisa realmente querer”*. Porto Alegre: Globo, [1970] 1976.

MORIN, E. *Introdução ao pensamento complexo*. Porto Alegre: Sulina, 2007.

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, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.

PINTO, J. M. R. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. *Em Aberto*, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

SAMMONS, P. As características-chave das escolas eficazes. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 335-392.

SANDER, B. *Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento*. Brasília: Liber Livro, 2007.

SANTANA, F. F. *A dinâmica da aplicação do termo qualidade na educação superior brasileira*. São Paulo: Editora SENAC, 2007.

SILVA, V. G. A narrativa instrumental da qualidade na educação. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 19, n. 40, p. 191-221, maio/ago. 2008.

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

TEIXEIRA, A. *Educação não é privilégio*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1957.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 125-194.

UNESCO. *Educação para todos: o imperativo da qualidade*. São Paulo: Moderna, 2005. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139079>>. Acesso em: 28 set. 2020.

UNICEF. *Defining quality in education* [Definindo qualidade em educação]. New York, 2000. Available in: <[https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/UNICEF\\_Defining\\_Quality\\_Education\\_2000.PDF](https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/UNICEF_Defining_Quality_Education_2000.PDF)> Access in: 28 Sept. 2020.

WORLD BANK. *Priorities and strategies for education: a World Bank review* [Prioridades e estratégias para a educação: um estudo do Banco Mundial]. Washington, DC: World Bank, 1995. (Development in practice). Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/pt/117381468331890337/pdf/multi-page.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

WORLD BANK ver também Banco Mundial.

---

## 46

Marcelo Mocarzel, doutor em Comunicação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), com pós-doutorado em Educação na Universidade Federal Fluminense (UFF), é professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Petrópolis (UCP) e dos cursos de graduação e pós-graduação do Centro Universitário La Salle do Rio de Janeiro (Unilasalle-RJ). É membro do Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro, além de gestor escolar há mais de dez anos. É pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas em Educação (Nugeppe/UFF).

marcelomocarzel@gmail.com

Jorge Najjar (*in memoriam*), doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), foi professor titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF), chefe de departamento, vice-diretor e diretor da faculdade e coordenador do Programa de Pós-Graduação. Também atuou como membro do Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro. Fundador e líder do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas em Educação (Nugeppe/UFF). Faleceu em 19 de agosto de 2020.

Recebido em 16 de junho de 2020

Aprovado em 8 de setembro de 2020

O que pensam outros especialistas?

pontos de vista



# Qualidade da educação e planejamento: um olhar a partir de marcos regulatórios nacionais

Marcelo Soares Pereira da Silva

Paulo Celso Costa Gonçalves

---

## Resumo

O presente artigo se propõe a situar o debate sobre o planejamento e a qualidade da educação no contexto das políticas educacionais nacionais no início dos anos 2000. Sustentado pela pesquisa documental e por meio da análise de conteúdo, localiza as diferentes concepções de planejamento e qualidade presentes no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no Plano de Ações Articuladas (PAR) e no Plano Nacional de Educação (PNE). Ao problematizar a relação entre planejamento e qualidade na educação, são demonstradas as ambiguidades e as contradições encontradas em documentos orientadores das políticas educacionais consideradas. Por vezes, há um hibridismo de concepções e perspectivas teóricas. Compreender os elementos destacados no estudo é fundamental para se construir processos de planejamento, efetivamente capazes de contribuir no processo de construção da qualidade social da educação.

Palavras-chave: educação; qualidade; planejamento; política educacional.

---

## **Abstract**

### **Education quality and planning: a view from the national regulatory framework**

*This article aims to situate the debate on the quality and planning of education into the context of the national educational policies from earlier 2000's. Upheld by the documental research and through a content analysis, it puts in context the different conceptions of planning and quality that are in the documents called Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Plano de Ações Articuladas (PAR) and Plano Nacional de Educação (PNE). By questioning the relation between planning and quality in education, the ambiguities and contradictions between the guiding documents of educational policies here discussed are established. At times, there is a hybrid of conceptions and theoretical perspectives. Understanding the aspects here displayed is fundamental to build planning processes that effectively contribute to creating the processes of developing social quality in education.*

*Keywords: Education; educational policies; planning; quality.*

---

## **Resumen**

### **Calidad de la educación y planificación: una mirada desde marcos regulatorios nacionales**

*Este artículo se propone a situar el debate sobre la planificación y la calidad de la educación, desde principios de la década de 2000, en el contexto de las políticas educativas nacionales. Apoyado en la investigación documental y mediante el análisis de contenido, localiza las diferentes concepciones de planificación y calidad presentes en el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), en el Plan de Acciones Articuladas (PAR) y en el Plan Nacional de Educación (PNE). Al problematizar la relación entre planificación y calidad en la educación, se evidencian las ambigüedades y las contradicciones encontradas en documentos rectores de las políticas educativas consideradas. A veces hay un hibridismo de concepciones y perspectivas teóricas. Comprender los elementos resaltados en el estudio es fundamental para construir procesos de planificación, efectivamente capaces de contribuir al proceso de construcción de la calidad social de la educación.*

*Palabras clave: educación; calidad; planificación; política educativa.*

---

## Introdução

O planejamento traz em si a perspectiva de organização de determinada ação ou atividade, o que implica duas dimensões interdependentes e complementares. Uma diz respeito ao seu caráter processual, outra se refere à capacidade de homens e mulheres, no nível do pensamento, se anteciparem ao real. Nesse sentido, o planejamento implica tomada de decisões, realização de escolhas, definição de caminhos a seguir. Por sua vez, a qualidade implica a ideia de se atribuir um valor superior, um atributo ou predicado virtuoso a algo ou alguém (Cury, 2014).

Ao se pensar e problematizar o planejamento e a qualidade em educação, faz-se necessário situar e demarcar seus sentidos e significados históricos. A educação escolar não está acima ou isolada da sociedade, ao contrário, faz parte dela. Orientado por essa compreensão da educação escolar, o artigo se propõe, em uma breve retrospectiva histórica, a evidenciar o planejamento no contexto de marcos regulatórios das políticas educacionais brasileiras nos anos 2000, de modo a apreender sua relação com o debate em torno da qualidade da educação nesse mesmo período.

Recorrendo à perspectiva da pesquisa documental e à análise de conteúdo, tomou-se como fonte de dados o documento *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas* (Brasil. MEC, 2007) e o Decreto nº 6.094/2007, que regulamentou o Plano de Ações Articuladas (PAR), posteriormente, reafirmado por meio da Lei nº 12.695/2012 e da Lei nº 13.005/2014, que define o Plano Nacional de Educação (PNE).

O artigo está assim estruturado: num primeiro momento, realiza-se uma breve retrospectiva para situar a questão do planejamento em educação no Brasil. Em seguida, são abordados elementos que tratam de diferentes perspectivas e significados em torno da qualidade no campo educacional. Ao final, são apresentadas sínteses que colocam em destaque o hibridismo presente nesses dois campos e possíveis conexões entre eles.

## Planejamento em educação em questão

Já no início do século 20, os Pioneiros da Educação Nova apontavam o planejamento como um dos desafios para a organização da educação no Brasil. A influência desse ideário revela-se na Carta Constitucional de 1934, que prevê como uma das atribuições da União “fixar o Plano Nacional de Educação [...]”. Em 1937, o Governo Vargas, dentro do Estado Novo, previu a elaboração de um primeiro plano quadrienal para a educação, porém não se chegou a efeito. A Lei nº 4.024/1961 retornou com essa ideia, remetendo tal tarefa ao Conselho Federal de Educação (CFE), que em 1962 aprovou uma proposta formulada pelo Ministério da Educação e Cultura. Registre-se, porém, que os planos previstos nesses marcos legais não chegavam a se constituir instrumentos para um projeto educacional nacional, pois não iam muito além da definição de planos de aplicação de recursos dos fundos de financiamento da educação (Mendes, 2000).

Nos anos de 1960, 1970, 1980, a questão do planejamento educacional, ainda que lembrada em “planos de desenvolvimento”,<sup>1</sup> não recebeu um tratamento mais específico. Esse tema é retomado no contexto do processo constituinte, que culminou na Carta Constitucional de 1988, que determinava a elaboração, pelo Congresso Nacional, de um plano nacional de educação, de duração decenal. Em 1993, na esteira da Conferência Mundial sobre Educação em Jomtien, na Tailândia, realizada em 1990, o Ministério da Educação (MEC) elaborou o Plano Decenal de Educação para Todos, que, porém, não chegou ter força de lei e ser orientador das políticas educacionais nos governos seguintes (Dourado, 2017).

O PNE para vigência 2001-2010 foi regulamentado pelo Congresso Nacional com a aprovação da Lei nº 10.172/2001, que resultou do embate de dois projetos de lei: o PL 4.155/1998, decorrente do I e II Congressos Nacionais de Educação (Coned), apresentado em 10 de fevereiro de 1998; e o PL 4.173/1998, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) para ser apresentado pelo MEC em 12 de fevereiro de 1998 (Aguiar, 2010). Esses projetos, na verdade, refletiam, no campo do planejamento em educação, projetos societários em disputa presentes no próprio desenvolvimento histórico da sociedade brasileira no final do século 20 e início do 21.

De um lado, no lastro das lutas pela redemocratização do País, sopravam os ventos da afirmação da escola enquanto instrumento de democratização social, a partir da efetivação da gestão democrática na educação. Para tanto, defendia-se, entre outros aspectos, a necessidade de se assegurar processos de planejamento, em todos os seus níveis, construídos coletivamente e fundados no diálogo, na participação, com vistas a se garantir uma educação de qualidade. Delineava-se a perspectiva do planejamento participativo, que

se constitui num processo político, num contínuo propósito coletivo, numa deliberada e amplamente discutida construção do futuro da comunidade, na qual participe o maior número possível de membros de todas as categorias que a constituem. Significa, portanto, mais do que uma atividade técnica, um processo político vinculado à decisão da maioria, tomada de decisão pela maioria, em benefício da maioria. (Cornely, 1977, p. 27).

De outro lado, à luz das orientações dos organismos multilaterais, a sociedade brasileira se defrontava com o avanço do ideário neoliberal, que balizou a reforma gerencial do Estado nos anos de 1990. As diretrizes implementadas pelo governo brasileiro marcaram a inserção do País na nova ordem econômica mundial, que se desenvolvia na esteira das transformações no trabalho e na redefinição do papel e da organização do Estado (Castro, 2007).

Nesse contexto, os estados nacionais e os rumos da organização econômica e social são, cada vez mais, ditados sob a égide da Nova Gestão Pública e a perspectiva do planejamento estratégico, de caráter gerencial e instrumental, na vertente dos

---

<sup>1</sup> Destacam-se, entre outros, os casos do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965), do Plano de Ação Econômica do Governo (1964-1968), dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento (I PND 1968-1970; II PND 1975-1979; III PND 1980-1985), até se chegar aos Planos Plurianuais (PPA), previstos na Constituição de 1988 (Mindlin, 2010).

modelos de administração hegemônicos no setor privado (Teodoro, 2012; Heloani, 2018). Nesses modelos a participação é avocada, porém não vai além de uma participação regulada, instrumental, sob a lógica do controle e da responsabilização social. Na perspectiva da “democracia gerencial”, por vezes, não ultrapassa os limites de uma participação formal, de caráter convergente (Lima, 2001). O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE – Brasil. MEC, 2007) e, no seu interior, o PAR, e o “novo” Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), expresso na Lei nº 13.005/2014, foram formulados nesse contexto.

Em 2007, o PDE foi apresentado à sociedade brasileira como um plano executivo que, de início, compreendia mais de 40 programas, estruturados em quatro eixos: educação básica, superior, profissional e alfabetização, porém sem se limitar a ser a tradução instrumental do PNE. Era anunciado que ele pretendia responder ao desafio de articular educação e desenvolvimento, orientado pelos preceitos constitucionais inscritos no art. 3º da Constituição Federal. Sua organização estaria pautada por uma visão sistêmica da educação, que perpassaria todos os níveis e as modalidades de ensino, na tentativa de se superar uma “visão fragmentada” da organização da educação, marcada por falsas oposições na definição das políticas educacionais:

- educação básica *versus* educação superior;
- educação infantil *versus* ensinos fundamental e médio;
- ensino médio *versus* educação profissional;
- alfabetização *versus* educação de jovens e adultos;
- educação regular *versus* educação especial.

Por meio do PDE, pretendia-se delinear um novo regime de colaboração entre os entes da Federação (Brasil. MEC, 2007). No âmbito da educação básica, no Decreto nº 6.094/2007, o governo federal definiu a base legal para esse regime de colaboração. Nele foram estabelecidas 28 diretrizes e metas que deveriam ser perseguidas pelos estados, municípios e pelo Distrito Federal, ao mesmo tempo que criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Alcançar os patamares definidos no Ideb seria a expressão da busca pela melhoria da qualidade da educação básica, em cada rede de ensino, em cada escola.

Estava previsto que o apoio técnico e/ou financeiro da União aos demais entes da Federação se daria por meio do PAR, nos eixos: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; recursos pedagógicos; infraestrutura física. Na elaboração do PAR, estados e municípios teriam como referência ações, programas e atividades previamente definidos pelo governo federal. A Lei nº 12.695/2014, entre outros aspectos, viria a reafirmar o PAR como indutor do planejamento nos âmbitos subnacionais da organização da educação brasileira, tendo como objetivo “promover a melhoria da qualidade da educação básica”, aferida por meio do Ideb.

Com efeito, o PAR, nas bases em que foi definido, por um lado, induziu estados e municípios a um planejamento das políticas de educação, prevendo inclusive, em uma de suas etapas de elaboração, a realização de um diagnóstico preliminar com

a participação da comunidade local. Entretanto, por outro lado, essas mesmas bases circunscreveram esse planejamento à definição de ações as quais eram igualmente induzidas por fatores externos à realidade diagnosticada e voltadas para a melhoria do indicador de qualidade definido – o Ideb.

Nesse sentido, esse plano, com frequência, não ultrapassava os limites de uma ação de caráter predominantemente burocrática, gerencial, ao mesmo tempo que circunscrevia a participação no processo de planejamento a uma participação do tipo formal, controlada, convergente.

Concordando com Camini (2009), avaliamos que se faz presente mais de uma matriz teórica em torno do planejamento no âmbito do PDE e do PAR, que entrelaçam concepções participativas e concepções de caráter gerencial, na lógica do gerencialismo empresarial, quando se enfatizam os princípios de eficiência e produtividade, racionalização administrativa e avaliação estandardizada de desempenho. Nesse quadro, o PAR acaba por se constituir mais como mecanismo de coordenação federativa que como instrumento de realização da autonomia local e da participação ativa (Almeida; Cabral Neto, 2020).

Esse entrelaçamento de concepções se faz presente, também, no PNE 2014-2024 e em seu processo de elaboração.<sup>2</sup> As disputas de projetos e propostas, assim como a mobilização em torno desse novo PNE, se estenderam durante a tramitação, no Congresso Nacional, do Projeto de Lei nº 8.035/2010, ao longo dos anos de 2010 a 2014, sendo que esse projeto recebeu mais de 3 mil propostas de emendas ao longo de sua tramitação (Brasil. Câmara..., 2010). Esses elementos nos levam a reconhecer que a formulação do PNE 2014-2024 se deu em um processo de construção substantivamente distinto daquele do qual resultou o PNE 2001-2011.

A perspectiva do planejamento como mecanismo para organização da educação brasileira, em diferentes níveis, está presente em vários momentos no texto da lei do PNE 2014-2024, inclusive com a recomendação de que a participação da comunidade fosse assegurada. Porém, ao mesmo tempo, esses processos de planejamento continuavam fortemente orientados para a melhoria dos resultados aferidos por meio de avaliações externas, em testes estandardizados, que produziriam indicadores como o Ideb. Esses indicadores focalizam os resultados de desempenho nos testes padronizados e secundarizam os processos e contextos que engendram e condicionam esses resultados. Tem-se, desse modo, os resultados de testes padronizados como uma das bases, tanto do diagnóstico preliminar para realização do planejamento quanto para verificação e mensuração da qualidade da educação.

Nesse quadro, conviverão no campo educacional, num movimento de disputa político-pedagógica e histórico-social, perspectivas de planejamento e de qualidade da educação que se definem a partir de concepções e bases antagônicas, subordinadas a projetos educativos e societários distintos. De um lado, aquelas concepções vinculadas aos modelos instrumentais, de caráter gerencial e de controle externo sobre a educação e as práticas educativas. De outro, aquelas perspectivas que

---

<sup>2</sup> As Conferências Nacionais de Educação de 2010 e 2014, precedidas de etapas locais e estaduais, tiveram como tema central a formulação de propostas para o novo PNE.

afirmam o planejamento e a qualidade da educação enquanto expressão da garantia do direito à educação democrática, emancipadora. Daí a importância de se pensar o planejamento e a qualidade na educação considerando suas interfaces.

### **PDE, PAR, PNE e a questão da qualidade da educação**

O discurso em torno do tema da qualidade da educação no contexto do PDE, do PAR e do PNE 2014-2024 será marcado pelo hibridismo de concepções. Esse hibridismo tem suas bases históricas no contexto em que nos defrontamos com reformas educacionais de caráter gerencial, nas quais se aprofundam os mecanismos dos modelos empresariais e do mercado na gestão da educação, ao lado de lutas e processos que tentam afirmar a perspectiva da gestão democrática como fundamento da organização da educação. Portanto, uma gramática híbrida, que resulta de um cenário igualmente híbrido do ponto de vista político, econômico, cultural, demográfico.

A perspectiva com que a qualidade da educação é abordada nos marcos legais aqui considerados apresenta, de um lado, indícios para uma compreensão mais abrangente e complexa da qualidade e de seu lugar no campo educacional. De outro, concepções de qualidade assentadas em seu caráter técnico, focadas nos resultados das avaliações externas, que não colocam em destaque a multidimensionalidade que engendra a educação, a escola, os processos educativos escolares.

Isso se confirma no documento que fundamenta o PDE, em que é anunciado que não se pretende uma execução marcada pela neutralidade em relação à qualidade (Brasil. MEC, 2007). Todavia, nas diretrizes ali apontadas, os resultados em avaliações externas, de larga escala, expressos nos indicadores do Ideb, foram tomados como os principais pilares para se definir um indicador de qualidade da educação básica.

No âmbito dos marcos regulatórios do PAR, essa contradição se repete, até porque, como já demonstrado, esse plano é um dos desdobramentos do PDE. Tanto no Decreto nº 6.094/2007 quanto na Lei nº 12.695/2012, é sinalizada a perspectiva de o PAR se voltar para a melhoria da qualidade da educação básica. Porém, novamente, os patamares alcançados no Ideb se sobrepõem aos demais elementos e dimensões que deveriam ser igualmente considerados na definição e apuração da qualidade da educação.

Essa perspectiva é reforçada no âmbito do PNE 2014-2024, que confirmará essa vinculação entre as políticas de educação a serem implementadas pelos governos, em nível municipal, estadual, distrital e federal, e a garantia de melhoria dos resultados alcançados no Ideb pelas respectivas redes de ensino. A Meta 7 e as estratégias nela previstas têm como componente balizador para fomentar a qualidade da educação básica os resultados a serem auferidos no Ideb. Mais uma vez, defronta-se uma noção de qualidade que coloca em destaque os resultados alcançados, secundarizando os aspectos pertinentes às condições de funcionamento, as dinâmicas e os processos que impactam na organização e no desenvolvimento das práticas educativas e os condicionantes sócio-históricos em que essas práticas se realizam.

Todavia, como alertam Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 24), a

análise da Qualidade da Educação deve se dar em uma perspectiva polissêmica, envolvendo as condições intra e extra-escolares, bem como os diferentes atores individuais e institucionais. Nesse sentido, a discussão sobre Qualidade da Educação implica o mapeamento dos diversos elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo, tendo em vista a produção, organização, gestão e disseminação de saberes e conhecimentos fundamentais ao exercício da cidadania e, sobretudo, à melhoria do processo ensino-aprendizagem.

Na verdade, o que se tem aqui é uma expressiva defesa da qualidade da educação, como uma nova “palavra de ordem mobilizadora”, porém uma palavra que, quando situada histórica e socialmente, revela seu caráter polissêmico e multifacetado (Enguita, 2001).

Tratar da qualidade da educação implica pensar o lugar dessa educação em nossa sociedade. Os ideais de uma sociedade democrática moderna têm, no amplo acesso às diferentes formas de educação e, notadamente, na forma escolar, uma condição necessária para a sua realização. A educação escolar assume, de modo crescente, uma centralidade no processo de sociabilidade humana e, nesse contexto, o próprio resultado do trabalho escolar passa a ser, cada vez mais, limitado pelas condições sociais mais amplas. Desse modo, aspectos externos à escola acabam se transformando em impedimento para a realização satisfatória do trabalho educativo.

Ao mesmo tempo, em função da importância alcançada pela educação escolar na modernidade e, especialmente, a partir do século 20, analisar a qualidade da educação passa a ser um meio de avaliar, de um modo mais amplo, a atuação do Estado e a realização da cidadania e de relações sociais sustentadas nos princípios da democracia, da liberdade e da igualdade, na perspectiva da garantia do bem comum. A ideia de qualidade não se restringe ao campo da realização de ações, mas o ultrapassa, e nos lança para a própria discussão dos princípios de uma sociedade democrática.

A qualidade da educação, assim, pode ser considerada como uma forma essencial para a garantia do exercício da cidadania. Ou seja, a qualidade da educação existe, ou torna-se real, na medida em que essa prática social torna-se meio de garantia e ampliação dos direitos civis, políticos e sociais. Nessa perspectiva, a defesa da qualidade vai se constituindo mais uma dimensão da própria afirmação do direito à educação e do caráter social da qualidade, que ultrapassa os limites de tabelas, estatísticas e fórmulas que expressam dados quantitativos fundamentados em avaliações centradas no domínio de determinados conteúdos (Silva, 2009).

Uma educação de qualidade é, pois, uma educação que contribui para a formação de homens e mulheres capazes de se constituírem como sujeitos históricos, com condições de participar, de forma crítica e criativa, na construção e reconstrução da sociedade, da escola e da própria educação. Daí que a qualidade da educação possui dimensões de caráter social, político, histórico.

A escola educa não apenas pelos conteúdos que transmite, mas também pelas relações sociais que se constroem e se reconstróem no seu interior. Isso implica afirmar que, ao se pensar a qualidade da educação, essas relações, as bases em que

elas se assentam, as ações que elas carregam precisam ser consideradas. A escola se define, também, nessas relações, nessas ações, nessas práticas. Daí decorre outra dimensão fundamental para se demarcar a qualidade da educação, que são as condições e as relações de trabalho no cotidiano das instituições educativas.

Pensar as condições de trabalho significa trazer para o debate da qualidade da educação os mecanismos de valorização dos profissionais da educação, o que envolve uma sólida política de carreira e desenvolvimento profissional garantido pelo Estado. Ao mesmo tempo, essas relações devem se desenvolver a partir do fortalecimento de espaços coletivos de discussão, da reflexão compartilhada, do trabalho colaborativo. Do mesmo modo, é indispensável assegurar instalações, equipamentos e condições de funcionamento que possibilitem essa interação e articulação interna e externa entre os profissionais da educação e a sociedade.

### **Para concluir**

A qualidade da educação não pode se voltar apenas para os resultados educacionais alcançados por meio de testes padronizados, de caráter instrumental e técnico, como fazem as perspectivas gerencialistas que adentram a educação. Mais do que isso, deve compreender outras dimensões do processo educativo, as quais dizem respeito à constituição do humano, ao desenvolvimento dos valores e da capacidade de homens e mulheres se instituírem como sujeitos na sociedade da qual fazem parte.

Nessa perspectiva, também o planejamento em educação deve ser redimensionado para além de aspectos instrumentais, gerenciais, técnicos, que acabam por transformar esse planejamento e seu processo de construção em atos meramente burocráticos, distantes das demandas do real, das instituições, dos sujeitos e das práticas educativas. Em direção oposta, é preciso avançar e colocar em destaque outras dimensões do processo de planejamento, como:

- a) ênfase na participação de todos no processo educativo, no trabalho coletivo e colaborativo, como metodologia de condução da elaboração e implementação do planejamento;
- b) o respeito à pluralidade de ideias e visões de mundo como elementos constitutivos do trabalho coletivo.

Por fim, ao voltarmos o olhar para os marcos regulatórios do PDE, do PAR e do PNE 2014-2024, é preciso reconhecer que eles trazem elementos dessas diferentes perspectivas para compreensão do planejamento e da qualidade na educação, no contexto das políticas educacionais. A presença de perspectivas distintas nesses marcos regulatórios ajuda a apreender e compreender o hibridismo de concepções e orientações presentes nesses instrumentos: concepções ora centradas na lógica gerencial, técnica, instrumental, ora colocando em evidência fundamentos da lógica da gestão democrática, participativa.

Esse hibridismo de concepções no campo do planejamento se faz presente, também, quando o compromisso com a qualidade é anunciado nesses mesmos instrumentos. Mesmo o Ideb assumindo a centralidade nas políticas de educação, há de se registrar que, nos marcos legais analisados, as discussões em torno da qualidade consideraram outras dimensões do trabalho educativo escolar, ainda que tais dimensões não tenham conseguido se afirmar com maior densidade nessas políticas.

Tem-se, portanto, que concepções e perspectivas de planejamento informam e expressam determinadas concepções e perspectivas de qualidade na educação, numa relação de interdependência e mútua determinação entre elas. E, ao nos debruçarmos sobre as diretrizes legais que orientam o PDE, o PAR e o PNE, foi possível apreender, de modo mais claro, as conexões entre planejamento e qualidade. Apreender tais conexões, e construí-las no cotidiano dos processos educativos, é um desafio permanente para todos que buscam uma educação que contribua para a formação de novos homens e novas mulheres, para uma nova sociedade.

### Referências bibliográficas

---

AGUIAR, M. A da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, set. 2010.

ALMEIDA, E. A; CABRAL NETO, A. A coordenação federativa do MEC no âmbito do PAR: sinais de arranjos e regras de decisão para a gestão educacional. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 36, e217742, 2020. Epub 3 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010*. Ementa: Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Situação: Transformado na Lei Ordinária nº 13.005/2014. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 5. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 dez. 1961; texto

retificado em 28 dez. 1961. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024compilado.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jul. 2012. Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12695.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12695.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto (MEC). *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília, 1993. 102 p. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002598.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

CAMINI, L. *A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*. 2009. 294 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2009.

CASTRO, A. M. D. A. Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, A.; CASTRO, A. M. D. A.; FRANÇA, M.; QUEIROZ, M. A. (Orgs.). *Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais*. Brasília, DF: Liber Livro, 2007. p. 115-144.

CORNELY, Seno A. Subsídios sobre planejamento participativo. In: CALSING, Elizeu F. (Org.). *Subsídios ao planejamento participativo: textos selecionados*. Brasília: MEC, DDD, 1980. p. 27-38. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002572.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

CURY, C. R. J. A qualidade da educação brasileira como direito. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1053-1066, out./dez. 2014.

DOURADO, L. F. *Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira*. Goiânia: Ed. Imprensa Universitária, Anpae, 2017.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. O. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Brasília: Inep, 2007. 33 p. (Série Documental. Textos para Discussão, 24).

ENGUITA, M. F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P. A. A.; SILVA, T. T. *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 93-110.

HELOANI, R. *Modelos de gestão e educação: gerencialismo e subjetividade*. São Paulo: Cortez, 2018.

LIMA, L. *A escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez, 2001.

MENDES, D. T. *O planejamento educacional no Brasil*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.

MINDLIN, B. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2010.

SILVA, M. A. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, ago. 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a05.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

TEODORO, A. Os novos modos de regulação transnacional das políticas de educação: a regulação pelos resultados e o papel das comparações internacionais. In: TEODORO, A.; JEZINE, E. (Orgs.). *Organizações interacionais e modos de regulação transnacional das políticas de educação: indicadores e comparações internacionais*. Brasília: Liber Livro, 2012. p. 17-34.

60

---

Marcelo Soares Pereira da Silva, doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), é professor titular na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Coordena o Fórum de Coordenadores de Programas de Pós-Graduação em Educação na região Centro-Oeste (Forpred-CO).  
marcelospsilva@hotmail.com

Paulo Celso Costa Gonçalves, doutor em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), é docente dessa universidade na Faculdade de Educação, onde atua na área de Políticas e Gestão da Educação no curso de Pedagogia. É integrante do Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Educacionais e Cidadania (Gepoc).  
paulocelso@ufu.br

Recebido em 1º de julho de 2020

Aprovado em 15 de setembro de 2020

# Gestão democrática e participação na decisão nas escolas: análise das legislações das redes municipais do estado do Rio de Janeiro

Karine Vichiect Morgan

Daniela Patti do Amaral

---

## Resumo

A gestão democrática é um princípio da educação pública, inscrita na meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024). Na perspectiva de pensar uma escola com vivências democráticas, os colegiados de participação e decisão constituem espaços para a materialização dessas vivências em busca de uma educação de qualidade. Para compreender o cenário das instâncias de colegialidade nas escolas, buscaram-se legislações que regulamentaram a gestão democrática nos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro, instituídas após 2014. Localizadas 40 legislações, foram selecionadas 12 para análise, de modo a investigar como se configuram conselhos escolares, grêmios estudantis e associações de apoio à escola. Os resultados iniciais indicam movimentos fragmentados para regulamentação da gestão democrática, além da necessidade de aprofundamento empírico e teórico para a compreensão das instâncias de colegialidade e participação da comunidade escolar com vistas a uma educação de qualidade.

Palavras-chave: qualidade; gestão democrática; colegialidade na escola.

---

## **Abstract**

### **Democratic management and participation in the decision-making in school: an analysis of the legal documents of the municipal school systems in the State of Rio de Janeiro**

*School democratic management is a principle of public education, inscribed at the National Education Plan in its 19th goal (PNE 2014-2024). With the intent of reflecting about schools promoting democratic experiences, participation and decision collegialities are spaces in which these experiences are actualized in search of quality education. Aiming to understand the scenario of collegiality instances in schools, it was used the legislation that regulates democratic management in 92 municipalities of the State of Rio de Janeiro, from 2014 onwards. Of the 40 legislations found, 12 were selected for analysis, in order to investigate how school councils, student unions, and school support associations are configured. Initial results indicate fragmented movements seeking the regulation of democratic management, in addition to the need for empirical and theoretical deepening to further understand the instances of collegiality and participation of the school community for a quality education.*

*Keywords: democratic management; quality; school collegiality.*

---

62

## **Resumen**

### **Gestión democrática y participación en la toma de decisiones en las escuelas: análisis de la legislación de las redes municipales en el estado de Río de Janeiro**

*La gestión democrática de la escuela es un principio de la educación pública, inscrita en la meta 19 del Plan Nacional de Educación (PNE 2014-2024). En la perspectiva de pensar una escuela con vivencias democráticas, los colegiados de participación y decisión constituyen espacios para la materialización de estas vivencias en busca de una educación de calidad. Para comprender el escenario de las instancias de colegialidad en las escuelas, se buscaron legislaciones que regularon la gestión democrática en los 92 municipios del estado de Río de Janeiro, instituidas después del 2014. Encontradas 40 legislaciones, fueron seleccionadas 12 para análisis a fin de investigar cómo se configuran consejos escolares, centros estudiantiles y asociaciones de apoyo a la escuela. Los resultados iniciales indican movimientos fragmentados para la regulación de la gestión democrática, además de la necesidad de profundización empírica y teórica para comprender las instancias de colegialidad y participación de la comunidad escolar para una educación de calidad.*

*Palabras clave: calidad; gestión democrática; colegialidad en la escuela.*

---

## Introdução

A gestão democrática das escolas públicas é um princípio apresentado na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Brasil. Lei nº 9.394, 1996). Este princípio constitucional é novamente introduzido como tema específico de uma das 20 metas do Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024 (Brasil. Lei nº 13.005, 2014). A meta 19, que trata da gestão democrática, propõe assegurar condições para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar. Para o alcance da meta, apresenta oito estratégias que contemplam o processo de seleção de diretores, a constituição de espaços de colegialidade, participação e deliberação nas escolas, dentre outros aspectos. A concepção de escola democrática como processo está articulada à participação política dos coletivos no cotidiano da instituição escolar.

Arelaro, Jacomini e Carneiro (2016) argumentam que a redação dada pela LDB ao tema da gestão democrática frustrou aqueles que esperavam detalhamento acerca da efetivação de procedimentos concretos nos sistemas de ensino. Conforme os autores, ao estabelecer apenas os princípios gerais, a LDB deixou para cada sistema de ensino definir a forma de provimento do diretor de escola, os conselhos que seriam instituídos, a proporção de participação de cada segmento da comunidade escolar, bem como o caráter deliberativo ou consultivo desses blocos.

Como afirmado por Souza (2009, p. 126), a gestão democrática é um processo que “tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e, ainda, a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola”. Na perspectiva de pensar uma escola com vivências democráticas, consideramos que os colegiados de participação e decisão – conselhos escolares, grêmios estudantis e associações de pais e mestres – se constituem como espaços para a materialização dessas vivências em busca de uma educação de qualidade.

De modo a compreender como os colegiados nas escolas têm sido pautados pelos legisladores municipais no âmbito do estado do Rio de Janeiro, realizamos, ao longo do ano de 2019, uma busca por leis que regulamentam a gestão democrática, publicadas a partir de 2014.

## O debate contemporâneo sobre qualidade da educação

O termo *qualidade*, quando relacionado à educação, não traz em si um sentido único. Ao contrário, os múltiplos significados que pode assumir são tão numerosos quanto as questões de fundo em que são ancorados. Tal construção semântica carrega no significado da expressão “educação de qualidade” questões mais abrangentes do tecido social – notadamente concepções de homem, de mundo e de educação –, permanentemente em disputa na sociedade.

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. (Enguita, 2015, p. 95).

No Brasil, as discussões foram marcadas historicamente por três significados distintos que ainda transitam na sociedade de maneira concreta e simbolicamente, como afirmam Oliveira e Araújo (2005, p. 8):

[...] um primeiro, condicionado pela oferta limitada de oportunidades de escolarização; um segundo, relacionado à ideia de fluxo, definido como número de alunos que progridem ou não dentro de determinado sistema de ensino; e, finalmente, a ideia de qualidade associada à aferição de desempenho mediante testes em larga escala.

O primeiro significado está relacionado à expansão do ensino no período de 1930 a 1970. Com a Revolução de 1930, há um movimento que reivindica o acesso das massas à educação e encontra eco no governo populista de Getúlio Vargas. Embora a educação tenha permanecido altamente elitista (e sem ignorar as contradições do processo de expansão), “não se pode negar que esse momento representou uma conquista social, já que foi viabilizada a escolarização às classes populares” (Castro, 2009, p. 24). Tal processo foi nomeado por Beisiegel (2006, p. 116) de “democratização do ensino”.

As preocupações acerca da qualidade da educação e sua inserção nas discussões sobre educação têm início com a expansão das “oportunidades de escolarização da população” (Hobsbawm, 1995, *apud* Oliveira; Araújo, 2005, p. 8) e com uma mudança significativa do perfil dos alunos que tinham acesso à escola a partir dos anos de 1940. Para Oliveira e Araújo (2005), a simbiose entre o que se considerava qualidade em educação e as escolas elitizadas foi paulatinamente desconstruída com a democratização do acesso dos mais vulneráveis aos bancos da escola. Os autores apontam que a representação da escola de qualidade pelo senso comum era (e permanece sendo) decorrente dos rigorosos fatores de exclusão intra e extraescolares, ou seja, a escola socialmente vista como escola de qualidade excluía sistematicamente os estudantes que dela mais precisavam.

Nos anos finais da década de 1980 e primeira metade da década de 1990, houve um segundo momento de expansão das matrículas de meninos e meninas no Brasil, em especial pela elevação do *status* da educação a direito público subjetivo, garantido constitucionalmente a partir de 1988. A taxa bruta de atendimento à faixa etária de 7 a 14 anos de idade, que correspondia (em uma trajetória escolar sem retenções) ao ensino fundamental obrigatório à época, no período de 1980 até 1994, teve um incremento de mais de 15%, alcançando 96,2% das crianças matriculadas nas escolas do País. Na faixa etária de 4 a 6 anos de idade, a expansão foi ainda mais consistente, com quase 20% de crescimento no mesmo período (Estatísticas..., 1996).

Najjar (2015) nomeia a expansão do acesso à escolarização como “invasões bárbaras”. Os bárbaros, para o Império Romano, eram os incivilizados, aqueles que não eram romanos, os outros que não eles próprios. Em analogia, Najjar refere-se

aos bárbaros na escola, que representam os não familiares, os estranhos à natureza da escola, e que, em última instância, a ela não pertencem.

Foram tomadas medidas de ordem infraestrutural, que viabilizaram a incorporação de tal contingente: construção de prédios, oferecimento de vagas, contratação de pessoal. Entretanto, do ponto de vista pedagógico e institucional, poucas alterações foram propostas para atender aos “bárbaros”. A escola entrava em crise diante da discrepância entre estes e o aluno por ela idealizado. Estava claro que apenas o alargamento do acesso não trazia qualidade à educação.

Essa constatação leva ao segundo significado do conceito de qualidade em educação: a ênfase na permanência dos alunos na escola, na ampliação do tempo de estudo, na diminuição dos índices de repetência e evasão (Castro, 2009).

Acompanhando a evolução das matrículas, houve também uma queda nos níveis de retenção e evasão e uma ascensão no percentual de promoção dos estudantes. Em 1984, 45% dos alunos matriculados no ensino fundamental eram retidos ou abandonavam a escola. Se levarmos em conta apenas o 1º ano de escolaridade, a situação era ainda mais dramática, contando com 44% de alunos retidos e 5% de evasão, ou seja, quase metade dos alunos matriculados no 1º ano do ensino fundamental fracassava. Tais indicadores tiveram substancial melhora ao longo dos anos e chegam ao início dos anos de 1990 contando a aprovação, a retenção e o abandono com percentuais de 62%, 33% e 5%, respectivamente (Brasil. Inep, 2003). Atualmente, se levarmos em conta apenas o primeiro ano, em 2019, o índice de aprovação foi de 98%; de reprovação, 1,2%; e o de abandono, 0,8%. Para todo o ensino fundamental, alcançamos 91% de aprovação, 7,4% de reprovação e apenas 1,6% de abandono.

Entretanto, embora vejamos uma franca evolução nos números que, ao menos teoricamente, afeririam a qualidade da educação, o problema persiste. Mais uma vez, percebe-se que a diminuição dos números de evadidos e repetentes também não se converteu em uma escola de qualidade. A escola, agora com os “bárbaros” em seu interior e progredindo na trajetória escolar, permanece em crise.

Ainda no fim dos anos de 1980, inicia-se a circulação do terceiro significado apontado por Oliveira e Araújo (2005) e por Castro (2009), que completa o quadro conceitual que aqui analisamos. Tal significado, que ganha fôlego com a introdução de políticas neoliberais no Brasil nos anos de 1990, relaciona a qualidade da educação ao desempenho dos estudantes.

A crise educacional no discurso propagado pelo ideário neoliberal não poderia ser relacionada à necessidade de ampliação do atendimento cujas taxas, como visto, cresciam aceleradamente em direção à universalização. Sob a égide neoliberal, a crise educacional era discursivamente apresentada (e permanece sendo) como fruto da expansão do atendimento, desacompanhada de critérios de eficácia, eficiência e produtividade das instituições escolares e dos sistemas de ensino. A crise na educação, sob essa ótica, estaria ligada ao gerenciamento do Estado (Gentili, 1996). Nessa perspectiva, convencia-se a população de que à educação não faltava investimento, pois havia vagas. Gentili (1996), em crítica a tal ideário, identifica que, de acordo com o discurso neoliberal, era necessária a aplicação mais inteligente

e eficaz dos recursos existentes, além de instrumentos capazes de diagnosticar e dispositivos para corrigir a incompetência:

No campo educativo, o discurso da qualidade foi assumindo a fisionomia de uma nova retórica conservadora funcional e coerente com o feroz ataque que hoje sofrem os espaços públicos (democráticos ou potencialmente democráticos), entre eles, a escola das majorias. (Gentili, 2015, p. 115).

O discurso de democratização com qualidade (e aqui incluímos acesso, permanência, aprendizagem, infraestrutura material, ambiente favorável ao trabalho e ao ensino, autonomia, democracia, em direção a uma formação humana integral etc.) foi substituído pelo sentido mercantil, de educação como produto e com foco nos resultados.

As principais legislações que regulam a educação nacional, se não incorporaram tais premissas, ao menos omitiram-se quanto à definição do que é entendido por qualidade da educação e/ou do ensino. A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu texto a garantia do padrão de qualidade como um dos princípios regentes da educação no País, padrão esse não definido e, portanto, aberto às diversas interpretações existentes. Tal indefinição possibilitou que a LDB definisse qualidade como “a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (Brasil. Lei nº 9.394, 1996); na mesma esteira, a LDB não determina quais são os insumos indispensáveis para que a educação ocorra.

66

No PNE 2014-2024, o significado de qualidade é atrelado ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), apontando para a mensuração da qualidade da educação oferecida nos contextos locais mediante uma fórmula geral que conjuga os resultados dos alunos em avaliações de larga escala e o fluxo escolar. Para o alcance da qualidade exigida, o documento postula que, no ensino fundamental, os anos iniciais devem alcançar a média 6,0 e os anos finais, a média 5,5; para o ensino médio, 5,2 até 2021.

Se considerarmos as médias observadas em 2019, veremos que, para os anos iniciais e finais do ensino fundamental, o Brasil estaria bem próximo de alcançar a desejada qualidade da educação, tendo em vista que as médias obtidas foram 5,9 e 4,9, respectivamente. Porém, ao contrário do que os resultados do Ideb sugerem diante da Meta 7 do PNE, a situação brasileira não parece se aproximar de uma educação de qualidade. Isso ocorre porque a qualidade da educação não pode ser verificada de maneira restrita, ou com base em uma única dimensão, seja ela infraestrutural ou pedagógica. Pensar a qualidade em educação é pensar fatores de diversas origens que intervêm de maneira inequívoca no processo ensino-aprendizagem e na formação humana em última instância, inclusive aqueles de ordem extraescolar – econômica, social, geográfica etc. (Dourado; Oliveira, 2009).

Para a construção da qualidade que almejamos, “é preciso aceitar a escola como ela existe. Isto não significa aceitá-la integralmente, com suas distorções, burocratizada, ritualizada etc. Mas, aceitar, sobretudo, a qualidade da população que entrou na escola, que conquistou a escola” (Beisiegel, 2006, p. 120). Aceitação que

implica, necessariamente, dar voz aos bárbaros, alargar seus espaços de atuação e fomentar a socialização do poder decisório no interior das instituições escolares.

### **Colegiados escolares na legislação dos municípios fluminenses**

No período de março de 2018 a março de 2020, procedemos à localização e análise das leis municipais que regulamentam a gestão democrática nas escolas, a fim de compreender como os colegiados têm sido pautados pelos legisladores.

Investigamos e analisamos como se configuram os conselhos escolares, os grêmios estudantis, as associações de apoio à escola, as funções dessas instâncias, quem exerce a presidência delas e o perfil dos participantes, de modo a pensar na dimensão da participação da comunidade escolar para uma educação de qualidade. Lima (2011) defende que participar da decisão nos espaços de colegialidade confere pleno sentido às práticas de governo democrático das escolas, rompendo com encenações participativas, com rituais, processos e métodos formalmente democráticos. Mas, quem define quem participa do regime democrático? Quem é a comunidade escolar, e quem, dessa comunidade, tem o direito à participação na tomada de decisões relativas ao governo da escola enquanto destinatários e proponentes de políticas públicas educacionais?

Buscamos nos endereços eletrônicos oficiais dos 92 municípios do estado – prefeituras, câmara de vereadores e secretarias de educação – e localizamos legislações em 38 municípios (Quadro 1). O fato de não localizarmos legislações nos demais municípios pode estar relacionado à não aprovação delas ou, ainda, por não terem sido disponibilizadas em canais oficiais de acesso público.

**Quadro 1 – Municípios do estado do Rio de Janeiro com legislação educacional publicada após 2014**

Areal	Duque de Caxias	Porto Real
Armação de Búzios	Iguaba Grande	Rio das Flores
Aperibé	Itaguaí	Rio de Janeiro
Barra Mansa	Japeri	Quatis
Cabo Frio	Macaé	Queimados
Cambuci	Natividade	São Fidélis
Campos dos Goytacazes	Niterói	São Francisco do Itabapoana
Cantagalo	Nova Friburgo	São José de Ubá
Carmo	Nova Iguaçu	São Pedro da Aldeia
Casimiro de Abreu	Paraíba do Sul	Saquarema
Comendador Levy Gasparian	Paty do Alferes	Seropédica
Cordeiro	Petrópolis	Três Rios
Duas Barras	Piraí	Valença
		Sumidouro

Fonte: Elaboração própria.

Após análise das legislações dos 40 municípios identificados na primeira etapa (Quadro 1), selecionamos os 12 municípios cujos documentos contemplam órgãos colegiados nas escolas e analisamos legislações aprovadas depois da promulgação dos planos municipais de educação e que foram sancionadas após a aprovação do PNE de 2014 (Quadro 2).

**Quadro 2 – Municípios do estado do Rio de Janeiro com legislação que contempla órgãos colegiados nas escolas**

(continua)

Município	Legislação que regulamenta a gestão democrática das escolas	INDICADOR DE COLEGIALIDADE NA ESCOLA					Observações
		Conselhos escolares		Associações	Grêmios escolares	Observações	
		Funções	Quem participa				
Aperibé	Lei nº 667/2016	Consultiva Deliberativa Propositiva Mobilizadora Fiscalizadora	Direção, representantes dos segmentos da comunidade escolar, 50% de pais/alunos (+11 anos), 50% de servidores/professores. Eleitos.	Eleição interna	Não menciona	Não menciona	
Cabo Frio	Lei nº 3.018/2019	Consultiva Deliberativa Mobilizadora Fiscalizadora	Diretor; segmentos da comunidade, 50% de profissionais da escola, 50% da comunidade. Eleitos.	Eleição interna	Não menciona	Não menciona	Dispõe exclusivamente da criação de conselhos escolares
Carmo	Lei nº 1.852/2016	Consultiva Deliberativa	Profissionais da educação básica, pais e alunos.	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Assembleia Geral: Formadora Consultiva Deliberativa
Casimiro de Abreu	Lei nº 1.799/2017	Consultiva Deliberativa Propositiva Fiscalizadora Mobilizadora	Representantes de todos os segmentos da comunidade escolar.	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Caráter incentivador da cultura.
Comendador Levy Gasparian	Lei nº 993/2016	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Demanda novas regulamentações dos demais colegiados

**Quadro 2 – Municípios do estado do Rio de Janeiro com legislação que contempla órgãos colegiados nas escolas**

(continuação)

Município	Legislação que regulamenta a gestão democrática das escolas	INDICADOR DE COLEGIALIDADE NA ESCOLA					Observações
		Conselhos escolares		Associações	Grêmios escolares	Observações	
		Funções	Quem participa				
Cordeiro	Lei nº 2.084/2016	Consultiva Fiscalizadora Mobilizadora Deliberativa Representativa	Todos os segmentos da comunidade.	Não menciona	Círculo de Pais e Mestres	Debate e acompanhamento das políticas educacionais	
Duas Barras	Lei nº 1.272/2017 Decreto nº 2.590/2015	Deliberativa Consultiva	Profissionais da educação básica, pais e alunos.	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Assembleia Geral – totalidade da comunidade escolar: escolha dos membros do conselho escolar
Duque de Caxias	Lei nº 2.864/2017	A lei anuncia a aprovação de decreto para regulamentação		Não menciona	Prevista associação de pais, mães e responsáveis	Previsto	
Japeri	Decreto nº 2.848/2018	Consultiva Fiscalizadora Mobilizadora Deliberativa	Professores regentes, profissionais da educação, alunos (+10 anos), pais ou responsáveis, representante da comunidade.	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona

**Quadro 2 – Municípios do estado do Rio de Janeiro com legislação que contempla órgãos colegiados nas escolas**

(conclusão)

Município	Legislação que regulamenta a gestão democrática das escolas	INDICADOR DE COLEGIALIDADE NA ESCOLA					Observações
		Funções	Conselhos escolares		Associações	Grêmios escolares	
			Quem participa	Quem preside			
Paty do Alferes	Lei nº 2.364/2017	Consultiva Fiscalizadora Deliberativa	Estudantes, profissionais do magistério e de apoio, pais ou responsáveis.	Não menciona	Associações de apoio, de pais e mestres	Previsto	
São José de Ubá	Lei nº 490/2018	Consultiva Deliberativa Fiscalizadora Mobilizadora	Alunos com 10 anos ou mais; Pais ou responsáveis, membros do magistério e demais funcionários de apoio.	Não menciona	Não menciona	Não menciona	
Sumidouro	Lei nº 1.142/2016	Consultiva Fiscalizadora Recursal	Todos os segmentos da comunidade escolar 50% pais e alunos 50% professores e demais servidores	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Conselho escolar não tem função deliberativa

Fonte: Elaboração própria.

### *Conselhos escolares*

Acerca das instâncias de colegialidade e participação da comunidade, destacamos os conselhos escolares, que são, na maioria dos municípios investigados, instâncias deliberativas, com exceção de Comendador Levy Gasparian (2017), que, em decreto sobre a indicação de diretores, regulamenta as atribuições deste colegiado no processo consultivo, mas não especifica as funções desse órgão. O município de Sumidouro (2016), em legislação aprovada sobre gestão democrática das escolas, contempla o conselho escolar como instância de colegialidade e participação, mas não atribui função deliberativa ao conselho, desidratando a participação da comunidade escolar nos processos decisórios.

Somente Aperibé e Cabo Frio escolhem o presidente por meio de eleição interna. Essa é uma questão relevante, tendo em vista a cultura instituída de o conselho escolar ser presidido pelo diretor da escola. Esses organismos se apresentam como um importante caminho para a descentralização de ações da/na gestão escolar. No entanto, é comum observar que muitos sistemas de ensino instituíram os colegiados para compor a estrutura administrativa de suas escolas, permanecendo estes na condição de cartórios.

Sobre a participação da comunidade nesse colegiado, observa-se a representação de professores, pais ou responsáveis legais e alunos presente em todos os municípios. Aperibé, Cantagalo e Japeri definiram a idade mínima de participação de alunos, o que pode reduzir as oportunidades para esse segmento. Há certa confusão normativa quanto à opção entre o voto dos servidores públicos (Cantagalo, Comendador Levy Gasparian, Natividade) e o dos profissionais de educação/magistério (Carmo, Duas Barras, São José de Ubá). Restringindo a participação somente aos profissionais do magistério/educação, dependendo do quadro de carreira do município, muitos servidores poderão ser excluídos desse processo, como serventes, porteiros, merendeiras, entre outros.

### *Associações de pais e mestres*

Acerca das associações de pais e mestres, observamos que ainda não há clareza na tradução dessa política de participação nas escolas. Em Cordeiro menciona-se a criação de um círculo de pais e mestres, e em Duque de Caxias e Paty do Alferes, a formação de associações. Por meio de legislações próprias, associações de pais, mestres e funcionários foram instituídas como instâncias executoras dos recursos financeiros da unidade escolar. A perspectiva contemporânea dessas instâncias não é somente de pensá-las como órgãos executores, mas compor esse colegiado de forma que as famílias, especialmente, se apropriem dos discursos que circulam na escola para compreender sua função social e pensar sua gestão e sua relação com o entorno, o bairro, a cidade. A omissão dessas instâncias nos documentos regulamentadores sinaliza importantes elementos para uma baixa escala de democracia e participação na decisão.

## *Grêmios estudantil*

O grêmios estudantil, conforme Martins e Dayrell (2013), apresenta uma dimensão educativa muito significativa para os seus membros, e a participação no grêmios envolve posicionamentos e práticas que refletem uma identidade coletiva. Não há menção aos grêmios escolares na legislação em Aperibé, Cabo Frio, Carmo, Duas Barras e Japeri, o que demonstra a exclusão da representação estudantil em um cenário de participação nas escolas, negando as possibilidades de crianças e jovens atuarem na política em um espaço no qual são os destinatários. A participação na decisão é um elemento do processo de constituição desses sujeitos e se inscreve na escola, e o PNE 2014-2024 prevê estimular a constituição de grêmios e associações.

Em dois municípios – Carmo e Duas Barras – estão previstas assembleias gerais com caráter deliberativo. Araújo (2009) destaca que as assembleias escolares são momentos de possibilidade para discussões e compartilhamento de decisões cotidianas, propiciando o diálogo, a negociação e o encaminhamento de soluções dos conflitos. Segundo o autor, a assembleia da escola envolve os representantes dos professores, os alunos e a equipe diretiva e tem como responsabilidade regulamentar as relações interpessoais e a convivência no âmbito dos espaços coletivos, podendo estabelecer o acordo de convivência da escola, um meio de construção democrática das regras de conduta que a escola deve adotar.

72

## **Conclusão**

Os resultados iniciais da pesquisa indicam movimentos fragmentados para a regulamentação da gestão democrática, pois observamos certa dificuldade dos municípios em compreendê-la de forma ampliada, o que acaba demandando uma série de regulamentações que, muitas vezes, não dialogam entre si e, em algumas legislações, apesar de suas ementas mencionarem dispor sobre a gestão democrática, regulamentam exclusivamente o processo de seleção de diretores.

Compreendemos a gestão democrática como processo que necessita de permanente acompanhamento e aprofundamento na perspectiva de garantir aos destinatários da escola, suas famílias e comunidade a participação democrática no processo de tomada de decisões relativas ao seu governo. Como afirmado por Lima (2018), a escola pública e democrática nunca esteve garantida no passado, não está garantida no presente e nunca chegará a estar definitivamente garantida no futuro, afinal, a escola democrática não existe a não ser como processo. A participação é balizadora de uma gestão democrática que vincula a comunidade escolar e o poder de decisão. Nesse sentido, algumas questões precisam de aprofundamento.

Os textos políticos são caminhos iniciais e importantes para a pesquisa sobre o cenário da gestão democrática de uma escola com qualidade e equidade e revelam a dinâmica complexa da política educacional municipal. No entanto, a gestão democrática não se garante somente pela existência de normas e legislações que

regulamentam os espaços coletivos de participação, mas pela forma como esses espaços estão em cena nas escolas.

Compreendendo a qualidade da educação e a gestão democrática enquanto processos permanentemente inacabados e não produtos a serem alcançados, o desafio que se impõe compreende “construir uma sociedade onde os excluídos [...] possam gozar do direito a uma educação radicalmente democrática” (Gentili, 2015, p. 111), na qual haja a participação de todos os sujeitos que da escola fazem parte. A garantia do direito a uma educação de qualidade implica reconhecer que a educação que busca pela equidade precisa reconhecer e respeitar os diferentes tempos de aprendizagem dos estudantes, suas trajetórias pessoais e acadêmicas, considerando o acesso, a permanência, a aprendizagem e a participação na decisão. Para tanto, a gestão democrática representa um potente e fundamental elemento.

### Referências bibliográficas

---

APERIBÉ (RJ). *Lei nº 667, de 28 de outubro de 2016*. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público de Aperibé-RJ e dá outras providências. Disponível em: <[http://aperibe.itcast.com.br/portal/arquivo/1/leis/2016/lei\\_municipal\\_667\\_-2016.pdf](http://aperibe.itcast.com.br/portal/arquivo/1/leis/2016/lei_municipal_667_-2016.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2020.

ARAÚJO, A. C. A gestão democrática e os canais de participação dos estudantes. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 3, n. 4, p. 253-266, jan./jun. 2009.

ARELARO, L. R. G.; JACOMINI, M. A.; CARNEIRO, S. R. G. Limitações da participação e gestão democrática a rede estadual paulista. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 37, n. 137, p. 1143-1158, out./dez. 2016.

AZEVEDO, J. M. L. Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade do ensino no contexto das políticas educativas. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Goiânia, v. 27, n. 3, 2011.

BAUER, A.; SOUSA, S. Z. Indicadores para avaliação de programas educacionais: desafios metodológicos. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 86, p. 259-284, jan./mar. 2015.

BEISIEGEL, C. R. *A qualidade do ensino na escola pública*. Brasília: Liber Livro, 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 22 mar. 2010.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 dez. 1996. Texto compilado. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394compilado.htm)>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 jun. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *A educação no Brasil na década de 90: 1991-2000*. Brasília: Inep, 2003.

CABO FRIO (RJ). *Lei nº 2.902, de 7 de novembro de 2017*. Reestrutura o processo de consulta para indicação da equipe de direção das Unidades Escolares. Disponível em: <<https://cliquediario.com.br/>>. Acesso em: 24 mar. 2018.

CARMO (RJ). *Lei nº 1.852, de 25 de novembro de 2016*. Dispõe sobre a instituição da Gestão Democrática na Rede Municipal de Ensino de Carmo. Disponível em: <<http://carmorj.itcast.com.br/portal/arquivo/1/leis/2016/18522016.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

CASIMIRO DE ABREU (RJ). *Lei nº 1.799/2017*. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público. Disponível em: <<https://casimirodeabreu.rj.leg.br/arquivos/799/Lei%201799.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

CASTRO, A. M. D. A. A qualidade da educação básica e a gestão da escola. In: FRANÇA, M. et al. *Política educacional: gestão e qualidade do ensino*. Brasília: Liber Livro, 2009.

COMENDADOR LEVY GASPARIAN (RJ). *Decreto nº 1.621, de 13 de setembro de 2017*. Dispõe sobre o estabelecimento de processos consultivos para indicação de diretoras e diretores adjuntos das instituições de ensino.

COMENDADOR LEVY GASPARIAN (RJ). *Lei nº 933, de 27 de outubro de 2016*. Dispõe sobre a gestão democrática do sistema municipal de ensino do município de Comendador Levy Gasparian.

CORDEIRO (RJ). *Lei nº 2.084, de 22 de novembro de 2016*. Dispõe sobre a instituição da gestão democrática no sistema municipal de ensino público. Disponível em: <[http://cordeiro.itcast.com.br/portal/arquivo/2/leis/2016/lei\\_no\\_20842016.pdf](http://cordeiro.itcast.com.br/portal/arquivo/2/leis/2016/lei_no_20842016.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2020.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, 2009.

DUAS BARRAS (RJ). *Lei nº 1.272, de 30 de outubro de 2017*. Dispõe sobre a instituição da gestão democrática no sistema municipal de ensino. Disponível em: <<http://duasbarras.rj.gov.br/portal/>>. Acesso em: 12 maio 2018.

DUQUE DE CAXIAS (RJ). *Lei nº 2.864, de 01 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a gestão democrática da educação pública do município. Disponível em: <<http://duquedecaxias.rj.gov.br/portal/boletim-oficial.html>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

ENGUITA, M. F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P.; SILVA, T. T. *Neoliberalismo, qualidade total e educação*, 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

ESTATÍSTICAS da educação básica no Brasil. [s.l.: s.n.], 1996. 25 p. Consta em nota de rodapé na primeira página: Extraído do Relatório para a Conferência Internacional de Educação em Genebra, 1996. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Estat%C3%ADsticas+da+educa%C3%A7%C3%A3o+b%C3%A1sica+no+Brasil/e2826e0e-9884-423c-a2e4-658640ddff90?version=1.1>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

GENTILI, P. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: GENTILI, P.; SILVA, T. T. (Orgs.). *Escola S. A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional no neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996. p. 9-49.

GENTILI, P. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, P.; SILVA, T. T. *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

HOBBSAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX – 1914-1989*. São Paulo: Companhia da Letras, 1995.

JAPERI (RJ). Decreto nº 2.848, de 7 de novembro de 2018. *Diário Oficial do Município de Japeri*, n. 4.279, 14 nov. 2018.

LIMA, L. C. *Administração escolar: estudos*. Porto, Portugal: Porto Editora, 2011.

LIMA, L. C. A gestão democrática das escolas como referencial político, educativo e simbólico: entrevista com o professor Licínio Lima. Entrevistado por Daniela Patti do Amaral. *Movimento Revista de Educação*, Niterói, v. 5, n. 8, p. 244-256, jan./jun. 2018.

MARTINS, F. A. S.; DAYRELL, J. T. Juventude e participação: o grêmio estudantil como espaço educativo. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 38, n. 4, p. 1267-1282, out./dez. 2013.

NAJJAR, J. *A disputa pela qualidade da escola: uma análise do Programa Nova Escola do Estado do Rio de Janeiro*. Niterói, RJ: EDUFF, 2015.

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, n. 28, p. 5-23, 2005. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=s1413-24782005000100002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=s1413-24782005000100002&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 26 nov. 2020.

SÃO JOSÉ DE UBÁ (RJ). *Lei nº 490, de 20 de março de 2018*. Dispõe sobre a criação dos conselhos escolares nas escolas públicas municipais de São José de Ubá.

PATY DO ALFERES (RJ). *Lei nº 2.366, de 24 de outubro de 2017*. Dispõe sobre a gestão democrática do sistema municipal de ensino do município de

Paty do Alferes. Disponível em: <<http://patydoalferes.rj.gov.br/wp-content/uploads/2010/09/D.O.-2681-24-10-2017-ok.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

SOUZA, A. R. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, dez. 2009.

SUMIDOURO (RJ). *Lei nº 1.142, de 15 de junho de 2016*. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal de Sumidouro.

---

Karine Vichielt Morgan, doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF), é professora adjunta nas Faculdades Integradas Maria Thereza (Famath). Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas em Educação (Nugeppe). Especialista em Administração e Supervisão Educacional. Vice Coordenadora Regional Sudeste da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope).

morgan.uff@gmail.com

Daniela Patti do Amaral, doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com pós-doutorado em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da FGV-RJ e pós-doutorado em Ciências da Educação pela Universidade do Minho, Portugal, é professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e docente do Programa de Pós-Graduação em Educação dessa universidade, orientando dissertações e teses na linha de Políticas e Instituições Escolares. Atua como diretora da seção estadual (Rio de Janeiro) da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae). É coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas dos Sistemas Educacionais (Gesed), cadastrado no CNPq.

danielapatti.ufrj@gmail.com

Recebido em 1º de julho de 2020

Aprovado em 16 de outubro de 2020

# Movimentos na produção de políticas curriculares do estado do Rio de Janeiro: pensando a qualidade a partir das escolas

Alexandra Garcia

Graça Reis

Patrícia Baroni

---

## Resumo

Com o objetivo de mostrar a influência de processos e interesses de centralização curricular e problematizar premissas políticas referentes às questões de trabalho e autonomia docentes, diferença, diversidade e contradições, apresenta-se um relato sobre a análise e contextualização do *Documento curricular do estado do Rio de Janeiro*, assim intitulado na versão preliminar, e aprovado como *Documento de orientação curricular*. A abordagem metodológica utiliza a narrativa e a análise das etapas do plano de ação como processo político democrático e coletivo, mobilizado por entidades educacionais e professores da educação básica. Os resultados evidenciam as pressões e as disputas durante o debate e as reconfigurações curriculares, pautando a defesa da democracia e da escola cidadã como perspectiva teórica e compromisso político do pensamento curricular.

Palavras-chave: documento curricular; estado do Rio de Janeiro; orientação curricular; políticas curriculares.

---

## **Abstract**

### ***Movements in the production of curricular policies for the State of Rio de Janeiro: quality coming from schools***

*This article strives to show the influence of curricular centralization processes and interests, as well as to problematize the political premises regarding the issues of teaching work and autonomy, difference, diversity, and contradictions. In honor of that effort, it is presented a report on the analysis and contextualization of the Documento curricular do estado do Rio de Janeiro (Curricular Document of the State of Rio de Janeiro), thus referred in its first print, later approved as Documento de orientação curricular (Document for Curricular Guidance). The methodological approach employs the narrative and the analysis of the stages of the action plan as a democratic and collective political process, mobilized by educational entities and basic education teachers. The results reveal the pressures and disputes in the course of the debate and the curricular reconfigurations, guiding the defense of democracy and the citizen school as a theoretical perspective and political commitment of curricular thinking*

*Keywords: curricular document; curricular orientation; curriculum policies; State of Rio de Janeiro.*

---

78

## **Resumen**

### ***Movimientos en la producción de políticas curriculares del estado de Río de Janeiro: pensando la calidad desde las escuelas***

*Con el fin de mostrar la influencia de los procesos e intereses de centralización curricular y problematizar premisas políticas sobre temas laborales y autonomía docentes, diferencia, diversidad y contradicciones, se presenta un informe sobre el análisis y contextualización del Documento curricular del estado de Río de Janeiro, así titulado en la versión preliminar, y aprobado como Documento de orientación curricular. El enfoque metodológico utiliza la narrativa y el análisis de las etapas del plan de acción como un proceso político democrático y colectivo, movilizadopor entidades educativas y profesores de la educación básica. Los resultados muestran las presiones y disputas durante el debate y las reconfiguraciones curriculares, pautando la defensa de la democracia y la escuela ciudadana como perspectiva teórica y compromiso político del pensamiento curricular.*

*Palabras clave: documento curricular; estado de Rio de Janeiro; orientación curricular; políticas curriculares.*

---

## Introdução

Pensar as *práticas políticas*<sup>1</sup> curriculares a partir da problematização dos conhecimentos escolares e da função social da instituição escola, tendo em vista uma educação de qualidade social referenciada, é o que move as discussões apresentadas neste artigo. Essa é uma questão que se coloca com o descompasso muitas vezes observado entre as produções cotidianas das escolas e os documentos de políticas curriculares destinados a elas. Não é raro que os documentos que tratam de políticas voltadas para os currículos nas escolas desconsiderem que é no cotidiano das escolas e do fazer docente que os currículos são efetivamente produzidos, e que isso indica a necessidade de diálogo entre o contexto em que esses documentos são elaborados e os contextos escolares.

O texto toma por base um processo vivido no estado do Rio de Janeiro em torno dessa questão maior que mobilizou uma articulação que podemos considerar constitutiva de um momento histórico na formulação e disputa política. Nesse contexto, abordamos a discussão em torno da produção dos currículos e das políticas públicas referentes aos anos iniciais do ensino fundamental, na perspectiva expressa em parecer elaborado por professores-pesquisadores da educação básica que integraram a equipe que analisou o texto preliminar, intitulado *Documento Curricular do Estado do Rio de Janeiro* (Dcerj). Nesse sentido, situamos a discussão considerando a relevância da articulação estabelecida na condução do processo entre o Conselho Estadual de Educação (CEE-RJ) e o Fórum Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro (Feerj). O encaminhamento integrou entidades científicas participantes do Feerj, professores da educação básica e universidades na avaliação, influenciando a produção de uma política pública.

O movimento de análise e produção de um parecer acerca do documento que envolveu diferentes representações trouxe alguns elementos para pensarmos a relevância da articulação entre tais entes na discussão e na formulação de princípios e propostas destinados às políticas públicas. Esse movimento pode ser dividido em diferentes ações e momentos, a saber:

- a composição do Grupo Coordenador que assessorou o CEE-RJ na análise preliminar do documento e na proposição de um plano e de um cronograma de ações para discussão com representantes das seguintes entidades:
  - Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped);
  - Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope);
  - Associação Brasileira de Currículo (ABdC);
  - Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae);
  - e
  - Fórum Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro (Feerj).

---

<sup>1</sup> O termo utiliza um recurso estilístico próprio do campo das pesquisas com os cotidianos, que recorre ao neologismo, juntando palavras para produzir sentidos outros, diferentemente da dicotomia sugerida pela grafia das palavras em separado. No caso desse termo em especial, o recurso, também empregado em outros termos ao longo do texto, implica pensar que toda prática é política e que toda política é também uma prática.

- elaboração de uma Carta de Princípios (2019) – reafirmando a Carta do Rio (2018) – para orientar a análise do documento em sua versão preliminar;
- análise do documento por especialistas-professores ligados às entidades de pesquisa de diferentes áreas, níveis e modalidades da educação básica, tendo como perfil prioritário a experiência docente e as pesquisas no “chão das escolas”;
- seminário público para a apresentação das análises do grupo de especialistas ao CEE-RJ;
- audiências públicas foram realizadas em Niterói (21 de maio), Volta Redonda (23 de maio), Macaé (29 de maio) e Rio de Janeiro (capital, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, em 6 de junho); os debates, nessas audiências, foram subsidiados pelo acesso prévio ao Dcerj e às contribuições críticas de especialistas por meio de *link* aberto, socializado pela circulação dos convites às audiências em mídias sociais;<sup>2</sup>
- consolidação das análises e contribuições críticas do Grupo Coordenador e o encaminhamento ao CEE-RJ, com vistas à apreciação do documento.

Esse conjunto de ações permitiu ampliar a participação pública na discussão e melhor subsidiar a emissão de um parecer sobre o documento pelo CEE-RJ, que, ao fazê-lo, indicou a necessidade de sua revisão pelos redatores originais.

Um dos aspectos relacionados à problematização da concepção de currículo no texto preliminar, herdeira de uma visão restrita e instrumental presente na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), se refere ao título *Documento curricular do estado do Rio de Janeiro*, por denotar lista de conteúdos ou grade de disciplinas. Essa compreensão, bastante comum aos que entendem currículo como uma questão técnica, e até mesmo prescritiva, também, expressa um entendimento do que seja o conhecimento e como ele é produzido. Após o movimento aqui narrado, o texto foi aprovado como *Documento de orientação curricular do estado do Rio de Janeiro* (DOC-RJ), em 8 de outubro de 2019, estabelecendo princípios e referências para os currículos das instituições de natureza pública ou privada que fazem parte do sistema estadual da educação básica no Rio de Janeiro (CEE. Deliberação nº 373, 2019).

### **Contexto das discussões sobre centralização curricular**

Todo o movimento que enfocamos aqui é arrolado no âmbito de processos mais amplos, que o antecedem e que se relacionam às discussões, pesquisas e ações

<sup>2</sup> Segundo o CEE-RJ, nelas estiveram representados os municípios de: Angra dos Reis, Armação dos Búzios, Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu, Duas Barras, Itatiaia, Macaé, Magé, Maricá, Mendes, Miguel Pereira, Nilópolis, Niterói, Nova Friburgo, Paraíba do Sul, Paraty, Paty do Alferes, Pinheiral, Piraí, Quatis, Queimados, Quissamã, Resende, Rio Claro, Rio das Ostras, Rio de Janeiro, Santo Antônio de Pádua, São Gonçalo, Sapucaia, Saquarema, Seropédica, Silva Jardim, Tanguá, Teresópolis, Três Rios, Vassouras e Volta Redonda (Metodologia..., 2019, p. 12).

empreendidas por pesquisadores, entidades da área, professores e organizações de classe do magistério em torno da problematização do processo de centralização curricular configurado pela BNCC. Quando pensamos em uma educação de qualidade social referenciada, é importante ressaltar que os movimentos e as discussões em torno da problematização de uma base nacional e das implicações de processos de centralização curricular tiveram início em 2014 e se intensificaram com as ações articuladas pelas entidades de pesquisa na área, sobretudo a Anped, a ABdC e a Anfope, entre outras, e a participação em audiências públicas organizadas pelo Ministério da Educação (MEC), nos debates em universidades, junto às redes municipais e estaduais, nas escolas e em diversos eventos voltados aos professores da educação básica e à comunidade acadêmica. Tais movimentos e os principais aspectos problematizados em pesquisas, em particular no campo do currículo, podem ser conhecidos por meio da série de dossiês sobre o tema e suas interfaces, organizados pela ABdC.

Mesmo diante do alerta de pesquisadores e de uma forte oposição dos professores, o encontro de aspectos relacionados a uma visão universalizante de conhecimento se inscreve de maneira subliminar no entendimento de conhecimento escolar. A compreensão eminentemente técnica e objetificante de currículo e conhecimento, além de interesses políticos e econômicos externos aos sujeitos e internos aos setores conservadores e a um nicho do mercado, convergiram para a promulgação da BNCC em 2017. Em 2018, o MEC estabeleceu que os estados realizassem a adequação de suas diretrizes curriculares à Base (Brasil. MEC, 2017).

O CEE-RJ recebeu o Dcerj, elaborado pela colaboração entre a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Rio de Janeiro (Undime-RJ), a Secretaria de Estado de Educação (Seeduc-RJ) e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Rio de Janeiro (UNCME-RJ).

Com a intenção de implementar uma proposta metodológica não verticalizada, a Conselheira Presidente e o Conselheiro Relator apresentaram ao Conselho Pleno do CEE-RJ uma forma efetivamente participativa de trabalho, horizontalizada, que se iniciou por ouvir as representações das Entidades Científicas Educacionais do Rio de Janeiro e o Fórum Estadual de Educação para, coletivamente, organizar um plano de ação que envolvesse o estabelecimento de categorias de análise, a definição de dinâmica para audiências públicas, a indicação de reuniões técnicas com especialistas, entre outras estratégias de ação, constituindo um Grupo Coordenador do trabalho. (Metodologia..., 2019, p. 10).

Diante desse encaminhamento, representantes de algumas entidades ligadas à pesquisa em educação, currículo e formação de professores, participantes do Feerj e representantes desse fórum que compunham o Grupo Coordenador realizaram um estudo prévio do documento. Esse estudo fez parte de um conjunto de ações propostas e organizadas pelo Grupo Coordenador, constituído pela parceria entre o CEE-RJ e o Feerj para apoiar a análise do Dcerj. Os encaminhamentos devem ser compreendidos no bojo do caráter democrático da condução adotada pelo CEE-RJ, que justifica suas ações na apresentação do relatório resultante da apreciação do Dcerj feita pelo Conselho e das contribuições críticas fruto do conjunto de ações encaminhadas.

Cabe destacar que, no processo encaminhado no âmbito do plano de ações, as entidades educacionais ficaram responsáveis pela indicação de três especialistas por área de conhecimento presente na proposta preliminar do documento curricular. Em uma primeira análise, realizada pelo Grupo Coordenador, observou-se que havia no documento a omissão de importantes áreas e que a presença de especialistas das áreas omitidas se fazia necessária na análise a ser encaminhada. Os profissionais indicados deveriam ter experiência docente em escolas (das redes pública e privada) e serem afiliados a associações ou sociedades científicas de sua área de conhecimento.

O estudo identificou questões diversas, que evidenciaram a necessidade de uma análise mais aprofundada do documento preliminar, entre as quais se destacavam: a concepção de currículo subjacente ao documento; a compreensão da docência e do papel do professor diante do currículo; questões relacionadas às legislações educacionais vigentes e às diferentes áreas de conhecimento; os níveis e as modalidades da educação básica.

O processo de adequação dos documentos estaduais e municipais de referência curricular tem sua origem na promulgação da BNCC, que segue e aprofunda caminhos de centralização curricular vivenciados no Brasil há algumas décadas. A discussão sobre normatizações para os currículos se colocou em distintos momentos de nossa história. Desde a década de 1980, notamos uma tendência para a unificação. Essa demarcação temporal nos faz concluir que a busca por normatização não é nova no Brasil e sempre envolveu processos de disputas políticas, mais ou menos intensas, e a participação em maior ou menor grau de entidades e fóruns do campo da educação. Como exemplificação, tivemos os *Guias Curriculares*, os *Parâmetros Curriculares* e as *Diretrizes Curriculares Nacionais*.

Com relação a essa questão, precisamos contextualizar as recentes discussões sobre as políticas voltadas para os currículos da educação básica em face das críticas produzidas por pesquisas nesse campo, que apontam os reflexos de modelos monoculturais, entre outros aspectos, atuando sobre a definição de conhecimentos considerados universalmente relevantes para o currículo. Esse aspecto veio se intensificando nos textos de documentos oficiais e mesmo no encaminhamento dos debates sobre as políticas nacionais nas esferas de governo, especialmente na federal. As tendências materializadas pela BNCC mostram que a intensificação da centralização curricular foi sendo articulada com mecanismos políticos de controle, sejam eles avaliativos ou ligados à formação dos professores da educação básica.

Outra questão predominante que merece ser problematizada está relacionada à ideia expressa pelo título original – *Documento curricular* –, que revela um entendimento de que o texto de um documento de orientação curricular seria o currículo propriamente dito. Nesse sentido, vale ressaltar a relevância, no que tange à produção curricular mobilizada por professores e escolas cotidianamente, de perceber o currículo como processo de produção permanente, que apenas existe como aquilo que resulta desta ou simplesmente é essa produção. Ao mesmo tempo, é preciso considerar que os textos dos documentos expressam intencionalidades e sentidos políticos para a educação, bem como concepções de docência e escola relacionadas a esses sentidos. Por isso, torna-se importante analisar os textos e os

movimentos envolvidos em sua produção, na medida em que são parte constituinte e constitutiva de lutas mais amplas pela educação e pelos sentidos de qualidade e de educação a ela relacionados e pelos quais lutamos para dar visibilidade aos saberes e fazeres docentes envolvidos na disputa e na produção curricular efetiva. Assim, os textos de documentos oficiais precisam ser considerados a fim de garantir as condições mais amplas para que a educação se realize e, se necessário para tanto, respeitar a autonomia docente e valorizar a profissão. Esses são aspectos expressos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e no Plano Nacional de Educação (PNE), reforçados e retomados pela Carta do Rio (2018).

Os tensionamentos que se inscrevem na discussão relativa a um documento voltado para a orientação curricular do sistema de ensino estadual têm sua origem na tendência centralizadora sobre os currículos, que se intensificou nos últimos anos. Olhando para tal tendência e para os tensionamentos, podemos melhor explicar as forças envolvidas na produção das políticas:

Fruto de um esvaziamento nos sentidos de educação, em particular da educação escolarizada, as políticas educativas propostas pelos governos em diferentes países há mais de duas décadas e boa parte dos discursos sociais mostram-se fortemente identificados com o economicismo. Quando pensamos a partir de nossas pesquisas nas formas e práticas de resistências desenvolvidas pelas escolas públicas, sobretudo por seus professores, [podemos perceber os modos como] as escolas e professores estão sobrevivendo e resistindo às políticas de esvaziamento do público e aos sentidos hegemônicos que afetam a educação na atualidade. (Garcia; Rodrigues, 2019, p. 7).

Quando nos debruçamos sobre esse histórico, no qual o processo vivido no estado do Rio de Janeiro se insere, somos convocados a discutir a lógica de centralização curricular que vem se difundindo via proposição da BNCC para a educação básica, tendo em vista a problematização dos sentidos a que se atrela a ideia de qualidade em questão:

Com contornos mais delineados a partir da década de 90 e tons mais intensos a cada ano transcorrido desde então, os discursos sobre a qualidade na/da educação tornaram-se o fim e a justificativa que dispensa argumentos melhor desenvolvidos, como por efeito ocorre com qualquer expressão que se transmute em um jargão. Camuflam, por assim dizer, as disputas pelos sentidos de qualidade e de educação servindo, portanto, ao uso desde propostas políticas identificadas com o economicismo em diferentes níveis e instâncias do poder público até projetos de intervenção e interdição do que pode ou não a escola ensinar. Em qualquer um dos casos, e não é fenômeno recente, o controle sobre a docência como condição, consequência ou prática-política de vigilância e padronização ganha força. (Garcia; Rodrigues, 2019, p. 3).

É nesse cenário que o relato dos movimentos de disputa e a produção de *práticas políticas* curriculares postos em evidência chamam a atenção para o debate relacionado ao processo de centralização dos currículos. Ao trazer para a discussão os apontamentos e as análises sobre os anos iniciais do ensino fundamental, temos a possibilidade de expor questões e implicações expressas nas minúcias dos aspectos apontados pelos professores desse grupo de trabalho ao pensarmos as referências para os currículos escolares.

## As práticas políticas: produção de políticas como ações cotidianas

A quem cabe a elaboração e a implementação de políticas curriculares? Há um discurso impregnado no imaginário social de que há aqueles que fazem políticas e aqueles que as implementam (ou deveriam). Tal discurso se inscreve numa concepção ainda mais ampla de que aos educadores compete apenas realizar as ações propostas por “instâncias hierarquicamente superiores”, ou seja, nessa lógica, o fazer e o pensar estão em campos separados. De acordo com ela, subtrai-se das relações a sua complexidade, como se a vida fosse estanque, separada em quadrados em que cada sujeito ocupa o seu espaço sem atravessar as fronteiras que o delimitam. Segundo Morin (2003), fomos ensinados a isolar: os objetos do meio ambiente, as disciplinas das relações entre elas. Dessa forma, reduzimos o que, *a priori*, é complexo ao simples, isto é, somos ensinados a decompor, a eliminar a desordem e as contradições. Nesse mundo sem complexidade, no imaginário dos sujeitos que separam o pensar do fazer, “criamos” aqueles que pensam as políticas de educação, muitas vezes numa visão determinista, mecanicista, quantitativa, formalista e em forma de árvore,

[...] o que pressupõe um caminho obrigatório, único, linear e hierarquizado. É a partir desta ideia que se entende que se está melhor, se sabe mais, quando atingindo o cimo, chegamos às indispensáveis folhas (que nos permitem respirar melhor), às lindas flores (que nos permitem poetizar a vida) e aos frutos saborosos (que não nos deixam morrer de fome). (Alves, 2000, p. 113).

84

Desse modo, abarcando uma perspectiva predominantemente técnica e, em consequência, prescritiva das políticas curriculares, a formulação destas acaba por excluir a subjetividade, a afetividade, a liberdade e a criação. Forma-se, assim, um *espaçotempo* constituído por quadrados imaginários e estanques, em que as políticas são elaboradas no interior de gabinetes fechados, e os professores são os responsáveis pela sua execução. Nessa relação, sempre de forma vertical, tal como na metáfora da árvore, “os problemas não resolvidos da realidade são sempre ‘culpa’ de quem não entende ou não sabe usar as ideias e determinações, sempre bem pensadas” (Oliveira, 2013, p. 378), ou seja, dos professores.

Os estudos com os cotidianos, nossa opção *epistemológica teórico-política*, têm nos ensinado a impossibilidade dessa falta de circulação e dessa relação vertical, pois

as escolas vivem permanentemente esses embates, são organismos vivos que pulsam, ou seja, há vida *dentrofora* (Alves, 2010) das escolas, independente daquilo que se espera que elas sejam dentro de seus muros físicos. Alunos, professores e todos aqueles que ali circulam produzem cotidianamente relações e conflitos que muito certamente não são sempre os mesmos e nem se dão sempre da mesma forma. Digo com isso que esses sujeitos criam/praticam relações e políticas em seu cotidiano e vão defendê-las ou não, de acordo com o que a ocasião permite e possibilita. (Reis, 2014, p. 37).

Nesse sentido, os movimentos de produção de políticas curriculares de qualidade são perpassados pela presença e pela interferência de sujeitos plurais: de todos que criam currículos nos cotidianos, seja no âmbito das vivências do “chão da

escola”, seja no da macropolítica, seja no da pesquisa científica, seja no das intersecções desses *espaçotempos*. Daí nosso interesse em acompanhar e relatar os movimentos de criação do DOC-RJ, não apenas por termos participado diretamente desses movimentos, mas também por compreendermos que a diversidade é constitutiva de qualidade.

Somos sujeitos e fazemos parte de uma rede em que poderes, saberes, afetos e fazeres circulam o tempo todo, mostrando a impossibilidade de separar o pensar do fazer. Entendemos, assim, que dissociar políticas e práticas como se fossem campos diferenciados, com seus respectivos atores em cada lado do processo, é uma perspectiva que tenta deixar de fora a riqueza da vida real nas/das escolas.

Stephen Ball (2001) se refere à produção dessas políticas como um “ciclo de políticas”, ou seja, ele usa a circularidade para compreender como políticas e práticas se influenciam mutuamente, destacando a natureza complexa e controversa da política educacional e enfatizando os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local. Cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse, e cada um deles envolve disputas e embates. Com a imagem da circularidade, o autor afirma que políticas oficiais e práticas desenvolvidas nas escolas interagem e, dessa forma, determinam-se mutuamente de forma dinâmica e flexível.

Concordando com Ball acerca da impossibilidade de separação entre política e prática, usamos a metáfora da rede para pensar tal movimento, porque

[...] nela é possível estabelecer um sem número de percursos para se ir de um ponto a outro ponto, complexificando as lógicas de compreensão dos múltiplos *espaçotempos* do viver humano, exigindo que esses sejam percebidos como não completamente ordenados, [...], porque fruto de múltiplas e diferentes práticas, em permanente mudança. (Lefebvre, 1983, p. 35-36).

Fazemos esse movimento porque compreendemos que as *práticaspolíticas* interagem horizontalmente envolvendo todos os que *fazempensam* a educação, de forma que documentos oficiais, professores e todos os outros *dentrofora* das escolas dialogam com essas políticas “mais ou menos intensamente, em virtude do seu poder de intervenção” (Oliveira, 2013, p. 378). Edgar Morin (1995, p. 182), em seus estudos acerca do *complexus*, nos alerta sobre a impossibilidade de sabermos, nos processos sociais, quem é produto e quem é produtor: “o processo social é um círculo produtivo ininterrupto no qual, de algum modo, os produtos são necessários à produção daquilo que os produz”, ou seja, não há como determinar a partir de que essas *práticas políticas* são produzidas.

Aqui é importante (re)afirmarmos nossa escolha pela pesquisa *nosdoscom* os cotidianos, que exige estarmos atentas a todos os movimentos, dizeres e fazeres docentes, isto é, nossa caça por aquilo que, a princípio, é irrelevante nos leva a olhar para a discussão, os apontamentos e as análises realizadas, tentando perceber o que podem nos contar sobre a elaboração dessas políticas e seus embates.

Ao acompanharmos o processo de elaboração do relatório avaliativo do Dcerj, foi possível perceber que as discussões e os apontamentos, feitos pelo grupo de especialistas, em especial pelo grupo de trabalho de anos iniciais do ensino

fundamental, nos levam a entender que as *práticas políticas* são múltiplas e resultado dos embates travados entre os diferentes grupos de profissionais da educação e os “usuários” do sistema público. De acordo com essa ideia, compreendemos, então, que algumas se tornam hegemônicas em função do lugar que cada sujeito, com suas crenças, suas ideias e ideais, ocupa. Tomamos emprestada de Santos (1995) a ideia de arquipélago de subjetividades para pensar que também as políticas públicas se movimentam nessa mesma relação, e o embate ora acentua mais determinada concepção de mundo, ora acentua outra, nesse caso, de acordo com o tempo e o espaço ocupados pelos gestores da educação no município. Segundo o autor:

Somos um arquipélago de subjetividades que se combinam diferentemente sob múltiplas circunstâncias pessoais e coletivas. Somos de manhã cedo privilegiadamente membros de família, durante o dia de trabalho somos classe, lemos o jornal como indivíduos e assistimos ao jogo de futebol da equipe nacional como nação. (Santos, 1995, p. 107).

De acordo com essa lógica, são tornadas hegemônicas e chamadas políticas nacionais/estaduais/municipais aquelas que fazem parte dos documentos oficiais do Estado. Nesses documentos encontramos diversas concepções de educação, com prevalência daquelas que expressam os grupos politicamente hegemônicos, e também são perceptíveis muitos dos embates travados durante as suas formulações.

Contudo, subvertendo a lógica posta e naturalizada pelo imaginário social, o CEE-RJ, ao acessar a política curricular concebida por um grupo restrito, compreendeu que era preciso pluralizar os sujeitos da formulação. Os especialistas convidados a participar do processo destacaram que corroboravam essa compreensão, afirmando que o ofício docente qualificado depende da possibilidade de autoria dos professores. Assim sendo, o texto introdutório das contribuições críticas dos especialistas destaca que:

A análise do referido documento é acompanhada pela leitura das atuais conjunturas políticas e sociais, considerando-se a complexidade de intenções e motivações que se formam como cenário para decisões tendenciosamente mais excludentes e hegemônicas em educação. Como professores e gestores educacionais no Estado do Rio de Janeiro, assumimos o compromisso de zelar pelo direito à diversidade de estudantes, professores e comunidades, de maneira que isto se reflita no documento curricular em análise. Acreditamos também na profissão docente qualificada e legitimada em seus direitos de escolhas pedagógicas, desde que sejam sempre garantidas as práticas INCLUSIVAS, CONTEXTUAIS e AUTORAIS. (CEE-RJ, 2019, p. 23).

A seguir, apresentamos alguns dados que compõem o relatório avaliativo dos especialistas, destacando as questões apontadas pelas professoras e gestoras que compuseram o grupo de trabalho de anos iniciais do ensino fundamental. A produção da equipe chama a atenção para a necessária escuta de quem vivencia o “chão da escola” nas discussões e formulações curriculares.

## **Experiência de autoria docente na formulação de políticas curriculares: o grupo de especialistas de anos iniciais**

Nesta parte do artigo, implica destacar uma questão também naturalizada no imaginário social: o problema da autoria que, segundo Santos (2019, p. 87), “refere-se ao fato de a maior parte dos conhecimentos que têm origem em lutas sociais serem coletivos ou funcionarem como tal”.

Com essa proposição, demarcamos uma perspectiva que não concebe autoria como um conceito que exige originalidade individualista e possessiva. Entendemos, ao demandar que professores sejam autores de suas *práticas políticas*, que tal autoria se inscreve como luta coletiva e cotidiana. Conforme nos explica Santos (2019, p. 88),

os conhecimentos irrompem, muitas vezes de formas surpreendentes, em momentos de ação ou de reflexão, momentos que são especialmente tensos devido aos riscos e desafios em causa. Ou então trata-se de memórias coletivas (conhecimentos tácitos, latentes) que muito precedem os contextos da vida e da luta do presente. (...) A maior parte dos conhecimentos que surgem da luta são coletivos ou funcionam como tal. Muitas vezes os conhecimentos mais cruciais não têm autores. São eles mesmos autores.

As questões apresentadas a seguir têm como eixo estruturante a proposição que transbordou na escrita do relatório avaliativo: professores precisam ser autores. Tal ideia confirma uma luta coletiva pela escuta desses sujeitos na elaboração das políticas educacionais. O texto introdutório do documento destaca que a fratura existente entre aqueles que formulam e aqueles que executam as políticas curriculares, bem como a impossibilidade de leitura crítica por parte destes, tem como consequência a promoção de desigualdades sociais. Isso porque acolher a escuta das escolas e das lutas docentes implica necessariamente a assunção de um posicionamento político que concerne à política educacional. De acordo com o relatório,

Entendemos que precisa estar sinalizado no texto introdutório, logo de início, a leitura crítica necessária a toda política pública educacional, e que o Estado do Rio de Janeiro precisa se colocar no movimento de resistência contra qualquer imposição que deságue em práticas unificadas e descontextualizadas que venham a aumentar ainda mais os abismos entre os mais ricos e os mais pobres. Esta discussão de classes cabe aqui porque, de forma muito clara, as políticas de formação docente que acompanham a divulgação da BNCC são embasadas em discurso claramente preconceituoso que nega as contribuições mais atuais e democráticas em educação, privilegiando concepções educacionais já superadas, como por exemplo, a discussão em torno da instrução fônica de ensino na alfabetização, que insistentemente aparece nas formações atuais de professores, conforme pode ser identificado também no Decreto 9.765/2019. Portanto, a BNCC, como base legal, não inviabiliza a leitura crítica do documento produzido pelo Estado, como garantia de voz e vez aos tantos e diversos modos de interação com a cultura escolar com os quais lidamos todos os dias nas escolas. Ao contrário, marca um respeitoso “lugar de fala” de toda uma comunidade docente que, ao longo de várias décadas, investe em estudos e formações pela e para a diversidade de modos de ser e estar no mundo, de interagir com a escola e de aprender. (CEE-RJ, 2019, p. 23).

O Grupo de Trabalho que se dedicou à análise das proposições para os anos iniciais do ensino fundamental, no Dcerj, foi formado por professoras da educação básica e do ensino superior, de diferentes sistemas de ensino.<sup>3</sup> Após diversas reuniões, o grupo demarcou oito problematizações acerca da escrita preliminar enviada:

- 1) finalidade do documento;
- 2) ausência de diálogo do documento com as escolas;
- 3) invisibilidade das diferentes modalidades que oferecem anos iniciais do ensino fundamental;
- 4) descontinuidade entre a educação infantil e o ensino fundamental;
- 5) despolitização do texto;
- 6) desatualização conceitual;
- 7) necessária revisão da legislação; e
- 8) inclusão de fragmentos desconexos identificados em outras produções.

Sobre a primeira problematização – finalidade do documento – as professoras do grupo de trabalho ressaltaram que há no corpo do texto finalidades diversas e contraditórias:

ora se trata de um documento que “estrutura o currículo” do Estado do Rio de Janeiro; ora, de um documento que se anuncia como uma leitura da Base Curricular Nacional, constituindo-se como uma Base Curricular Estadual; ora o documento é qualificado como implementador de diretrizes curriculares para o estado; ora no documento consta que sua finalidade não é prescritiva. (CEE-RJ, 2019, p. 56).

88

Na análise, faz-se importante mencionar que cada uma das finalidades identificadas pelas professoras é atravessada por uma concepção de currículo. O obscurantismo quanto à concepção adotada pelo documento e, por vezes, a coexistência de diferentes concepções de currículo refletem a incoerência presente na versão preliminar. Contudo, salientamos que tal incoerência quanto às concepções de currículo existe inclusive nos documentos nacionais, os quais, supõe-se, referenciam as políticas curriculares dos estados e municípios. Assim, o grupo de trabalho destacou a necessidade de o documento ser apresentado com a finalidade de “orientação curricular” e a proposição de se levar em conta que currículo se produz cotidianamente, em cada espaço educativo, e com respeito às concepções pedagógicas de cada docente.

Sobre a segunda problematização – ausência de diálogo do documento com as escolas –, as professoras do grupo de trabalho de anos iniciais apontaram que o corpo do texto possui muitos fragmentos com a enunciação “o professor deve...”, de modo que o documento define o lugar dos docentes, reduzido à subserviência da prescrição. O fato de o documento preliminar possuir 456 páginas, ou seja, ser demasiadamente extenso, e se distanciar do vivido, do praticado nas escolas

<sup>3</sup> Compuseram o Grupo de Trabalho de Anos Iniciais do Ensino Fundamental as professoras Patrícia Baroni, Claudia Andrade, Ana Paula Batalha, Paula Cid, Claudia Gomes, Regina Macedo e Elaine Constant.

fluminenses, permite afirmar que o texto não conversa com as escolas, com suas demandas e com suas concepções de currículo. De acordo com as professoras que o analisaram, o texto prescreve o que e de que forma os professores devem ensinar, tendo como referencial uma escrita incoerente e não dialógica.

Quanto à terceira problematização – invisibilidade das diferentes modalidades que oferecem anos iniciais do ensino fundamental –, foi observado que o termo “criança” é utilizado no texto para tratar de quem faz jus ao ensino fundamental. Dessa forma, são invisibilizadas todas as demais modalidades de ensino. Ainda que o texto seja cuidadoso ao informar aos seus leitores que o ensino fundamental é oferecido no estado do Rio de Janeiro nas diferentes modalidades de ensino – Educação do Campo, Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos, Educação de Pessoas em Sistema de Privação de Liberdade etc. –, ao longo do documento, não é feita nenhuma menção a essas modalidades.

A análise da quarta problematização – descontinuidade entre a educação infantil e o ensino fundamental – identificou que a educação básica é apresentada em uma perspectiva fragmentada, desconexa e gradual. Nessa perspectiva, a educação infantil e o ensino fundamental são apresentados como “etapas” da educação básica. Em muitos momentos, o texto trata de “aprendizagens progressivas” ao tentar esclarecer a questão. Não foi possível perceber interseções que permitam aos estudantes viver a educação como processo; nem nos campos de experiência da educação infantil, nem nas habilidades e competências dos anos iniciais do ensino fundamental encontramos interseções. As professoras que compuseram o grupo de trabalho destacaram que

o conjunto do texto afirma a educação infantil enquanto o lugar da brincadeira, o lugar das interações. Quando chega ao ensino fundamental, a escola é apresentada como o lugar da alfabetização, do desenvolvimento de habilidades e de competências relacionadas a conteúdos das chamadas aprendizagens essenciais. (CEE-RJ, 2019, p. 57).

Sobre a quinta problematização – despolitização do texto – as professoras do grupo de trabalho ressaltaram que o documento preliminar não apresenta eixos que permitam a realização de um trabalho interdisciplinar. De acordo com elas, as áreas são apresentadas como núcleos isolados, cujos saberes próprios se prestam somente à aplicação. A análise afirma que o isolamento dos conteúdos favorece sua despolitização. Ao serem isolados, os conteúdos impossibilitam a reflexão à luz de outros saberes. Sobre isso, o grupo de trabalho diz:

Nós, professores e professoras, alunos e alunas, todos os dias problematizamos conteúdos, construímos e desconstruímos teses, relacionamos o *praticado* aos debates mais globais de nossa sociedade, bem como identificamos as especificidades dos municípios onde atuamos, das comunidades das quais fazemos parte, das questões que se mostram presentes em cada unidade escolar. Mesmo assim, o documento despolitizou as disciplinas, desconsiderou a potência de reflexão e ação de alunos e de alunas do Estado do Rio de Janeiro. (CEE-RJ, 2019, p. 58).

Quanto à sexta problematização – desatualização conceitual –, o grupo de trabalho sugeriu que o documento fosse revisto, tendo como referência os debates

acadêmicos atuais e as experiências vividas pelos professores do estado. Como exemplos, destacaram o uso no documento das expressões “educação prisional” e “educação socioeducativa”.

Quanto à sétima problematização – a necessária revisão da legislação – o grupo salientou que o documento concebe como “arcabouço legal que fundamenta a implementação do ensino fundamental de nove anos” a Emenda Constitucional nº 59/2009. Tal emenda modificou a Constituição Federal em seus artigos 208, 211, 212 e 214, ampliando a obrigatoriedade apenas do ensino fundamental para toda a educação básica a partir dos 4 anos de idade. É válido informar que o ensino fundamental de nove anos passou a vigorar com a aprovação da Lei nº 11.274, de 2 de fevereiro de 2006, modificando o texto da LDB.

Finalmente, sobre a última problematização – inclusão de fragmentos desconexos identificados em outras produções –, o grupo de trabalho das professoras especialistas ressaltou a ética como princípio necessário às práticas educativas e ao exercício do ofício docente. Cabe problematizar o modo como a produção de textos em documentos oficiais pode acabar em bricolagens que pouco contribuem para a relação entre os documentos e aquilo que efetivamente se produz nas escolas, em especial a possibilidade de refletirem a riqueza das produções e valorizarem a construção de propostas comuns locais.

O conjunto de problematizações do grupo de trabalho foi exposto durante o seminário de apresentação das considerações críticas dos especialistas acerca da versão preliminar do documento e compôs o relatório entregue à Secretaria Estadual de Educação para revisão.

90

### **O que aprendemos com os movimentos: breves considerações sobre produções de políticas curriculares**

A revisão que resultou desse movimento trouxe, entre outras mudanças relevantes, a alteração no título do documento, conforme mencionamos. O acréscimo da palavra “orientação”, onde anteriormente se lia *Documento curricular* somente, parece um detalhe sutil. No entanto, é um detalhe que permite o entendimento de que a produção curricular, de fato, está e se dá nas escolas. Na esteira dessa mudança, também se problematiza a lógica implícita de que um currículo seria definido por um texto e que ao professor caberia, tão somente, a sua execução. Problematizar esse entendimento na mudança do título significa também problematizar a centralização curricular expressa na ideia de que o currículo estaria dado pelo texto de um documento e, portanto, seria único.

Os aspectos problematizados pelo grupo de trabalho de anos iniciais vieram ao encontro das questões levantadas neste texto quanto aos condicionantes de uma educação de qualidade social referenciada, quando mostra a necessidade de que a redação do DOC-RJ se remeta à legislação vigente, de modo a respeitar conquistas históricas da educação. Também se destaca a preocupação com as políticas públicas e os documentos que as textualizem para que expressem coerência com os princípios políticos.

Outra questão levantada pelas análises lembra a necessidade de que, nos processos de produção dos textos relacionados às políticas públicas, os professores sejam percebidos na autoria dos currículos e das *práticas políticas* que as escolas encaminham. Nesse sentido, entendemos que o movimento provocado na condução do conjunto de ações organizadas pelo Grupo Coordenador favoreceu evidenciar esse aspecto e mobilizar as contribuições dos saberes docentes, seja na problematização do documento original, seja nas questões apontadas em audiências públicas, seja na indicação de caminhos necessários às políticas. Quando o movimento ocorrido no estado do Rio de Janeiro, pelo conjunto de ações aqui tratadas, amplia a discussão em torno dos currículos e traz professores ligados à educação básica para analisar um texto preliminar relacionado à política envolvida na normatização dos currículos, chama a atenção para o lócus da discussão das *práticas políticas* curriculares vinculadas ao propósito da qualidade na educação. Isso porque é a participação da comunidade escolar nos processos de discussão e produção dos projetos político-pedagógicos que melhor pode expressar as lutas por qualidade na educação.

Ressalte-se também que, na versão preliminar do documento, a palavra “professor”, referindo-se ao profissional na condição de autor, encontrava-se ausente no texto introdutório, sendo o professor mencionado apenas como responsável pela execução do que o documento prescrevia. Essa ausência, sintomática quando olhamos para a articulação dos processos de centralização curricular com avaliações externas, está associada a uma visão na contramão da valorização necessária da profissão docente quando pensamos em qualidade na educação.

A necessária observação do atendimento à diversidade em diferentes aspectos feita pelo grupo de trabalho, na segunda e na terceira problematização, principalmente, chama a atenção para a responsabilidade política que um texto como o DOC-RJ tem. A Carta de Princípios (2019) que orientou o processo de análise do Dcerj e que expressava elementos presentes tanto na LDB quanto na Carta do Rio (2018), sobretudo com relação ao cumprimento das metas do PNE e da Constituição Federal, remetia à observação do reconhecimento e da valorização das localidades e seus respectivos saberes, bem como à diversidade de ordens: étnica, política, social, cultural e mesmo quanto às ideias e concepções pedagógicas. Entendemos que as análises foram, nesse sentido, politicamente importantes para reafirmar o princípio da diversidade e da diferença, tão centrais à educação que se pretenda coerente com uma sociedade democrática. Esse certamente é um descritor de qualidade central.

O grupo de trabalho, nas diferentes áreas, trouxe apontamentos, críticas e ponderações que expressaram um estudo criterioso do documento preliminar. Ao longo dos trechos analisados, podemos perceber fortemente presente o reconhecimento daquilo que produzem as escolas e seus professores cotidianamente em suas práticas e currículos desenvolvidos. Também é marcante a preocupação em respeitar as diferenças pedagógicas, um fator crucial quando se pensa a autonomia docente. Sobretudo, é possível notarmos que a diversidade está presente nas preocupações com as políticas curriculares em relação a diferentes aspectos e situações, sejam culturais, linguísticas, locais etc. O conjunto das preocupações

presentes na análise do documento nos remete ao entendimento mais amplo de que um documento que tem por finalidade a orientação curricular precisa, antes de tudo, garantir o atendimento às especificidades locais e dos sujeitos nos diferentes níveis e modalidades da educação básica, como preza a legislação educacional.

### Referências bibliográficas

---

ALVES, N. Os romances das aulas. *Movimento: Revista de Educação*, Niterói, n. 2, p. 7-32, set. 2000.

ALVES, N. A compreensão de políticas nas pesquisas com os cotidianos: para além dos processos de regulação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1195-1212, out./dez. 2010.

BALL, S. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, [online], v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1988.

BRASIL. Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019. Institui a Política Nacional de Alfabetização. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9765.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9765.htm)>. Acesso em: 14 dez. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Seção 1, p. 8.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 fev. 2006. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Base Nacional Comum Curricular*. Brasília: MEC, 2017. Disponível em: <[http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_20dez\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_20dez_site.pdf)>. Acesso em: 29 jun. 2020.

CARTA de princípios para subsidiar o Documento Curricular do Estado do Rio de Janeiro. In: CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO

DE JANEIRO (CEE-RJ). *Documento curricular/Seeduc: contribuições críticas de especialistas*. 2019. p. 8-11. [Seminário realizado em 7 de maio de 2019]. Disponível em: <[https://www.anped.org.br/sites/default/files/images/documento\\_contribuicoes\\_criticas\\_dos\\_especialistas\\_1.pdf](https://www.anped.org.br/sites/default/files/images/documento_contribuicoes_criticas_dos_especialistas_1.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2020.

CARTA do Rio de Janeiro. 24 de março de 2018. Plenária final da Conferência Estadual Popular de Educação do Rio de Janeiro Marielle Franco, realizada em 23-24 de março de 2018, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj). Disponível em: <<https://anped.org.br/news/carta-do-rio-de-janeiro-conferencia-estadual-popular-de-educacao-rj-marielle-franco-conepe-rj>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (CEE-RJ). *Deliberação CEE nº 373, de 08 de outubro de 2019*. Institui a implantação do documento de Orientação Curricular do Estado do Rio de Janeiro – Educação Infantil e Ensino Fundamental (DOC-RJ), definindo princípios e referências [...]. Disponível em: <[http://www.cee.rj.gov.br/deliberacoes/D\\_2019-373.pdf](http://www.cee.rj.gov.br/deliberacoes/D_2019-373.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2020.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (CEE-RJ). *Documento curricular/Seeduc: contribuições críticas de especialistas*. 2019. 167 p. [Seminário realizado na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNI-Rio), em 7 de maio de 2019]. Conteúdo: Carta de princípios para subsidiar o *Documento Curricular do Estado do Rio de Janeiro*; pareceres e análises por etapa, modalidade e componente curricular. Disponível em: <[https://www.anped.org.br/sites/default/files/images/documento\\_contribuicoes\\_criticas\\_dos\\_especialistas\\_1.pdf](https://www.anped.org.br/sites/default/files/images/documento_contribuicoes_criticas_dos_especialistas_1.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2020.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (CEE-RJ). *Relatório avaliativo sobre a proposta preliminar do documento curricular do Estado do Rio de Janeiro*. 2019. 176 p. [Não publicado].

GARCIA, A.; RODRIGUES, A. Existir é Ordinário: mapas de resistências nos currículos e na docência. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 44, n. 3, p. 1-20, set. 2019.

LEFEBVRE, Henri. *Lógica formal, lógica dialética*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

METODOLOGIA de análise do Documento de Orientação Curricular e de sua homologação pelo Conselho Estadual de Educação. In: SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO (Seeduc-RJ). *Documento de orientação curricular do Estado do Rio de Janeiro: educação infantil e ensino fundamental*. Rio de Janeiro, 2019. p. 7-12. Disponível em: <[http://undime.org.br/uploads/documentos/phpOu2TkQ\\_5ddd5f2879044.pdf](http://undime.org.br/uploads/documentos/phpOu2TkQ_5ddd5f2879044.pdf)> Acesso em: 30 nov. 2020.

MORIN, E. *Ciência com consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

OLIVEIRA, I. B. Currículo e processos de aprendizagemensino: políticaspráticas educacionais cotidianas. *Currículo sem Fronteiras*, [online], v. 13, n. 3, p. 375-391, set./dez. 2013.

REIS, G. R. F. S. *Por uma outra epistemologia de formação: conversas sobre um projeto de formação de professoras no município de Queimados*. 2014. 196 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

SANTOS, B. S. *O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do sul*. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

SANTOS, B. S. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO (Seeduc-RJ). *Documento de orientação curricular do Estado do Rio de Janeiro: educação infantil e ensino fundamental*. Rio de Janeiro, 2019. 508 p. Disponível em: <[http://undime.org.br/uploads/documentos/phpOu2TkQ\\_5ddd5f2879044.pdf](http://undime.org.br/uploads/documentos/phpOu2TkQ_5ddd5f2879044.pdf)> Acesso em: 30 nov. 2020.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO (Seeduc-RJ). *Proposta preliminar: documento curricular do Estado do Rio de Janeiro*. 2018. 456 p. [Não publicado].

94

---

Alexandra Garcia, doutora em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), professora associada da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Líder do Grupo de Pesquisa “Diálogos Escolas-Universidade: Processos Formativos, Currículos e Cotidianos” – CNPQ.

[alegarcialima@hotmail.com](mailto:alegarcialima@hotmail.com)

Graça Reis, doutora em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), professora do Colégio de Aplicação e do Programa em Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Líder do Grupo de Pesquisa “Conversas entre Professores: Alteridades e Singularidades” (ConPAS). Apoio CNPq e Faperj.

[francodasilvareis@gmail.com](mailto:francodasilvareis@gmail.com)

Patrícia Baroni, doutora em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), é professora adjunta do Departamento de Didática da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Líder do Grupo de Pesquisa Ecologias do Narrar.

[narrativasdocampo@gmail.com](mailto:narrativasdocampo@gmail.com)

Recebido em 1º de julho de 2020

Aprovado em 15 de setembro 2020

# A qualidade do público e do privado no Brasil na avaliação do Pisa 2015: como se comporta a rede privada ante as redes públicas e outros países?

Lúcia Maria de Assis

Nelson Cardoso Amaral

---

## Resumo

O estudo apresenta a análise de um conjunto de questões contextuais da edição de 2015 do Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (Pisa) e busca compreender as razões pelas quais o Brasil tem obtido resultados considerados insatisfatórios em relação aos demais países participantes. Fundamenta-se na concepção de qualidade defendida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e utiliza dados do relatório *Brasil no Pisa 2015* e do banco de dados disponível no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Conclui que as condições existentes nas instituições da rede federal que ofertam a educação básica, e não na rede privada, podem ser referência para se garantir uma educação de qualidade, uma vez que aquela possui as condições de oferta educacional e o desempenho dos estudantes nas provas análogos aos dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Constatou, ainda, que os insumos discutidos pela Campanha para que a educação seja de qualidade são consistentes com os resultados das questões contextuais do Pisa.

Palavras-chave: avaliação educacional; Pisa; qualidade da educação.

---

## **Abstract**

### **Quality in the Brazilian public and private school at the evaluation Pisa 2015: how private school compares against public school and other countries?**

*This paper analyses a set of contextual issues pertaining the 2015 edition of the Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (the International Program for Student Evaluation, acronymed Pisa) and aims to comprehend the reasons behind Brazil's poor performance if compared to other countries. Based on the notion of quality defended in the Campanha Nacional pelo Direito à Educação (National Campaign for the Right to Education) and using data raised in the report Brasil no Pisa 2015 and the data from the National Institute for Educational Studies and Research – INEP. It concludes that the conditions in federal basic education institutions, as opposed to private institutions, may serve as reference to ensure quality education, seeing that the first ones have the conditions to offer education and its students perform in evaluations similarly to those in countries that are members of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). It concludes still that the necessary resources for quality education debated by the campaign are consistent with the results of Pisa's contextual questions.*

*Keywords: educational evaluation; Pisa; quality of education.*

---

## **Resumen**

### **La calidad de lo público y de lo privado en Brasil en la evaluación del Pisa 2015: cómo se comporta la red privada en relación con la red pública y otros países?**

*El estudio presenta el análisis de un conjunto de cuestiones contextuales de la edición 2015 del Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes (Pisa) y busca comprender las razones por las cuales Brasil ha obtenido resultados considerados insatisfactorios en relación con los demás países participantes. Se basa en la concepción de calidad defendida por la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación y utiliza datos del informe Brasil en el Pisa 2015 y de la base de datos disponible en el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (Inep). Se concluye que las condiciones existentes en las instituciones de la red federal que ofrecen la educación básica, y no en la red privada, pueden ser un referente para garantizar una educación de calidad, ya que cuenta con las condiciones de oferta educativa y el desempeño de los estudiantes en las pruebas análogos a los de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). También señala que los insumos discutidos por la Campaña para que la educación sea de calidad son consistentes con los resultados de las cuestiones contextuales del Pisa.*

*Palabras clave: calidad de la educación; evaluación educativa; Pisa.*

## Introdução

O Brasil aprovou um novo Plano Nacional de Educação (PNE) por meio da Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014, que vigorará até o ano de 2024 e prevê como um de seus eixos a melhoria da qualidade da educação básica ofertada pelo setor público e estabelece metas e estratégias relacionadas a um diagnóstico de que há, nesse setor, baixos salários de professores, infraestrutura das escolas com deficiência, titulação dos professores incompatível com a docência em diferentes níveis, etapas e modalidades educacionais, grande desigualdade socioeconômica etc.

Ao estabelecer as estratégias a serem implementadas nas metas que abordam a qualidade da educação básica, em geral o PNE 2014-2024 o faz relativamente apenas às escolas públicas, nas esferas federal, estadual e municipal. O setor privado é tratado, portanto, como uma esfera paralela e considerado, por princípio, um setor que já possui um adequado nível de qualidade.

Há que se perguntar: o setor privado já tem uma adequada qualidade quando comparado com as esferas federal, estadual e municipal? E quando comparado com a educação ofertada por outros países? Quais são as condições escolares para que possamos afirmar que temos uma educação de qualidade? Para responder a essas questões, utilizaremos como referenciais de qualidade aqueles contidos no estudo realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, intitulado “Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil” (Carreira; Pinto, 2007) e a pontuação obtida pelos países quando os alunos realizam as provas do Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (Pisa), mesmo considerando todos os problemas relacionados ao fato de se tratar de uma avaliação estandardizada.

O Pisa é coordenado, internacionalmente, pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, no Brasil, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). A avaliação presente no Pisa permite ao Brasil aferir conhecimentos e habilidades dos estudantes de 15 anos em Leitura, Matemática e Ciências, contrastando com resultados do desempenho de alunos dos países membros da OCDE, além de 35 países chamados de economias parceiras, dentre eles o Brasil (Brasil. Inep, 2016a, p. 18). Em especial, serão considerados os dados do Pisa realizado em 2015, tendo em vista que o relatório referente ao Brasil para esse ano possui um maior detalhamento das informações contextuais necessárias, para que possamos responder às questões formuladas neste trabalho. Esse detalhamento não ocorre nos relatórios de outras edições do Pisa, o que impossibilita uma análise equivalente à proposta para este estudo nos exames aplicados em outros anos.

Em primeiro lugar, abordamos o papel do Pisa no contexto das políticas educacionais, bem como seus limites como um indicador sintético de qualidade na visão de alguns pesquisadores da área. Em seguida, para responder às três questões formuladas, apresentamos o desempenho dos estudantes brasileiros comparado com outros países selecionados, mostrando como são as condições em que a educação brasileira ocorre e como ela pode ter diferentes desempenhos de acordo com a rede – pública (federal, estadual ou municipal) ou privada.

## O Pisa no contexto das políticas educacionais brasileiras

Neste estudo, parte-se do pressuposto de que o resultado das provas do Pisa denota uma qualidade referenciada principalmente nos resultados de testes cognitivos padronizados aplicados a uma amostra de estudantes de uma mesma faixa etária de diferentes contextos geopolíticos, o que permite a comparação entre realidades muito distintas. Nesta investigação, apresentam-se resultados da aplicação dos questionários contextuais a alunos e diretores de escolas participantes da amostra, que possuem a função de contribuir para a análise dos resultados dos estudantes nas provas.

Para efeito de análises relativas à qualidade educacional, utilizaremos como referência a definição estabelecida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, pautada em princípios e pressupostos. Para a Campanha, o processo educacional com qualidade é aquele 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 intencionalidade e de processos participativos e democráticos que independem da vontade política do gestor ou da gestora em exercício. (Carreira; Pinto, 2007, p. 24).

98

Existem estudos que apresentam as limitações das avaliações estandardizadas, como o Pisa, para a promoção da qualidade educacional na perspectiva defendida pela Campanha, tendo em vista suas finalidades políticas e econômicas em detrimento das finalidades educativas e pedagógicas, uma vez que sua disseminação ocorre no contexto das reformas dos Estados nacionais de influência neoliberal, que propõem menos investimentos públicos nas áreas sociais e educacionais, adotando-se princípios e mecanismos de gestão pública pautados na lógica dos setores privados mercantis (Sguissardi, 2005; Freitas *et al.*, 2002; Freitas, 2012; Assis; Amaral, 2013; Afonso, 2012).

Neste texto, assume-se, portanto, que o Pisa, como a maior parte das avaliações estandardizadas, cumpre uma função estratégica na consolidação de políticas educacionais fundadas na lógica meritocrática e concorrencial. Nessa linha de análise,

Hopkins, Stanley e Hopkins (1991), citados por Casassus (2013), explicitam suas características e seus fundamentos teóricos e epistemológicos. Para esses autores, a avaliação estandardizada possui três características essenciais para que cumpra a finalidade política: ela se apresenta como sendo objetiva, neutra e descontextualizada.

Objetiva porque pertence à corrente objetivista da educação que adota os princípios teóricos fundamentais do behaviorismo. Neutra porque está baseada em técnicas, que são vistas com um instrumento neutro a serviço do usuário; e descontextualizada, querendo dizer com isto que é abstrata e universal, o que permite que seja aplicada com a mesma eficácia em qualquer contexto. (Hopkins; Stanley; Hopkins, 1991 *apud* Casassus, 2013, p. 23).

Ainda segundo os autores, quanto mais cresce a importância da avaliação e de seus resultados, mais ela passa a influenciar os campos pessoal, social, político e econômico e mais aumentam as pressões para que as decisões da política educativa sejam baseadas em evidências empíricas e comparativas. Na medida em que os países aderem ativamente às políticas globais, amplia-se a relevância que as avaliações internacionais adquirem na formulação de políticas públicas nacionais. Ao passo que os sistemas de avaliação se desenvolvem, mudam as funções das avaliações estandardizadas.

É nesse contexto de reformas dos Estados direcionadas pelos ajustes neoliberais, cuja principal característica é a redução do papel dos Estados na promoção e na garantia de políticas sociais e o crescente aumento de mecanismos regulatórios de inspiração gerencial, que, em 1997, a OCDE lançou o Pisa. Este “avalia o que alunos de 15 anos, no final da educação obrigatória, adquiriram em relação a conhecimentos e habilidades essenciais para a completa participação na sociedade moderna” (Brasil. Inep, 2016a, p. 18).

Essa avaliação acontece a cada três anos e abrange as áreas de Ciências, Leitura e Matemática. Em cada edição do Pisa, os estudantes realizam as provas nas três áreas e uma delas é eleita como foco – em 2015, foi a área de Ciências. O Programa também aplica questionários que visam à contextualização dos resultados a estudantes, diretores de escolas, professores e pais de alunos.

Focalizaremos as nossas análises nos resultados dos questionários contextuais de 2015, conscientes de que uma das críticas mais comuns aos exames padronizados é justamente o fato de não levarem em conta as desigualdades e assimetrias regionais e locais da população-alvo e de que, *grosso modo*, o Pisa “quer ressaltar o ‘esforço’ de alunos e professores, independentemente das características e de como este aluno chegue à escola” (Freitas, 2019). Há que se destacar, entretanto, que o Pisa possui o objetivo de realizar uma avaliação educacional internacional que permite comparações entre diversos países, apesar da presença de limitações quando são examinados os resultados daqueles que apresentam condições culturais e socioeconômicas muito diferentes.

Ao analisar as respostas dos questionários, sobretudo aquelas referentes às situações concretas das escolas, esperamos contribuir para conhecer um pouco melhor as condições dos setores público e privado no Brasil, comparando-os com

países selecionados – dentre essas condições, escolhemos aquelas que estão direta ou indiretamente relacionadas com os princípios de qualidade defendidos pela Campanha. Esperamos conhecer também em quais circunstâncias há melhores desempenhos dos estudantes nas provas do Pisa.

### O desempenho dos estudantes brasileiros no Pisa 2015

O Inep divulgou o resultado do Pisa 2015 e, nessa edição, o Brasil atingiu a pontuação média de 395 pontos, sendo 407 pontos em Leitura, 377 em Matemática e 401 em Ciências. A Tabela 1 apresenta as pontuações médias no Pisa para países selecionados, considerando-se aqueles de elevadas e baixas pontuações.

**Tabela 1 – Pontuações obtidas pelos países, em ordem decrescente, no Pisa 2015**

País	Média no Pisa
Singapura	552
Hong Kong	533
Japão	529
Canadá	524
Finlândia	523
Coreia do Sul	519
Irlanda	509
Alemanha	508
Holanda	508
Suíça	506
Nova Zelândia	506
Dinamarca	504
Noruega	504
Polônia	504
Austrália	502
Reino Unido	500
Portugal	497
EUA	488
Chile	443
Uruguai	430
Costa Rica	416
México	416
Brasil	395
Peru	394
República Dominicana	339
<b>Valor médio</b>	<b>482</b>

Fonte: Brasil. Inep (2016b) e cálculo da média deste estudo.

No conjunto dos países listados, a pontuação média foi de 482 pontos, sendo a maior de Singapura, com 552 pontos, e a menor da República Dominicana, com 339. A pontuação atingida pelo Brasil foi de 395 pontos, configurando-se, como país, numa posição inferiorizada no ranqueamento expresso na Tabela 1.

No Brasil, para participar do Pisa 2015, foram selecionados 23.141 estudantes de 841 escolas dos 26 estados e do Distrito Federal, das redes federal, estaduais, municipais e privada. A Tabela 2 mostra o resultado do Pisa para esses setores.

**Tabela 2 – Resultados do Pisa para os alunos das diversas redes brasileiras – 2015**

Pisa 2015	Ciências	Leitura	Matemática	Média
Brasil	401	407	377	395
Federal	517	528	488	511
Estaduais	394	402	369	388
Municipais	329	325	311	322
Privada	487	493	463	481

Fonte: Brasil. Inep (2016b) e cálculo da média deste estudo.

Portanto, temos no nosso território um conjunto de escolas – as federais – que possuem uma pontuação no Pisa 2015 de 511 pontos, no mesmo nível daquela dos países da OCDE que ocupam o topo da Tabela 1.

Em forma de um banco de dados, com o título *Brasil no Pisa-2015: compêndio* (Brasil. Inep, 2016b), estão disponíveis os resultados de um “questionário contextual” que foi respondido por estudantes e diretores de escolas. Os estudantes responderam questões relacionadas a “estratégias de aprendizado e aspectos sobre a instrução” (Brasil. Inep, 2016a) e os diretores de escola responderam questões relativas a ambiente escolar e práticas e necessidades institucionais. No banco de dados (Brasil. Inep, 2016b), além das informações brasileiras, foram explicitadas as referentes aos seguintes países: Canadá, Chile, Coreia do Sul, Costa Rica, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, México, Peru, Portugal, República Dominicana e Uruguai, o que permitirá analisar a situação brasileira perante esse conjunto.

Na publicação *Brasil no Pisa 2015: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes* (Brasil. Inep, 2016a), foram divulgadas as informações presentes no banco de dados em um formato diferente, em que é possível extraí-las em relação às redes federal, estaduais, municipais e privada a partir dos gráficos exibidos.

Dessa forma, tornou-se possível também analisar a situação de uma rede de ensino diante das outras, o que possibilitará responder às questões apresentadas na introdução, considerando-se o resultado do Pisa como um referencial de qualidade: quando comparada com as redes federal, estaduais e municipais, a rede privada tem uma adequada qualidade? E quando comparada com a educação ofertada em outros países?

O resultado do Pisa para a amostra de 13 países explicitados na publicação *Brasil no Pisa 2015: compêndio* (Brasil. Inep, 2016) e, no caso do Brasil, para as redes federal, estaduais, municipais e privada encontra-se na Tabela 3, em ordem decrescente.

**Tabela 3 – Pontuação média dos 13 países selecionados e das redes brasileiras no Pisa 2015**

País/Redes brasileiras	Pontuação média no Pisa 2015
Canadá	524
Finlândia	523
Coreia do Sul	519
BR-Federal	511
Portugal	497
EUA	488
BR-Privada	481
Chile	443
Uruguai	430
Costa Rica	416
México	416
Colômbia	410
Brasil	395
Peru	394
BR-Estaduais	388
Rep. Dominicana	339
BR-Municipais	322

Fonte: Brasil. Inep (2016a, 2016b) e elaboração da média deste estudo.

Nota-se que, no Brasil, a rede federal (BR-Federal), como já dissemos anteriormente, ocupa uma posição de destaque, aparecendo entre países como Canadá, Finlândia, Coreia do Sul, Portugal e Estados Unidos. As redes estaduais (BR-Estaduais) e municipais (BR-Municipais) ocupam as posições finais entre os países e as redes brasileiras, sendo que as estaduais possuem pontuação maior que a da República Dominicana. As redes municipais estão na última posição entre esse grupo de países selecionados no documento do Inep. A rede privada (BR-Privada) possui resultados acima dos países da América Latina que constam da amostra.

Nesse ponto, já podemos registrar uma resposta para duas das questões formuladas na introdução: considerando-se o resultado do Pisa como um referencial de qualidade, a rede federal brasileira possui qualidade superior à rede privada e, quando comparada com a educação ofertada em outros países, aquela (BR-Federal) também se destaca por possuir pontuação Pisa no mesmo nível de países membros da OCDE – Canadá, Finlândia, Coreia do Sul, Portugal e Estados Unidos. A rede privada (BR-Privada) está em uma posição de destaque ante os países da América Latina: Chile, Uruguai, Costa Rica, México, Colômbia, Peru e República Dominicana.

## Dados contextuais dos resultados do Pisa 2015 relativos às condições escolares

Utilizaremos os dados contextuais dos resultados do Pisa 2015 que apresentam as informações sobre o desempenho dos jovens de 15 anos na sexta edição do Programa, cujo foco foi Ciências. A principal justificativa para a escolha dos dados de 2015 e não de 2018, última edição do exame, é o fato de o relatório anterior conter um maior e melhor detalhamento dos dados contextuais das escolas. O relatório divulgado pelo Inep explicita que

os dados foram analisados de modo a facilitar o acesso e a compreensão dos principais resultados da avaliação por parte de gestores, professores, pesquisadores, bem como de todos os interessados nos rumos da educação nacional.

Destaca-se que uma das inovações deste relatório consistiu nas análises dos fatores que melhor contextualizam os resultados do país, como o interesse, a motivação e as crenças dos estudantes em seu aprendizado. Além disso, são discutidos alguns índices sobre o *ambiente escolar e as condições de aprendizagem* no Brasil, e indicadores sobre equidade nas oportunidades de aprendizagem. (Brasil. Inep, 2016a, p. 15 – grifos nossos).

Para efeito deste estudo, importam os dados dos questionários que buscam identificar alguns fatores relacionados às condições das escolas, das salas de aula, dos recursos educacionais disponíveis para o trabalho docente, dentre outros aspectos que influenciam o desempenho dos estudantes nas provas, conforme analisado pela Campanha (Carreira; Pinto, 2007). Tais informações estão contidas no capítulo 7 do relatório *Brasil no Pisa 2015: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros*, intitulado “O ambiente escolar e as condições de aprendizagem” (Brasil. Inep, 2016a), dividido em três macroaspectos sobre o ambiente e as condições de aprendizagem na escola:

- 1) absenteísmo, defasagem e repetência;
- 2) disciplina e outros fatores; e
- 3) condições escolares.

Nesta investigação, recortamos apenas o terceiro por considerar que nele estão contidos alguns dos elementos que possibilitam análises de aspectos que impactam a qualidade educacional defendida pela Campanha.

O aspecto relacionado às condições escolares trará informações relativas a tamanho das escolas e das turmas, razão estudante por professor, condições dos materiais educativos e da infraestrutura física e quadro de trabalhadores. As informações serão apresentadas considerando-se os 13 países da amostra escolhida pelo Inep e, no caso do Brasil, separando-as nas redes federal, estaduais, municipais e privada.

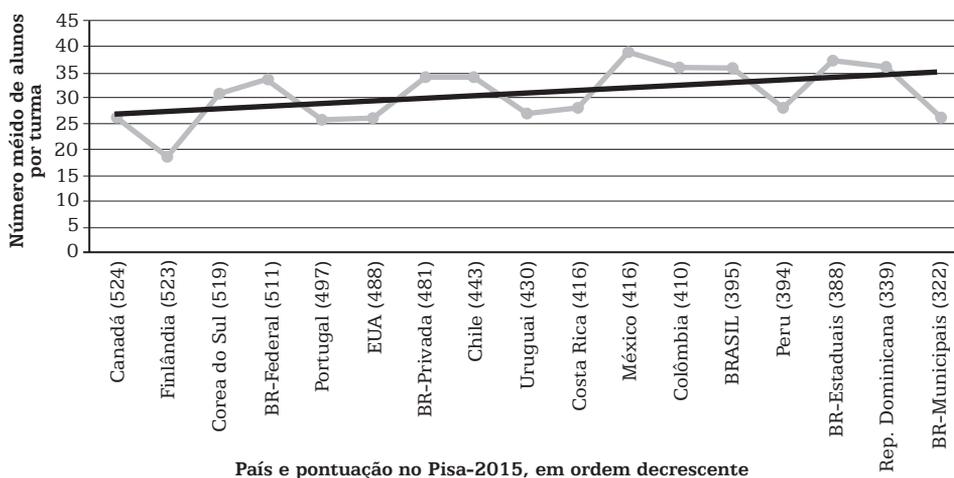
## Dimensões escolares

Dentre estas dimensões, elegemos o tamanho da turma e a razão estudante por professor por considerá-los fundamentais na garantia de uma adequada assistência do docente às demandas dos estudantes quanto ao aprendizado dos conteúdos e à formação em aspectos que nem sempre são mensuráveis em exames cognitivos padronizados. Esses aspectos incluem atitudes e valores como direitos humanos, cidadania, solidariedade, respeito às diversidades, visão multi/pluricultural, dentre outros.

### Tamanho da turma

Apesar da inexistência de um consenso sobre qualidade educacional e qual o número de alunos ideal por turma para o exercício adequado das atividades do professor, há que se considerar o fato de que turmas muito grandes dificultam as atividades docentes por diversas razões, que vão desde o aspecto disciplinar e o uso apropriado do espaço físico até a disponibilidade do professor para atender às demandas específicas dos estudantes, sobretudo no atendimento individualizado diante das dificuldades de aprendizagem que possam surgir no decorrer das aulas.

O Gráfico 1 mostra o número médio de alunos por turma em cada um dos países selecionados. Observa-se que os países e as redes brasileiras estão classificados em ordem decrescente da pontuação obtida no Pisa 2015. Nesse gráfico, está traçada uma linha de tendência para ilustrar o comportamento do tamanho da turma à medida que a pontuação Pisa diminui.



**Gráfico 1 – O número de alunos por turma e a pontuação Pisa – 2015**

Fonte: Brasil. Inep (2016a, 2016b) e elaboração deste estudo.

A linha de tendência nos presta a seguinte informação: à medida que o tamanho das turmas aumenta, a pontuação Pisa 2015 diminui.

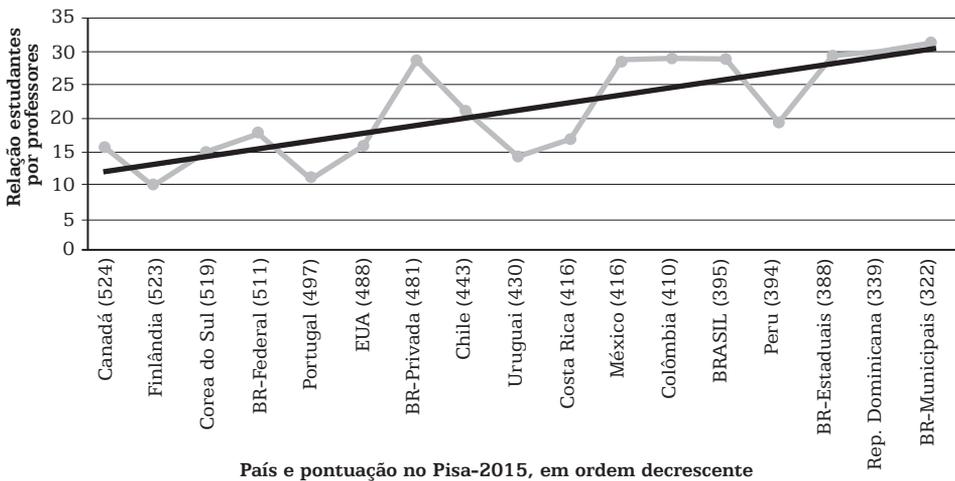
De acordo com o estudo realizado pela Campanha, o número máximo de estudantes por turma no ensino fundamental deve ser de 25 alunos e no ensino

médio de 30, aliado a outros indicadores como formação adequada e tempo de dedicação integral do corpo docente na escola, garantindo-se o tempo para planejamento e atendimento a grupos menores de estudantes, quando necessário (Carreira; Pinto, 2007, p. 95, 103). Os dados presentes no Gráfico 1 revelam que a média nacional (Brasil), 36, está alta para os parâmetros sugeridos pelos estudos da Campanha.

Quando analisamos esses números por dependência administrativa, vimos que as redes estaduais (BR-Estaduais) concentram o maior percentual de estudantes frequentando classes com 37 alunos, um pouco acima da média brasileira que é de 36. Esse dado pode contribuir para que mais estudantes fiquem em defasagem de aprendizagem, considerando que nessas condições dificilmente o professor conseguirá atender a todos nas suas dificuldades. Essa dimensão escolar, quando associada a outros fatores vinculados, por exemplo, ao perfil cultural e socioeconômico das famílias dos estudantes, pode contribuir para elevar os índices de abandono, repetência e defasagem idade-série.

### *Razão estudante/professor*

Outro dado importante que complementa o tamanho das turmas é a razão estudante por professor. O Gráfico 2 traz essa relação e os resultados da pontuação Pisa 2015, colocados em ordem decrescente para os países e as redes brasileiras em análise. A linha de tendência está traçada no gráfico.



**Gráfico 2 – A relação estudante por professor e a pontuação Pisa – 2015**

Fonte: Brasil. Inep (2016a, 2016b) e elaboração deste estudo.

Nesse caso, a linha de tendência explicita a informação de que, à medida que a relação estudante por professor se eleva, a pontuação Pisa cai. Nesse indicador, a diferença entre as relações estudante por professor entre os países da OCDE (Canadá, 16; Finlândia, 10; Coreia do Sul, 15; Portugal, 11; e EUA, 16) e a rede federal brasileira (BR-Federal, 18), com pontuações mais elevadas, e aqueles com pontuações no Pisa

mais baixas é muito grande, quase o dobro (BR-Estaduais, 29; República Dominicana, 30; e BR-Municipais, 31).

A média brasileira é de 29 estudantes por professor na educação básica, o que significa um número compatível com os estudos realizados pela Campanha para referenciar uma escola de qualidade.

Entretanto, quando se observam os dados por dependência administrativa, verifica-se que na rede federal a média é de 18 alunos por professor, o que permite um trabalho mais individualizado pelos docentes, garantindo melhores condições e oportunidades de aprendizagens aos estudantes. Aliando o tamanho das turmas e a razão estudante por professor, percebe-se que a rede federal possui as melhores condições de ensino e aprendizagem. A rede privada possui uma relação de 29 estudantes por professor, bem maior que a da rede federal. As redes estaduais e municipais possuem uma alta relação estudante por professor, em torno de 30.

### **Condições materiais da escola**

Sobre as condições materiais da escola, os parâmetros para análise são aqueles estabelecidos pela Campanha, que considera que,

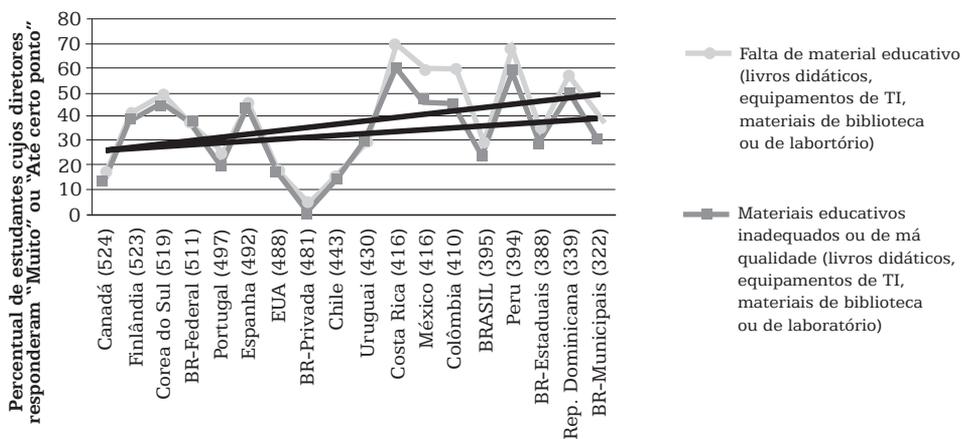
em um sistema de educação em massa, a qualidade do ensino está associada à qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, o que, por sua vez, se relaciona à qualidade dos insumos utilizados. [...] a garantia de infraestrutura e equipamentos adequados e de condições de trabalho satisfatórias é um componente imprescindível para a efetividade dos processos de ensino e aprendizagem. (Carreira; Pinto, 2007, p. 25, 28).

Nesse caso, serão analisadas as informações relativas aos seguintes tópicos: condições do material educativo e condições da infraestrutura física.

#### ***Recursos educacionais***

Os questionários contextuais do Pisa 2015 levantaram como são as condições materiais das escolas, de estrutura física e de materiais educativos disponíveis. Em uma das questões, os diretores foram solicitados a responder um conjunto de itens que abordam a falta de recursos educacionais. Numa primeira vertente, foram questionados sobre a falta de materiais educativos – livros didáticos, equipamentos de tecnologia da informação (TI), materiais de biblioteca ou de laboratório etc. – e se esses materiais estão inadequados ou são de má qualidade.

O Gráfico 3 mostra o percentual de estudantes cujos diretores responderam “muito” ou “até certo ponto” às questões sobre os recursos educacionais para os países e as redes de ensino brasileiras em análise. Os diretores tiveram quatro opções ao responderem as questões: “nem um pouco”; “pouco”; “até certo ponto”; e “muito”. No gráfico, aparecem as linhas de tendência.



País e pontuação no Pisa-2015, em ordem decrescente

### Gráfico 3 – As condições do material educativo e a pontuação Pisa – 2015

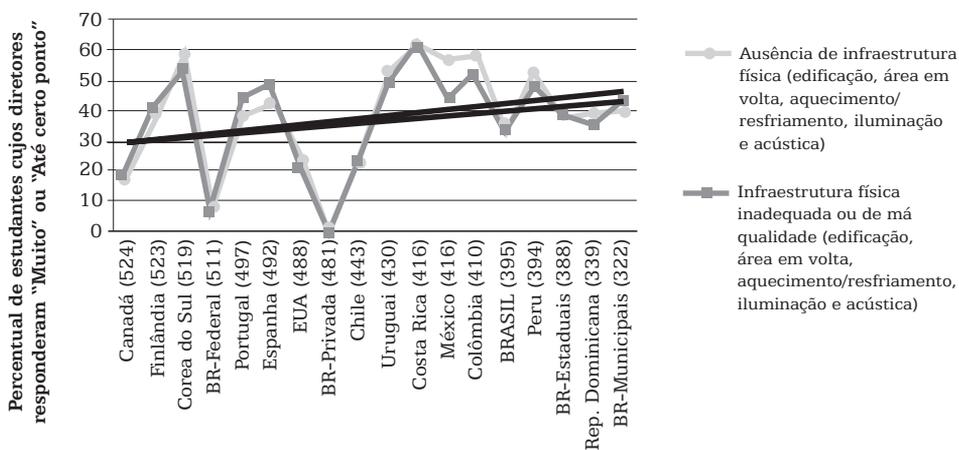
Fonte: Brasil. Inep (2016a, 2016b) e elaboração deste estudo.

As linhas de tendência evidenciam que, quanto maior é o percentual de estudantes cujos diretores responderam que há “falta de material educativo” ou que os materiais educativos “são inadequados ou de má qualidade”, menor é a pontuação no Pisa 2015. Nesse caso, a informação explicitada pelos diretores da rede privada é que não há dificuldades nesse quesito.

#### Condições de infraestrutura física

Numa segunda vertente, os diretores foram questionados sobre a ausência de infraestrutura física (edificação, área em volta, aquecimento/resfriamento, iluminação, acústica etc.) e sobre a inadequação ou má qualidade dela.

O Gráfico 4 apresenta o percentual de estudantes cujos diretores responderam “muito” ou “até certo ponto” às questões de infraestrutura física perante quatro opções: “nem um pouco”; “pouco”; “até certo ponto”; e “muito”. As linhas de tendência estão explicitadas.



País e pontuação no Pisa-2015, em ordem decrescente

### Gráfico 4 – As condições de infraestrutura física e a pontuação Pisa – 2015

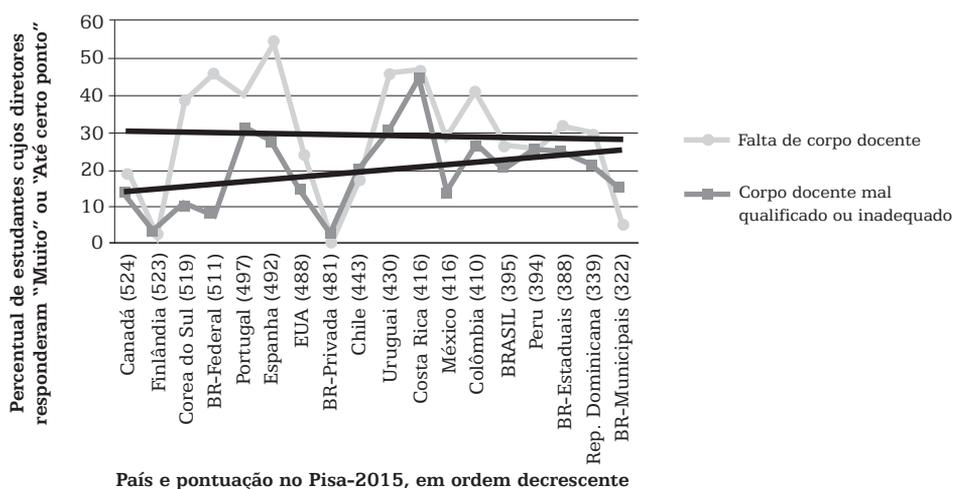
Fonte: Brasil. Inep (2016a, 2016b) e elaboração deste estudo.

Novamente, as tendências explicativas apontam que, quanto maiores são as deficiências de infraestrutura, menores são as pontuações no Pisa 2015.

Considerando apenas as condições de infraestrutura física, como as dos prédios e de sua adequação, observa-se, no Gráfico 4, que nas redes públicas brasileiras as condições das escolas municipais e estaduais são as piores e melhoram significativamente na rede federal. Na rede privada, as respostas dos diretores foram que não há deficiências na estrutura física. No âmbito nacional, em média, um terço dos alunos (33%) estuda em locais cujos prédios são inadequados e não conta com os materiais didáticos necessários e apropriados.

### Os trabalhadores das escolas

Outro indicador que contribui para compreender as condições concretas de ensino e aprendizagem nas escolas se refere ao quadro de pessoal docente e ao dos técnicos que assessoram as atividades de ensino. O Gráfico 5 expressa o percentual de estudantes cujos diretores responderam “muito” ou “até certo ponto” às questões sobre a falta e a qualificação de pessoal docente. Da mesma forma anterior, as opções incluíam ainda “nem um pouco” e “pouco”.

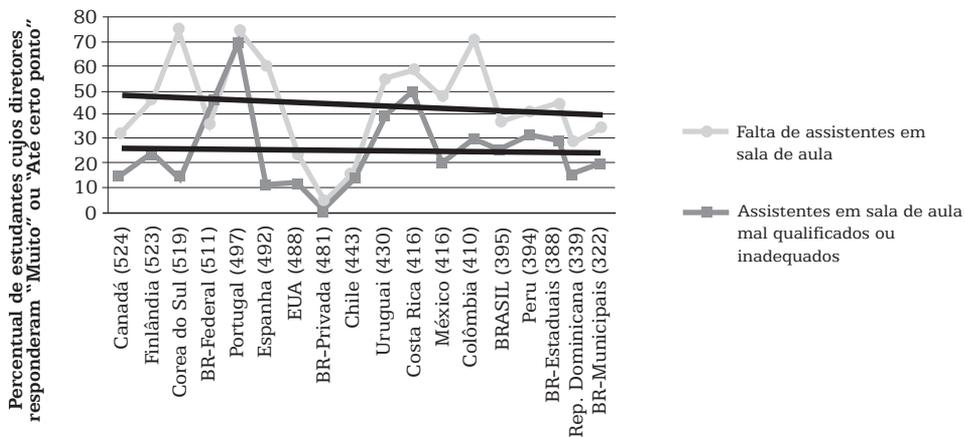


**Gráfico 5 – As condições do corpo docente e a pontuação Pisa – 2015**

Fonte: Brasil. Inep (2016a, 2016b) e elaboração deste estudo.

As respostas dos diretores quanto à falta de corpo docente mostraram, pela primeira vez, uma linha de tendência com uma ligeira queda quando diminuem as pontuações no Pisa 2015. Entretanto, em relação à qualificação do corpo docente, a linha de tendência é muito destacada, ou seja, nesse caso, quando o percentual respondido pelos diretores cresce, a pontuação no Pisa cai.

O Gráfico 6 apresenta o percentual de estudantes cujos diretores responderam “muito” ou “até certo ponto” para as questões sobre a falta de assistentes em sala de aula e se esses são mal qualificados ou inadequados. Os diretores poderiam ainda ter optado por “nem um pouco” ou “pouco”.



País e pontuação no Pisa-2015, em ordem decrescente

### Gráfico 6 – As condições dos assistentes em sala de aula e a pontuação Pisa – 2015

Fonte: Brasil. Inep (2016a, 2016b) e elaboração deste estudo.

Sobre o quantitativo de assistentes em sala de aula, a linha de tendência sinaliza a mesma característica que aquela do quantitativo do corpo docente: há uma linha de tendência com uma queda quando diminuem as pontuações no Pisa. Com relação à qualificação ou inadequação dos assistentes, a linha de tendência apresenta um comportamento que mostra uma indiferença no resultado do Pisa 2015 em relação a essa questão.

Observa-se que as redes estaduais são as que registram a maior falta desses profissionais, depois a federal e as municipais. Os diretores da rede privada registraram percentuais próximos de zero para as questões formuladas.

A previsão do número de docentes por escola é um dos temas mais caros para a equipe da Campanha que, ao formular o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) sugeriu que cada escola de qualidade deveria contar com um quadro de profissionais proporcional ao número de estudantes atendidos. Para efeito de construção de um modelo para definição desse quadro, sugeriu a seguinte organização:

Para as séries finais do ensino fundamental, pensou-se numa escola com 600 alunos distribuídos em 20 turmas (10 salas), em dois turnos diurnos, com média de 30 alunos por turma. A jornada semanal dos alunos será de 25 horas e *a dos professores de 40 horas, 32 delas com os alunos e as 8 horas restantes sendo cumpridas na escola com atividades de planejamento, formação e avaliação.* Esta escola contará com um total de 20 professores de forma a suprir as diferentes áreas de conhecimento que estas séries abrangem.

O objetivo central dessa proposta é garantir um arranjo e um tamanho que permitam a *dedicação integral de seus docentes a apenas essa escola.* A *diferença de jornada entre alunos e docentes foi pensada de forma a suprir eventuais faltas, assim como o desenvolvimento de projetos com turmas menores* (aulas de laboratórios, por exemplo). Essa escola contará ainda com um diretor, um coordenador pedagógico, seis funcionários para conservação e manutenção (quatro com formação no ensino fundamental e dois com formação no ensino médio), um bibliotecário (com formação em nível superior) e três funcionários no setor de alimentação. (Carreira; Pinto, 2007, p. 98-99 – grifos nossos).

Observa-se na proposta da Campanha que há uma equipe de profissionais que abrange todas as funções essenciais próprias do ambiente escolar, com uma margem para que, em caso de eventuais faltas ou impedimentos de um professor, as turmas não fiquem sem assistência. A proposta também prevê a dedicação integral do docente a apenas uma escola, o que possibilita maior concentração de esforços na aprendizagem dos alunos, bem como sua efetiva participação nas instâncias colegiadas, reforçando a gestão democrática.

### **Considerações finais**

Utilizando o resultado do Pisa, considerado como referencial de qualidade, apesar de todos os problemas relativos às provas estandardizadas, a proposta deste estudo foi responder às seguintes questões:

- o setor privado já tem uma adequada qualidade quando comparado com as esferas federal, estadual e municipal?
- e quando comparado com a educação ofertada por outros países?
- quais são as condições escolares para que possamos afirmar que temos uma educação de qualidade?

As duas primeiras questões foram respondidas no corpo do texto no item “O desempenho dos estudantes no Pisa 2015”: a rede federal possui uma qualidade superior à rede privada, destacando-se entre os países da OCDE, e a rede privada se sobressai ante os países da América Latina.

Quanto à terceira questão elencada, considerando as premissas de qualidade estabelecidas neste estudo, as análises apresentadas nos permitem inferir, em primeiro lugar, que as condições existentes na rede federal brasileira precisam ser examinadas em profundidade para que sirvam como um padrão para as redes estaduais e municipais. Em segundo lugar, na maior parte dos casos estudados, as linhas de tendência explicitaram que, à medida que o parâmetro em análise cresceu, a pontuação no Pisa 2015 caiu.

Com exceção das respostas dos diretores sobre o tamanho do corpo docente e a quantidade dos assistentes em salas de aula, as linhas de tendência revelaram que a pontuação no Pisa 2015 cai quanto maior for: o número de alunos por turma; a relação estudante por professor; o percentual de diretores que responderam que há falta, inadequação ou má qualidade de materiais educativos e de infraestrutura física; e o percentual de estudantes cujos diretores responderam “muito” ou “até certo ponto” para o corpo docente mal qualificado ou formado de maneira inadequada.

Ressalta-se que as análises deste estudo, a partir da pontuação no Pisa 2015, reforçam os parâmetros estabelecidos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação quando se discutem os insumos que devem existir nas escolas para que se tenha uma educação de qualidade. Pode-se, ainda, concluir que, para examinar quais condições são necessárias para se garantir uma educação de qualidade, como

estabelecido no PNE 2014-2024, não é preciso recorrer aos países da OCDE nem se referenciar naquelas presentes na rede privada, basta observar as condições existentes nas instituições da rede federal que ofertam a educação básica.

## Referências bibliográficas

---

AFONSO, A. J. Para uma concetualização alternativa de *accountability* em educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012.

ASSIS, L. M.; AMARAL, N. C. Avaliação da educação: por um sistema nacional. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 7, n. 12, p. 27-48, jan./jun. 2013.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep). *Brasil no Pisa 2015: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros*. São Paulo: Fundação Santillana, 2016a. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa2015\\_completo\\_final\\_baixa.pdf](https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa2015_completo_final_baixa.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Brasil no PISA 2015: compêndio*. Planilha eletrônica Excel datada de 21 dez. 2016b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/acoes-internacionais/pisa/resultados>>. Acesso em: 28 maio 2020.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007. Disponível em: <[https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/CAQiRoxo\\_final\\_23out2007.pdf](https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/CAQiRoxo_final_23out2007.pdf)>. Acesso em: 1 dez. 2020.

CASASSUS, J. Política y metáforas: un análisis de la evaluación estandarizada en el contexto de la política educativa. In: BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, M. R. (Orgs.). *Ciclo de debates: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil – origem e pressupostos*. Florianópolis: Insular, 2013. p. 21-46.

FREITAS, L. C. (Org.). *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis: Insular, 2002.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

FREITAS, L. C. O Pisa e a geocultura da desigualdade meritocrática. *Avaliação Educacional – Blog do Freitas*. 2019. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/2019/12/08>>. Acesso em: 12 jun. 2020.

SGUISSARDI, V. Universidade pública estatal: entre o público e o privado/mercantil. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 26, n. 90, p. 191-222, jan./abr. 2005.

---

Lúcia Maria de Assis, doutora em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e pós-doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), é professora do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Faculdade de Educação da UFG na área de Estado, Políticas e História da Educação, no *campus* Colemar Natal e Silva, em Goiânia (GO).

luciamariadeassis@gmail.com

Nelson Cardoso Amaral, doutor em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep), é professor do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG) e assessor especial do reitor da UFG.

nelsoncardosoamaral@gmail.com

112

Recebido em 29 de junho de 2020

Aprovado em 15 de setembro de 2020

# Qualidade da educação e formação docente no estado do Acre: uma análise do período 1990-2010

Mark Clark Assen de Carvalho

Ednacelí Abreu Damasceno

113

---

## Resumo

A análise das políticas de formação implantadas no estado do Acre, do final da década de 1990 até o ano de 2010, tem como objetivo analisar o contexto, os propósitos e as finalidades dessas ações e seus efeitos na qualidade da educação básica. Apresentam-se dados da rede pública de ensino estadual que denotam os investimentos feitos. A abordagem metodológica inclui cotejamento de textos legais, levantamento analítico de programas e políticas de formação, além de indicadores quantitativos da educação básica. Conclui-se que alguns fatores, como a política de formação de professores em nível superior e a reestruturação do trabalho docente, contribuiram significativamente para superar os indicadores críticos de qualidade da educação no estado, alcançando e/ou ultrapassando as metas projetadas pelo sistema nacional de avaliação.

Palavras-chave: contexto amazônico; formação docente; qualidade da educação.

---

## **Abstract**

### **Quality of education and teacher training in Brazil's State of Acre: an analysis of the 1990-2010 period**

*The analysis of training policies implemented in the State of Acre, from the end of the 1990s until 2010, aims to examine the context, objectives and purposes of these actions and their effects on the quality of education. This paper presents data from the state public school system showing investments made to expand and improve Acre's public education. The methodological approach involves the collation of legal texts, the analytical survey of training programs and policies, in addition to quantitative indicators of basic education. Thus, it is concluded that some factors, such as the policy for the higher-education of teachers and the re-structuring of teacher work, significantly added to the improvement of the critical indicators of quality of education in the State of Acre, achieving and/or surpassing the goals set by the national evaluation system.*

*Keywords: Amazon's context; quality of education; teacher formation.*

---

114

## **Resumen**

### **Calidad de la educación y formación docente en el estado de Acre: un análisis del período 1990-2010**

*El análisis de las políticas de formación implementadas en el estado de Acre, desde fines de la década de 1990 hasta el año 2010, tiene como objetivo analizar el contexto, los objetivos y las finalidades de estas acciones y sus efectos en la calidad de la educación básica. Son presentados datos de la red pública de enseñanza estatal que muestran las inversiones realizadas. El enfoque metodológico incluye la recopilación de textos legales, encuesta analítica de programas y políticas de formación, además de indicadores cuantitativos de educación básica. Se concluye que algunos factores, como la política de formación docente en un nivel superior y la reestructuración del trabajo docente, aportaron significativamente para superar los indicadores críticos de calidad de la educación en el estado, alcanzando y / o superando las metas proyectadas por el sistema nacional de evaluación.*

*Palabras clave: calidad de la educación; contexto amazónico; formación docente.*

---

## **Introdução**

No Brasil, de modo muito particular nas duas últimas décadas, têm avolumado-se críticas e discursos sociomidiáticos que apontam os baixos indicadores da educação básica no tocante à sua qualidade e à da formação escolar em geral. Via de regra, essa apreciação tem sido mais negativa em relação ao desempenho dos estudantes oriundos da educação pública, à medida que se tomam como parâmetro dados advindos dos processos de avaliação em larga escala realizados por meio de testes padronizados, os quais têm sido usados como critérios praticamente exclusivos para se aferir a qualidade da educação.

Nesse emaranhado de críticas, geralmente, ficam na zona de sombra as reais condições de vida, de ensino e de aprendizagem às quais estão submetidos os alunos, as escolas, as diferentes determinações que interferem na organização do trabalho escolar, a formação de professores, as condições de trabalho docente e a política de valorização profissional do magistério da educação básica.

O presente artigo, organizado a partir de análise documental e análise de política educacional, entrecruza dados quantitativos acerca da implantação e dos resultados alcançados com os programas e políticas de formação de professores implementados na realidade social e educacional do estado do Acre, do final da década de 1990 até o ano de 2010, durante os três primeiros mandatos dos governos da Frente Popular do Acre (FPA): Jorge Viana (1999-2002 e 2002-2006) e Binho Marques (2007-2010). Busca-se relacionar essas políticas às melhorias alcançadas pelo sistema público de ensino no estado, em relação à ampliação da oferta dos serviços de educação e à melhoria dos indicadores educacionais.

Em linhas gerais, destaca-se que o artigo analisa as políticas de formação implantadas no Acre durante gestões nas quais houve, reconhecidamente, um investimento em políticas de formação de professores. Para tanto, procura-se apresentar, descrever e analisar o contexto, os objetivos e as finalidades dessas ações, bem como seus efeitos na melhoria da qualidade da educação básica, agregando dados da rede pública de ensino estadual que denotam os investimentos feitos para expandir e melhorar a educação pública acreana.

### **A busca pela qualidade da educação: horizonte analítico**

A discussão acerca da qualidade da educação se faz cada vez mais presente na agenda dos governos, dos movimentos sociais, dos professores e dos pesquisadores dessa área. O objeto da discussão se situa, portanto, no reconhecimento de que, de fato, a busca pela qualidade da educação se apresenta como um grande desafio aos sistemas públicos de ensino.

Esse desafio está associado às diferentes iniciativas de investimento na formação de professores, tanto na perspectiva da formação inicial quanto na perspectiva da formação continuada, como também à maneira como esses

investimentos repercutirão na melhoria do trabalho escolar e, progressivamente, na qualidade na educação.

Nesse contexto, as análises existentes se configuram a partir do reconhecimento de que, ao passo que se avolumam as críticas sobre a qualidade da formação dos professores, crescem, também, as discussões em torno da formação inicial e continuada desses profissionais e os embates referentes às políticas de valorização do magistério.

Assim sendo, a busca por qualidade na educação é um tema que abrange diferentes gêneros de investigação e não pode ficar circunscrito a uma única variável. Da mesma forma, as diversas iniciativas de reformas, políticas ou programas de melhorias da formação de professores não devem ser dissociadas dos investimentos que precisam ser feitos. Compreende-se, aqui, a valorização profissional de um modo mais amplo, englobando as dimensões da formação inicial, dos planos de carreira e remuneração e das condições de trabalho.

Quanto à temática da qualidade, nos tempos atuais, a expressão “qualidade na educação” reconhece diferentes variáveis que podem impactar positiva ou negativamente sua produção. A questão não é menos controversa quando perfilada à qualidade dos processos de formação de professores no Brasil e à real possibilidade de que esses processos contribuam na melhoria da qualidade do trabalho escolar e da formação ministrada aos jovens frequentadores da escola pública brasileira. Assim, identifica-se qualidade como estando presente para

116

garantir o atrativo do que se apresenta ou ao que se aspira. Qualidade associa-se ao valor, à excelência, àquilo que é digno de reconhecimento, à obra bem acabada. A palavra “qualidade” pretende outorgar um selo de garantia e de reconhecimento à realidade à qual se aplica. Qualidade é também um anseio, um desejo de perfeição, um objetivo do qual se aproximar, mas que nunca se consegue totalmente. (Marchesi; Martin, 2003, p. 20).

Pode-se dizer, então, que, ao se fazer referência ao conceito de qualidade, admite-se a coexistência de diferentes motivações, estratégias e finalidades, as quais podem ser traduzidas assim:

A ênfase na excelência dos alunos mais capazes visa melhorar a qualidade do ensino. O esforço para conseguir uma educação satisfatória para os alunos com problemas de aprendizagem também tem como objetivo um ensino de qualidade. A competição entre as escolas para obter o favor dos pais e a sua escolha quando estes têm de se decidir por um colégio é, para alguns, uma estratégia válida para melhorar a qualidade do ensino; para outros, isso faz com que a escola abandone seus objetivos educacionais e afasta-se dos critérios básicos que definem a qualidade. (Marchesi; Martin, 2003, p. 20).

A esse respeito, somam-se as reflexões de Francisco Imbernón (2016, p.12), quando diz:

Afirma-se que é preciso caminhar para a qualidade educacional (ou a excelência, como um dos sinônimos), e eu entendo o termo mais como a coerência entre o que pretendemos e o que obtemos. Ao se mencionar o conceito, passa-se a dizer que tudo deve mudar, já que o mundo circundante se move na mudança constante. E às vezes a linguagem, e não a ação que sua prática comporta,

provoca a percepção de determinada qualidade ou a percepção da própria mudança (às vezes, de tanto dizer as coisas, elas se convertem em verdade, embora sejam fictícias). Mas o que é qualidade do ensino?

Nesse mesmo sentido, Imbernón (2016, p. 15) parte do entendimento de que, nos últimos anos, o conceito de qualidade vai aparecer de modo multifacetado, como "(...) um construto genérico, isto é, algo que se sabe que existe, mas cuja definição é difícil ou controversa ou, como alguns o chamam, conceito multidimensional e relativo, para não se atrever a dizer confuso e ambíguo".

As análises de Imbernón (2016, p. 16) reforçam, portanto, a ideia de que o conceito de qualidade "não é estático, não existe consenso sobre ele nem existe um único modelo de qualidade, já que depende da concepção da escola, do professorado e da educação e do ensino". Ainda segundo o autor,

a qualidade não é unicamente a melhoria do funcionamento da escola, mas a definida pela perspectiva do grau de satisfação da comunidade educacional e não apenas como resposta à demanda social ou do mercado. Portanto, gostaria de me aproximar de um conceito de qualidade de caráter mais colaborativo, mais coletiva, que tem a possibilidade de se desenvolver, no âmbito educacional, em determinada comunidade de prática entre professores e contexto, comunidade de prática formativa, mediante processos de investigação coletiva entre o professorado. (Imbernón, 2016, p. 18).

A questão da qualidade também aparece nos marcos de regulação da educação nacional. No Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005, em 25 de junho de 2014, consta:

*Meta 7: fomentar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:*

(...)

- 7.3 constituir, em colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, *um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional* com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino;
- 7.4 induzir processo contínuo de *autoavaliação das escolas* de Educação Básica, por meio da constituição de *instrumentos de avaliação* que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos(as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática;
- 7.5 formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às *metas de qualidade* estabelecidas para a Educação Básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;

- 7.6 associar a prestação de assistência técnica financeira à *fixação de metas* intermediárias, nos termos estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional;
- 7.7 aprimorar continuamente os *instrumentos de avaliação da qualidade* do Ensino Fundamental e Médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do Ensino Fundamental, e incorporar o Exame Nacional do Ensino Médio, assegurada a sua universalização, ao *sistema de avaliação da Educação Básica*, bem como apoiar o uso dos resultados das *avaliações nacionais* pelas escolas e redes de ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas.

A qualidade da educação presente nos marcos de regulação das políticas educacionais, em âmbito nacional, é impregnada de ações gerenciais, apresentadas como soluções numa cultura de desempenho, articuladas a partir de pressupostos de eficiência. Essas ações medem o desempenho dos alunos pelo resultado das avaliações e, por consequência, também o dos professores. Como bem afirmam Dourado e Oliveira (2009, p. 205), resgatando estudos anteriores,

[...] a qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; nem, muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos. Em outros termos, a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares e, nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos.

Para os limites dessa abordagem, este estudo está centrado na experiência particular do estado do Acre que, nos anos de 1990, apresentava baixíssimos indicadores de desempenho na educação básica, além de índices precários de formação e qualificação superior de seus professores. As iniciativas formuladas por parte da administração do sistema público de ensino do Acre exerceram forte pressão sobre as escolas e os profissionais da educação. Essa pressão deu-se a partir da implementação de um conjunto de políticas cujo objetivo comum era a melhoria da qualidade da educação diante das determinações do sistema externo de avaliação e de seus resultados. Todavia, também é importante identificar as condições objetivas e subjetivas que atravessam e determinam a qualidade da educação para desenvolver uma análise articulada aos diversos elementos que a constituem.

Este estudo traz para o debate as diferentes políticas de formação empreendidas no Acre, relacionando-as a um conjunto de iniciativas gestadas e implementadas pelo Governo do Estado do Acre, por meio da Secretaria de Estado de Educação (SEE), em parceria com a Universidade Federal do Acre (Ufac), em três das cinco gestões dos governos petistas na administração estadual. Assim, apresentam-se dados quantitativos da elevação dos níveis de formação dos professores e da ampliação do acesso e dos investimentos feitos na gestão, no processo de reorganização de rede ou mesmo na melhoria dos indicadores educacionais de

desempenho produzidos nas duas últimas décadas. Esse somatório de determinantes, por um lado, contribui para revelar o papel que as políticas educacionais podem exercer no desenvolvimento, na ampliação do acesso à educação e na melhoria dos indicadores do sistema público de ensino. Por outro lado, colabora também para demonstrar em que medida os investimentos na formação e na valorização de professores podem ser posicionados como fatores que auxiliam significativamente a elevação e/ou o alcance de novos patamares de melhoria e de qualidade da educação.

Ressalta-se que o Acre foi governado por cinco mandatos consecutivos pela mesma frente de partidos, embora se reconheça que nas duas últimas gestões levadas a efeito pelo governador Tião Viana (2011-2014 e 2015-2018) não houve continuidade desses investimentos, aspecto que justifica a opção por apresentar dados relativos aos três primeiros mandatos, compreendidos entre os anos de 1999 e 2010.

### **A formação de professores em contexto amazônico: breves notas sobre as políticas de formação no estado do Acre**

A política de formação de professores adotada pelo Acre como uma demanda urgente no quadro de reformas educacionais pode ser explicada pelo mal-estar provocado pelos indicadores educacionais no período anterior à reforma. Essa política foi tratada pelo estado como uma das condições básicas para a melhoria da qualidade da educação, visto que em seu quadro havia um grande número de professores sem a qualificação mínima exigida por lei na década de 1990. Todavia, antes de se fazer uma incursão pelos meandros das políticas de formação de professores, é pertinente retomar alguns elementos que, do ponto de vista da historiografia da educação, servem como marco de ações futuras.

A Universidade Federal do Acre (Ufac) tem sua origem diretamente vinculada ao surgimento das faculdades isoladas no início dos anos de 1960, quando da criação das Faculdades de Direito e Ciências Econômicas, seguida da fundação do Centro Universitário e da implantação dos cursos de licenciatura em Pedagogia, Letras, Ciências, Matemática e Estudos Sociais. Atinge o *status* de universidade federal com o processo de federalização ocorrido pela Lei nº 6.025, de 5 de abril de 1974, e, posteriormente, é institucionalizada como Fundação Universidade Federal do Acre, pelo Decreto nº 74.706, de 18 de outubro de 1974. Nesses mais de 50 anos de história, a Ufac é a única universidade existente no Acre. Essa credencial denota sua importância, mas também impõe progressivamente diferentes demandas de formação e de qualificação perante as prementes necessidades do desenvolvimento local, inclusive no campo da educação e da formação docente.

No caso específico da formação de professores, as iniciativas remontam à década de 1970, com a implantação de cursos emergenciais na modalidade de oferta “cursos de curta duração”, ancorada nas possibilidades concedidas pela Lei nº 4.024/1961. Nos documentos internos da Ufac, consta, por exemplo, que esses cursos foram iniciados em 1973 e se estenderam até 1994. Eles representam as primeiras

ações da instituição na busca de estender a formação de professores aos municípios do interior do estado.

É nesse cenário que, nos anos de 1980, a Ufac diversifica as possibilidades de oferta de cursos e seus locais de realização: primeiramente, em Cruzeiro do Sul e Xapuri, e, depois, atendendo aos demais municípios do entorno com a implantação de cursos de curta duração (Licenciatura de 1º Grau) nas áreas de Letras, Pedagogia, Estudos Sociais e Ciências, voltados às demandas de formação das redes de ensino dos municípios de Cruzeiro do Sul, Tarauacá, Feijó, Sena Madureira, Xapuri e Brasiléia. Entre essas iniciativas, inclui-se ainda a oferta dos extintos “Cursos Emergenciais de Licenciatura Plena para Graduação de Professores de Parte de Formação Especial do Currículo de Ensino de 2º Grau”, também denominados de Cursos de “Esquema I e II”, oferecidos somente em Rio Branco, capital do estado. Tais cursos serviram para, minimamente, suprir carências nas áreas de Química, Física, Matemática, Biologia e Língua Estrangeira.

No desenvolvimento dessa política de interiorização da formação de professores, registra-se ainda que, entre 1986 e 1994, diversificou-se a oferta de cursos, com a admissão de diferentes formatos e duas terminalidades: licenciatura de curta duração e licenciatura plena. Ambas eram ofertadas de forma intensiva, com atividades concentradas nos períodos de férias escolares. A partir da década de 1990, a Ufac passou a ofertar somente cursos em “regime modular”, com apenas uma terminalidade: a licenciatura plena, com atividades distribuídas ao longo do ano letivo. Tal iniciativa é identificada como uma experiência que contribui para que a “interiorização se fortaleça e se inicie todo um processo de consolidação” (Ufac, 1996, p. 28).

Nesse sentido, destacam-se ainda a forma de organização e a sistemática de operacionalização do currículo com vistas ao cumprimento dos objetivos formativos dos cursos, que ensejavam percursos diferentes de formação: licenciatura de curta duração e licenciatura plena. As diretrizes gerais desses percursos estavam referenciadas no Capítulo V (Dos Professores e Especialistas) e no Capítulo VIII (Das Disposições Transitórias), particularmente, nos artigos 77, 78, 79 e 80 da Lei nº 5.692/1971.

Com a aprovação de um novo marco legal para a educação nacional, resultante da promulgação da Lei nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), houve mudanças significativas no campo da formação de professores, pois, segundo determina a lei:

Art. 62 – A formação de docentes para atuar na Educação Básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro (hoje anos iniciais do Ensino Fundamental) primeiras séries do Ensino Fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

Art. 63 – Os Institutos Superiores de Educação manterão:

- I cursos formadores de profissionais para a Educação Básica, inclusive o curso normal superior, destinado à formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do Ensino Fundamental;
- II programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à Educação Básica;

III programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis. (Brasil. Lei nº 9.394, 1996).

Cabe destacar, ainda, que o artigo 62 da LDB foi ratificado pela Lei nº 12.796/2013. Ao fazer alterações no texto, a lei manteve a possibilidade dessa formação mínima, conforme estabelecia a redação original. Em outras palavras, ela admite como mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental aquela formação oferecida em nível médio, na modalidade normal.

À luz do que preconiza a atual LDB e diante do processo de ampliação do acesso à educação básica, com a implantação do ensino médio em todos os municípios acreanos, nos anos 2000, foi proposta uma nova ambiência para a educação e para a formação docente na realidade local.

No campo da formação de professores, merecem destaque algumas iniciativas em duas frentes: a ampliação do contingente de professores legalmente habilitados para atuar na educação básica; e o investimento na melhoria da qualidade da educação pública com vistas a melhorar a performance dos indicadores educacionais do estado, mediante os resultados da avaliação nacional aferidos via Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem (Seape). Porém, antes de tratar dessas iniciativas diretamente, faz-se necessário destacar algumas mudanças que ocorreram na política e na administração estadual no Acre a partir do final da década de 1990.

Independentemente das críticas, é indiscutível que os governos da extinta FPA, particularmente as gestões de Jorge Viana e Binho Marques, podem ser vistos como um momento de “luz na educação”, inaugurado por Viana. Sobre a ascensão da chamada esquerda acreana ao poder, Moraes (2016, p. 48) destaca:

É contraditório que essa configuração das reformas educacionais ganha forma no Estado do Acre em 1º de janeiro de 1999, quando o ex-prefeito da capital, Rio Branco, Jorge Viana (PT) toma posse como governador eleito numa ampla coligação eleitoral denominada de Frente Popular do Acre (FPA), cuja composição resulta de um ajuntado de partidos políticos historicamente ligados aos movimentos sociais e populares como o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Comunista do Brasil (PC do B), o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Verde (PV) e até mesmo o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Consta que uma das primeiras ações do novo governo foi o processo de reorganização e modernização dos serviços públicos e da administração estadual. Na perspectiva de Damasceno (2010, p. 51, 52), tratou-se de uma “ampla reforma do estado, para assegurar a viabilidade técnica do desenvolvimento sustentável e garantir a funcionalidade do aparelho estatal, priorizando as atribuições de cada setor e reorganizando as secretarias de governo”, estando as linhas da política de governo assentadas em uma “concepção de gestão redefinindo-a para a eficiência e a modernização dos serviços públicos, conseqüentemente, estabelecendo novas relações com o funcionalismo público”.

No cenário da educação estadual, segundo Almeida Júnior (2006), o diagnóstico realizado para a área apontava a ausência de política educacional. Havia então a necessidade de um planejamento estratégico que definisse as prioridades para o setor educacional no período 1999-2002, conforme indicam as análises de Morais (2016).

Para o momento de mudança política que o estado do Acre começava a experimentar, houve a necessidade de operar algumas rupturas enquanto eram tecidas novas relações do poder emergente. Sobre esse estado de coisas, Almeida Júnior (2006, p. 71-72) destaca que prevalecia uma “tradicional cultura de empreguismo e clientelismo, remanescente da formação histórica do estado”. No tocante à educação, as análises de Almeida Júnior são bastante ilustrativas da realidade posta e das iniciativas que tomaram corpo a partir de então. Segundo o autor, “a partir de janeiro de 1999, a política educacional do estado do Acre passou a ser orientada por um plano de reforma, resultante de um rico processo de planejamento estratégico” (Almeida Júnior, 2006, p. 20). Esse processo culminou na formulação de um Plano Estratégico da Secretaria de Estado de Educação do Acre, o qual funcionou como catalizador das mudanças que foram implementadas.

Sobre o curso das reformas na esfera do Governo do Estado do Acre, o padrão de gerenciamento implantado é reconhecido por Melo (2010, p.70) como herdeiro

da chamada segunda geração das reformas do Estado, que se desenvolveram nos anos 90, incorporando novas propostas de gestão pública como o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado, a melhoria da qualidade dos serviços públicos e o fortalecimento da *accountability*, significando algo como responsabilização com participação, transparência, ou capacidade permanente do agente público de prestar contas de seus atos à sociedade.

Em suas análises acerca do período e da gestão, Melo (2010, p. 91-92) prossegue demonstrando que a reforma levada a termo no governo de Jorge Viana

envolveu não apenas os aparelhos de gestão, mas a própria concepção de Estado, na direção de uma máquina mais eficiente, propondo a modernização e democratização dos serviços, estrutura de gerenciamento e nova relação com o funcionalismo público. Buscou organizar a gestão, advogando mudanças na organização e nas funções do Estado, sob pena do próprio governo não poder cumprir seus mandatos em função da inefetividade por algum tipo de deficiência organizativa e/ou funcional, haja vista ser esse o quadro encontrado na maioria das secretarias de governo em 1999, seriamente comprometidas e sucateadas, inexistindo um cenário de normalidade administrativa.

Para compor essa ambiência institucional, com destaque às questões referentes à reforma educacional, são pertinentes as análises de Almeida Júnior (2006) em relação à aprovação do novo Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) dos Trabalhadores em Educação da Secretaria de Estado de Educação (Lei Complementar nº 67/1999 e nº 91/2001) e à aprovação de uma nova Lei de Gestão Democrática – Lei Estadual nº 1.513/2003 (cf. Almeida Júnior, 2006, p. 101-102). De acordo com Morais (2016, p. 53),

uma das primeiras ações do novo governo no campo da educação consistiu em resolver logo no começo da gestão um problema que já se arrastava há mais de uma década, que era a definição de uma política de carreira e de remuneração

para os trabalhadores em educação, o que foi conseguido com a criação do novo Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Trabalhadores em Educação (Lei Complementar nº 67, de 29 de junho de 1999), um dos mais importantes marcos legais das reformas educacionais no Acre.

Sobre a aprovação do novo PCCR do magistério público estadual, Melo (2010, p. 169) reconhece que esse plano

(...) significou um importante passo no sentido da valorização dos profissionais da educação, evidenciado também pelo aumento dos salários-base da categoria. Soma-se a isso o fato de o Estado ter cumprido os investimentos exigidos, sobre a receita do Fundef, na remuneração dos profissionais do Ensino Fundamental, registrando percentuais superiores aos 60% obrigatórios no período.

A aprovação de novos marcos da política de educação voltada para o magistério acreano constituiu um pilar da valorização profissional e do advento de novas referências para se pensar e investir na formação de professores, visando à melhoria da educação e à consequente ampliação dos serviços educacionais. Esses novos marcos estabeleceram, por exemplo, que o ensino médio regular fosse implantado em todos os 22 municípios acreanos. Essa condição, por si, impôs a necessidade de adoção de medidas mais agressivas no tocante à formação de professores.

Para realçar o conjunto de ações no campo da formação e qualificação dos professores em efetivo exercício na rede estadual, inclusive daqueles com vínculo temporário ou contrato provisório, como recorrentemente se observa, são destacados, no Quadro 1, todos os programas de formação implantados, assim como os cursos e o quantitativo de profissionais qualificados.

**Quadro 1 – Programas especiais de formação de professores no Acre – 2000/2012**

Ano	Programa	Cursos ofertados	Quantidade de professores habilitados
2001	Programa Especial de Formação de Professores para a Educação Básica	Ciências Biológicas, Matemática, História, Geografia, Letras, Educação Física	1.775
2001	Programa de Complementação Pedagógica para Bacharéis	Complementação pedagógica (Resolução nº 02/97)	86
2002	Programa Especial de Formação para a Educação Básica: Educação Infantil e Séries Iniciais do Ensino Fundamental	Pedagogia	2.600
2003	Programa Especial de Formação de Professores para os Municípios de “Difícil Acesso”	Letras, Matemática, Ciências Biológicas	590
2004	Programa Especial de Formação de Professores para Zona Rural	Pedagogia, Letras, História, Geografia, Educação Física, Matemática, Ciências Biológicas	2.406
2014	Programa Especial de Formação de Professores de Matemática	Matemática	170
2012	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor)	Pedagogia, Ciências Biológicas, História, Letras e Geografia	1.231
<b>Total de professores formados</b>			<b>8.858</b>

Fonte: Organizado pelos autores a partir de dados da Diretoria de Apoio a Programas e Projetos Especiais da Ufac.

Todos os programas de formação de professores implantados (Quadro 1) resultaram de ações e parcerias institucionais entre Governo do Estado do Acre, Ufac e prefeituras municipais, mediante a celebração de convênios.

Foge à regra o caso do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), instituído pelo Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, e implantado em regime de colaboração entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), os estados e municípios, o Distrito Federal e as instituições de educação superior (IES), configurando-se como uma ação emergencial. O Parfor tem como objetivo “induzir e fomentar a oferta de educação superior, gratuita e de qualidade, para professores em exercício na rede pública de educação básica, para que estes profissionais possam obter a formação exigida pela lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB e contribuam para a melhoria da qualidade da educação básica no País” (Brasil. Decreto nº 6.755, 2009).

Segundo consta no *Relatório de Gestão* da Secretaria de Estado de Educação foi feito um aporte financeiro de R\$ 47.256.400,55 nas ações destinadas ao financiamento dos programas de formação de professores (Acre. SEE, 2010). Apesar das distâncias geográficas e das dificuldades de acesso, todas as ações de formação realizadas pela Ufac foram presenciais.

### O desafio de fazer educação de qualidade para todos no Acre

124

Nas seções anteriores, discutiu-se o cenário das mudanças político-educacionais da educação do Acre, sobretudo após fim da década de 1990, e foram expostos dados gerais que configuram as políticas de formação de professores implementadas nesse período.

Nesta seção, serão apresentados alguns dados quantitativos que apontam os resultados significativos dos investimentos e da implantação de políticas públicas voltadas para ampliar o acesso e garantir a crianças, jovens e adultos o direito à educação. Esses indicadores podem ser aferidos nas seguintes dimensões: ampliação do acesso à educação e melhoria do rendimento escolar. Os indicadores revelam a ampliação do acesso e podem ser dimensionados com base na matrícula inicial anual nas zonas urbana e rural em uma série histórica compreendida entre 1999 e 2009 (Acre. SEE, 2010).

**Tabela 1 – Matrícula inicial do 1º ao 5º ano do ensino fundamental  
Acre – 1999-2009**

Ano Zona	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Urbana	38.491	36.162	34.491	34.886	33.976	34.884	35.250	34.344	33.272	36.378	34.748
Rural	19.403	19.372	19.266	17.210	16.740	17.697	16.567	16.087	15.723	15.870	15.036

Fonte: Acre. SEE (2010).

Em uma primeira leitura, depreende-se que não houve crescimento, mas, sim, redução da oferta (Tabela 1). Porém, segundo esclareceu à época a Diretoria de

Ensino da SEE, essa suposta redução deve-se a três elementos principais: o processo de municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano); a melhoria do fluxo do 5º ao 6º ano; e uma tendência à estabilização do atendimento nessa etapa da escolarização, fato observado em âmbito nacional. Contudo, é nos anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano) e no ensino médio que ficam mais evidentes os dados de projeção de crescimento das matrículas (Tabelas 2 e 3).

**Tabela 2 – Matrícula inicial do 6º ao 9º ano do ensino fundamental  
Acre – 1999-2009**

Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Urbana	29.308	29.478	30.798	33.225	31.493	33.195	33.128	33.598	35.395	38.238	39.555
Rural	3.613	3.921	4.582	4.504	5.680	5.765	6.293	6.783	7.230	8.475	9.075

Fonte: Acre. SEE (2010).

**Tabela 3 – Matrícula inicial do ensino médio – Acre – 1999-2009**

Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Urbana	20.486	22.317	21.879	21.697	25.142	26.123	27.105	27.829	26.984	28.564	29.101
Rural	241	545	706	844	987	1.212	1.531	1.342	1.274	2.280	3.455

Fonte: Acre. SEE (2010).

Em relação ao aumento da oferta do ensino médio, cumpre salientar que o Governo do Estado, ao formular o Projeto de Investimento para o Ensino Médio (Acre, 2000), com o objetivo de ampliar o atendimento e construir novas escolas, diagnosticou que havia falta de organização nos espaços escolares, tratando de implantar de forma regular essa etapa escolar em todos os municípios acreanos. Esse aspecto, em grande medida, responde também pelos investimentos feitos na formação de professores.

Para a administração do sistema público estadual de ensino, a melhoria dos indicadores de rendimento está associada a um conjunto de outras iniciativas que, conforme o *Relatório de Gestão* (Acre. SEE, 2010), podem ser assim sistematizadas:

- a) implantação do ensino fundamental de nove anos, com o ingresso de 7.803 crianças de 6 anos no ensino fundamental em 2008;
- b) universalização da Escola Ativa na zona rural para a oferta do 1º ao 5º ano, em parceria com os municípios e o governo federal;
- c) oferta do 6º ao 9º ano nas áreas rurais de difícil acesso, com o programa "Asas da Florestania Fundamental", desde 2005, atendendo a 17 municípios, num total de 4.235 alunos;
- d) oferta do ensino médio em áreas rurais de difícil acesso, mediante o programa "Asas da Florestania Médio", desde 2008, atendendo a 19 municípios, num total de 3.739 alunos;
- e) inclusão dos alunos com necessidades especiais nas escolas comuns, com o apoio de salas de recursos e formação continuada dos professores para atuarem com esses estudantes;

- f) fortalecimento da política de educação escolar indígena, com a ampliação da oferta do ensino fundamental do 6º ao 9º ano e do ensino médio e a produção de material nas línguas indígenas, bem como com a formação dos professores em magistério e em nível superior;
- g) criação dos Centros de Educação de Jovens e Adultos em Rio Branco e Cruzeiro do Sul, articulação da educação de jovens e adultos (EJA) com a educação profissional e adesão ao Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) e ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), para a certificação de jovens e adultos.

Além desses aspectos, há outro movimento de grande impacto na estruturação dos serviços de educação da rede pública estadual, sobretudo na cidade de Rio Branco, que foi a chamada “reestruturação da rede”. Nas palavras de Moraes (2016, p. 57), a ação é assim descrita:

Na rede estadual, o reordenamento de rede ocorrido entre os anos de 2000 a 2002 possibilitou a organização da oferta de toda a Educação Básica numa mesma região geográfica visando garantir a conclusão da escolaridade obrigatória sem a necessidade do deslocamento dos alunos para outras regiões da cidade. Antes mesmo da aprovação do Regime de Colaboração estabelecido pela chamada Lei do Sistema (Lei nº 1.694/2005), o reordenamento de rede efetivado em janeiro de 2005 envolveu a transferência de 13 escolas exclusivas de educação infantil para a Prefeitura de Rio Branco, além da responsabilidade parcial por 46 escolas dos anos iniciais do Ensino Fundamental, o que incluía o acompanhamento técnico-pedagógico dessas unidades de ensino por parte da SEME, além da transferência para a SEE de três escolas municipais que atendiam os anos finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, o que demonstrava uma profunda desorganização da educação, com o Estado atendendo a maior parte das matrículas de educação infantil na cidade de Rio Branco e o município com matrículas de Ensino Médio.

Outra questão que pode ser apontada é a melhoria dos indicadores de rendimento da rede pública estadual de ensino acreana em termos quantitativos, considerando-se os dados apresentados pela SEE em uma série histórica (Tabelas 4 e 5).

**Tabela 4 – Aprovação, reprovação e abandono escolar no ensino fundamental Acre – 1999-2009**

Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aprovação	64,1	65,9	67,6	71,0	71,0	70,2	70,2	89,4	76,9	80,6	82,3
Reprovação	12,1	11,2	11,6	9,7	10,1	10,4	10,4	8,9	9,3	8,5	6,9
Abandono	15,6	14,7	11,9	10,4	9,4	9,3	9,3	0,7	5,2	4,8	4,1

Fonte: Acre. SEE (2010).

**Tabela 5 – Aprovação, reprovação e abandono escolar no ensino médio  
Acre – 1999-2009**

Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aprovação	69,6	71,4	66,9	70,3	72,3	67,5	67,7	93,5	69,5	73,0	74,5
Reprovação	4,8	4,7	5,7	3,5	5,5	5,8	6,4	4,8	8,8	7,6	7,8
Abandono	22,0	20,1	22,2	21,2	15,9	19,0	19,0	1,3	15,1	14,7	13,1

Fonte: Acre. SEE (2010).

Outra mudança diz respeito à questão da distorção idade/série, que, no ano de 1999, estava na média de 55,4% no ensino fundamental, baixando para 24,2% em 2009, o que representa uma redução de quase 50%. Em relação ao ensino médio, a situação também apresenta uma realidade absolutamente diferenciada, saindo de uma faixa de 76,5%, no ano de 1999, para 35%, em 2009.

No caso do ensino médio, juntam-se dois elementos que repercutem positivamente: a melhoria do fluxo ao término do ensino fundamental e a própria ampliação da oferta regular do ensino médio em todos os municípios. Dessa maneira, a administração do sistema estadual indica outros fatores que se somam para produzir esse novo panorama:

- a) formação de 1.634 professores no Proformação, curso correspondente à habilitação Magistério de Nível Médio;
- b) formação em nível superior, até 2011, de 9.801 professores;
- c) formação continuada para os professores do 1º ao 5º ano do ensino fundamental, com produção de material, avaliação externa e monitoramento;
- d) implantação do Gestar II, do 6º ao 9º ano, com oficinas de Língua Portuguesa e Matemática para os professores e acompanhamento;
- e) formação continuada para os professores, coordenadores e gestores das escolas de ensino médio;
- f) construção de novos referenciais curriculares;
- g) implantação dos programas de correção da distorção idade-série: É tempo de aprender (1º ao 5º ano), Poronga/Fundamental (6º ao 9º ano) e Poronga/Médio – PEEM (ensino médio). (cf. Acre. SEE, 2010).

Além dos investimentos feitos na formação de professores, principalmente no sentido de habilitar minimamente e investir nos programas que resultaram na ampliação do contingente, há outra dimensão que se computa de forma positiva. A valorização dos profissionais de educação passa pela construção de uma política que garanta a melhoria das condições de trabalho, a formação inicial e continuada e o estabelecimento de um plano de carreira que alie o desenvolvimento profissional à melhoria salarial, conforme aponta Hypólito (2015, p. 529):

A valorização profissional docente refere-se tanto a aspectos internos quanto externos à profissão. Possui, evidentemente, interfaces com o trabalho e suas condições de produção, mas possui interfaces muito determinantes com aspectos anteriores ou externos ao processo de trabalho, tais como formação,

política de remuneração e carreira, políticas educacionais e, de modo especial, com prestígio social que é atribuído ao trabalho docente.

Conforme apontou a SEE, o plano de carreira garantiu um reajuste de 275,71% no período de 1999 a 2010. A melhoria dos indicadores de qualidade do estado tem na gestão das unidades de ensino um dos seus principais pilares, à medida que o processo foi qualificado com a implementação da certificação de diretores antes do processo eleitoral, o estabelecimento do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e a descentralização financeira.

Por fim, as políticas implementadas no Acre tinham como carro-chefe a formação inicial e continuada de professores da rede de ensino, aliada a outras políticas que redefiniram as condições de trabalho, a carreira e a remuneração docente.

No entanto, uma educação de boa qualidade não depende somente da qualidade da formação do professor, embora ela seja importante. Tais considerações corroboram a necessidade de priorizar a educação como direito social e política pública a ser assegurada de forma efetiva, para que haja maior investimento dos recursos destinados a esse direito.

### **Considerações finais**

128

Este artigo focalizou alguns resultados mais evidentes das políticas de formação implantadas no estado do Acre, no período compreendido entre o final da década de 1990 até o ano de 2010, bem como outras ações políticas, com o objetivo de melhorar a qualidade da educação no estado. Acredita-se que o impulso para pôr em prática essa agenda de reforma educacional se deu pela influência dos baixos indicadores registrados na década de 1990.

É possível identificar a política de formação de professores como destaque nesse processo de busca por resultados positivos dos indicadores educacionais. Atualmente, o estado praticamente universalizou a formação de nível superior entre os docentes da rede estadual. Foram quase 10 mil professores formados nesses últimos dez anos, em programas presenciais e a distância e em convênios firmados com a Universidade Federal do Acre (Ufac) e a Universidade de Brasília (UnB), dos quais participaram professores da rede e membros da comunidade.

Conclui-se que, aliadas à política de formação inicial e continuada de professores, outras ações políticas, como as voltadas à carreira e à remuneração dos docentes, foram centrais para a melhoria da qualidade da educação. No entanto, a política de formação de professores em nível superior contribuiu significativamente para que o Acre revertesse sua posição no *ranking* nacional de avaliação da educação básica nas últimas décadas. Houve mudanças expressivas no trabalho docente, reestruturado para superar os indicadores críticos de qualidade da educação, alcançando e/ou ultrapassando, sempre, as metas projetadas pelo sistema nacional de avaliação.

Para uma educação de qualidade, são necessários três requisitos: professores bem formados, condições de trabalho adequadas e um projeto que assegure formação e valorização. No processo de reforma educacional a partir de 1999, o Acre vinha praticando bem essa premissa. Todavia, a descontinuidade dessas políticas a partir do ano de 2011, momento em que assume por dois mandatos consecutivos um mesmo governo eleito pela mesma frente de partidos composta no final da década de 1990, constitui uma questão a ser investigada. Seria importante dimensionar os efeitos dessa interrupção em uma realidade política e educacional na qual o esforço compartilhado entre instituições vinha apresentando um quadro progressivo de melhorias.

### Referências bibliográficas

---

ACRE. Assembleia Legislativa. *Lei Complementar nº 67, de 29 de junho de 1999*. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais do Ensino Público Estadual e dá outras providências. Rio Branco, 1999.

ACRE. Assembleia Legislativa. Lei nº 1.513, de 10 de novembro de 2003. Dispõe sobre a gestão democrática do sistema de ensino público do Estado do Acre e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Acre*, Rio Branco, 11 nov. 2003.

ACRE. Assembleia Legislativa. Lei nº 1.694, de 21 de dezembro de 2005. Institui o Sistema Público da Educação Básica do Estado do Acre, face às diretrizes da Educação Nacional e demais instrumentos legais relativos ao regime de colaboração entre as redes de ensino do Estado e Municípios. *Diário Oficial do Estado do Acre*, Rio Branco, 27 dez. 2005.

ACRE. Secretaria de Estado de Educação (SEE). *Projeto de investimento para o ensino médio*. Rio Branco, 2000.

ACRE. Secretaria de Estado de Educação (SEE). *Relatório de Gestão*. Rio Branco, 2010.

ALMEIDA JÚNIOR, A. M. *O planejamento estratégico e a reforma educacional no Acre*. 2006. 145 fl. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

BRASIL. *Decreto nº 74.706, de 17 de outubro de 1974*. Institui a Fundação Universidade Federal do Acre, e aprova o respectivo Estatuto. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74706-17-outubro-1974-423324-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009*. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Revogado pelo Decreto nº 8.752/2016. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 8.752 de 9 de maio de 2016*. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8752.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8752.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. *Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Revogada pela Lei nº 9.394, de 1996, exceto os artigos 6º ao 9º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. *Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971*. Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. Revogada pela Lei nº 9.394, de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.025, de 5 de abril de 1974. Autoriza o Poder Executivo a transformar a Fundação Universidade do Acre em Fundação Universidade Federal do Acre e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 abr. 1974. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6025.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 23 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 abr. 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2020.

DAMASCENO, E. A. *O trabalho docente no movimento de reformas educacionais no estado do Acre*. 2010. 351 p. Tese (doutorado em Educação escolar: instituições, sujeitos e currículos) – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2010.

DOURADO, L. F. Valorização dos profissionais da educação: desafios para garantir conquistas na democracia. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 10, n. 18, p. 37-56, 2016.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, ago. 2009.

GADOTTI, M. A qualidade na educação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENSINO SUPERIOR A DISTÂNCIA (Esud), 6., 2009, São Luís, MA. *A qualidade em Educação a Distância*. São Luís, MA, 2009. Disponível em: <<https://www.aunirede.org.br/portal/anais-esud/>>. Acesso em: 16 dez. 2020.

HYPÓLITO, A. L. Trabalho docente e o novo Plano Nacional de Educação: valorização, formação e condições de trabalho. *Cadernos Cedes, Campinas*, v. 35, n. 97, p. 517-534, set./dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ccedes/v35n97/1678-7110-ccedes-35-97-00517.pdf> >. Acesso em: 16 dez. 2020.

IMBERNÓN, F. *Qualidade do ensino e formação do professorado: uma mudança necessária*. Trad. Silvana C. Leite. São Paulo: Cortez, 2016.

MARCHESI, Á.; MARTIN, E. *Qualidade do ensino em tempos de mudança*. Trad. Fátima Murad. Porto Alegre: Artmed, 2003.

MELO, L. F. *Reformas educacionais e gestão democrática no Estado do Acre: repercussões no trabalho do núcleo gestor da escola*. 2010. 357 p. Tese (doutorado em Educação: conhecimento e inclusão social) – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2010.

MORAIS, J. M. A. *A regulação do trabalho escolar no contexto de reformas educacionais no Estado do Acre*. 2016. 119 fl. Dissertação (mestrado em Educação) – Universidade Federal do Acre (Ufac), Rio Branco, 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE (Ufac). *Programa de Interiorização da UFAC (princípios básicos)*. Rio Branco, 1996.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE (Ufac). *Programa de Interiorização da Graduação: um desafio, uma realidade (1989-1992)*. Rio Branco, 1993.

---

Mark Clark Assen de Carvalho, doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e pós-doutor pelo Programa de Currículo e Gestão da Escola Básica da Universidade Federal do Pará (UFPA), é professor titular do Centro de Educação, Letras e Artes e docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Acre (Ufac) e do Doutorado em Rede/Educanorte da UFPA.

[markassen@yahoo.com.br](mailto:markassen@yahoo.com.br)

Ednaceli Abreu Damasceno, doutora em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), é professora adjunta na Universidade Federal do Acre (Ufac) e professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação dessa universidade.

[ednaceli@yahoo.com.br](mailto:ednaceli@yahoo.com.br)

Recebido em 29 de junho de 2020

Aprovado em 26 de outubro de 2020



# A valorização do magistério como uma dimensão da qualidade da educação: uma mirada sobre o debate sindical\*

Andréa Barbosa Gouveia

Marcos Alexandre dos Santos Ferraz

133

---

## Resumo

A definição da valorização docente como princípio constitucional pode ser considerada uma conquista do movimento sindical docente e, desde então, a disputa pelo conteúdo da valorização é um desafio para a política pública, a construção teórica do campo de políticas educacionais e os debates sobre a qualidade do ensino. A pauta corporativa e classista, que está na gênese do movimento sindical, impõe desafios à forma de tematizar as políticas de valorização e as discussões sobre qualidade. Para olhar esse fenômeno, o presente artigo apresenta uma análise documental das posições da Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE) expressas nas resoluções dos Congressos de 1991 e 2017. A partir das discussões sobre a ambiguidade entre profissionalização, proletarização e semiprofissão, conclui-se que o debate sindical reorganiza a disputa ao redor das políticas de valorização como uma dimensão da qualidade da educação e impõe novos debates ao campo científico.

Palavras-chave: política educacional; valorização docente; sindicalismo docente.

---

O artigo apresenta um recorte da pesquisa *CNTE, FENPROF e as disputas da política educacional: a luta de professores brasileiros e portugueses no período democrático recente*, financiada pelo Edital Universal de 2016 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

## **Abstract**

### **Teacher appreciation as a dimension of education quality: a perspective on union debate**

*Making teacher appreciation a constitutional principle can be perceived as a teacher union movement achievement; since then, a dispute over the content of appreciation is a challenge for public policy, for the theoretical development of the educational policies field and for the debates on quality in teaching. The corporate and class agenda, figuring at the roots of the union movement, presents challenges on how to approach appreciation policies and discussions on quality. To observe this phenomenon, this paper develops a documentary analysis of the positions of the Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (National Confederation of School Workers, acronymed CNTE) expressed in their 1991 and 2017 gatherings resolutions. From the discussions regarding the ambiguity among professionalization, proletarianization, and semi-profession, it was concluded that union debates reorganize disputes around the appreciation policies as a dimension of education quality and encourage new debates at the scientific field.*

*Keywords: educational policies; teacher appreciation; teacher unionism.*

---

## **Resumen**

### **La valorización de la profesión docente como una dimensión de la calidad de la educación: una mirada al debate sindical**

*La definición de la valorización docente como principio constitucional puede ser considerada una conquista del movimiento sindical docente y, desde entonces, la disputa por el contenido de la valorización es un reto para la política pública, la construcción teórica del campo de políticas educativas y los debates sobre la calidad de la enseñanza. La agenda corporativa y de clase, que se encuentra en la génesis del movimiento sindical, impone retos sobre cómo enfocar las políticas de valorización y las discusiones sobre calidad. Para observar este fenómeno, el presente artículo hace un análisis documental de las posiciones de la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE) expresadas en las resoluciones de los Congresos de 1991 y 2017. Desde las discusiones sobre la ambigüedad entre profesionalización, proletarianización y semiprofesión, se concluye que el debate sindical reorganiza la disputa en torno a las políticas de valorización como una dimensión de la calidad de la educación e impone nuevos debates al campo científico.*

*Palabras clave: políticas educativas, apreciación docente, sindicalismo docente.*

---

## Introdução

A definição da valorização docente como um princípio na Constituição de 1988 foi conquista dos movimentos sociais, com destaque para o ascendente movimento sindical docente, e, desde então, a disputa pelo conteúdo da valorização é um desafio para a política pública e para a construção teórica do campo de políticas educacionais. Ainda que seja possível reconhecer dimensões consolidadas na literatura sobre valorização, como formação, carreira, condições de trabalho e remuneração, é também possível considerar que a abrangência e as consequências de cada um desses elementos continuam na disputa e podem se articular tanto às perspectivas centradas nos processos educacionais e nas suas condições de qualidade (Camargo *et al.*, 2006; Dourado; Oliveira, 2009) quanto àquelas que absolutizam os resultados escolares como única dimensão legítima de qualidade (Hanushek, 2011).

Esses dois polos têm consequências diferenciadas em termos de compreensão da relação entre qualidade de ensino e valorização de professores. Um exemplo dessas consequências são os embates pela alocação dos recursos para a educação. A depender de como a relação seja entendida, a tensão pela legitimidade dos investimentos em pessoal no âmbito do orçamento público amplia-se. A literatura sobre custos educacionais (Verhine, 2005; Pinto, 2006; Alves *et al.*, 2019) explicita a centralidade dos custos com pessoal na compreensão dos orçamentos da educação, o que leva a questão a ser um tema essencial no âmbito da política educacional, dado o quantitativo de professores necessários ao funcionamento do sistema. Considerando isso, o artigo mostrará a articulação entre qualidade e valorização docente na agenda sindical pós-1988, tendo como foco empírico as posições da Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE) expressas em congressos da entidade.

O pressuposto inicial é o de que a abordagem da valorização do professor como condição subordinada à melhoria da qualidade de ensino pode reforçar perspectivas pragmáticas de carreira que se encontram com as formas de gestão por resultados e a necessidade de políticas diferenciadas de remuneração. Por sua vez, a dimensão da valorização profissional, tendo em conta a qualidade de vida do trabalhador (Grochoska, 2015), permite o respeito aos sujeitos do processo educacional e uma leitura mais contextualizada da vida escolar, em que a ação dos diferentes atores contribui para o desenvolvimento humano dos estudantes, entendendo qualidade de ensino como desenvolvimento societário e não apenas mensuração técnica.

Para o debate empírico, tomam-se as resoluções de congressos nacionais da CNTE. Dado o federalismo brasileiro, a divisão de responsabilidades entre os diferentes sistemas de ensino municipais, estaduais e distrital implica também organização múltipla dos trabalhadores da educação. Justifica-se a escolha da CNTE pela representatividade dessa entidade no âmbito das redes públicas de educação básica no Brasil. A CNTE, nesse cenário, congrega 25 sindicatos estaduais, do Distrito Federal e mais sindicatos municipais, totalizando 52 entidades filiadas (CNTE, 2020).

Essa condição não significa que seus documentos esgotem todas as questões em curso nas disputas da categoria, mas são a mais importante fonte para um estudo nacional sob a ótica politicamente organizada dos profissionais.

Pode-se afirmar que a base da CNTE congrega acima de 60% dos docentes da educação básica pública brasileira. Tal projeção é possível, pois, com exceção do Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro (Sepe-RJ), todos os sindicatos das redes estaduais estão filiados à Confederação. Em relação aos sindicatos que representam as redes municipais do Mato Grosso do Sul, todos estão na base da entidade nacional, visto que são filiados à Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul (Fetems), filiada à CNTE. Por fim, ainda que o número de sindicatos de redes municipais filiado diretamente à CNTE seja pequeno, a filiação se concentra entre os sindicatos de capitais e grandes cidades, portanto, as grandes redes municipais.

Trabalhou-se, inicialmente, com o conjunto das resoluções do período de 1990 a 2017,<sup>1</sup> mediante a análise temática (Lapadat, 2010) de um tópico específico delas – o plano de lutas educacionais. Quando esse subitem não estava na estrutura do documento, os pesquisadores categorizaram os tópicos do plano de lutas por temáticas, incluindo, aqui, as que podem ser identificadas como lutas corporativas e lutas educacionais. A separação entre lutas corporativas e educacionais é realizada, no presente texto, como recurso metodológico típico ideal, dividindo em polos cognitivos aquilo que, na realidade, é um *continuum* repleto de gradações. Como luta corporativa entende-se aquela que se legitima pela associação orgânica de interesses concretos das atividades profissionais, no sentido em que Incisa (1992) e Reis (1995) definem corporativismo. Neste estudo, é explicitada como luta por carreira, remuneração, jornada e condições de trabalho. Assim, ainda que as lutas corporativas sejam materializadas em políticas educacionais, neste artigo, a expressão “lutas educacionais” foi metodologicamente reservada para aquelas que não derivam da associação orgânica de interesses profissionais, englobando, portanto, as lutas por projeto pedagógico, formação docente, gestão e financiamento da educação.

Em virtude do volume de documentos nesses 30 anos de história da CNTE, apresenta-se um panorama geral da categorização e uma análise mais focalizada das resoluções específicas dos anos de 1991 e 2017, como amostra do debate sindical. Justifica-se essa escolha, pois: no ano de 1991, ocorreu o primeiro congresso da CNTE; em 1990, houve o Congresso de Unificação, mas este teve como foco a organização da entidade; e o Congresso de 2017 foi o último realizado.

Além desta introdução, o artigo está organizado em três partes. A primeira expõe uma síntese de como o campo dos estudos em políticas educacionais vincula valorização do magistério e qualidade da educação. A segunda traz uma abordagem descritiva dos documentos da CNTE. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

---

<sup>1</sup> As resoluções de toda a série histórica foram disponibilizadas pela CNTE, porém, na digitalização dos originais, as resoluções de 1995, 2002 e 2008 contemplaram apenas os cadernos de tese. Neste artigo, optou-se por trabalhar com as resoluções finais, portanto, esses três anos não estão incluídos.

## A valorização dos professores e a qualidade da educação: alguns elementos da literatura

Os debates sobre qualidade da educação são marcados pelo reconhecimento da polissemia do termo (Dourado; Oliveira, 2009), que passa pela definição do que é qualidade e do que a compõe em diferentes contextos históricos e sociais. Uma primeira delimitação está no marco legal para a compreensão da qualidade como uma dimensão do direito à educação (Cury, 2014) e o reconhecimento da importância de essa dimensão ser proclamada como um princípio de organização da educação nacional no arcabouço legal brasileiro, a partir da Constituição de 1988.

Na chave explicativa da qualidade como direito – e não como processo de seleção meritocrática –, a centralidade do debate sobre os professores se apresenta, ainda que não esgote os elementos, com uma força constitutiva do fenômeno educacional. Nos termos de Cury (2014, p. 1060), “sem uma dignificação salarial, sem uma formação continuada, a avaliação de desempenho, legalmente prevista, tenderá mais para uma visão punitiva do que para a reiterada melhoria”. Os elementos de qualidade, relativa ao trabalho docente, indicados por Cury implicam tanto políticas dos sistemas de ensino quanto ações internas a cada escola. Dourado e Oliveira (2009, p. 209) delimitam que o debate sobre qualidade da educação precisa considerar a articulação entre o plano do sistema de ensino, o da escola, o do aluno e o dos professores; sobre a questão no plano do professor, articulam as ideias de formação com as de “profissionalização e ação pedagógica”.

O tema da profissionalização docente não é novo. Diversos autores (Tenti Fanfani, 2005; Oliveira, 2010; Mehta, 2013; Nóvoa, 2017; 2019) problematizam, no campo da sociologia das profissões, os dilemas que a docência enfrenta para se caracterizar como profissão com *status* reconhecido a partir de elementos tradicionais como: o controle sobre seu próprio trabalho ou o domínio técnico de seu saber; o controle sobre o acesso à profissão e a discricionariedade na execução do trabalho ou, em outros termos, a autonomia. As tensões em torno da existência ou não desses elementos levam Mehta, por exemplo, a definir o magistério como “semiprofissão” ao analisar a vida nas escolas americanas. Ainda que o autor se refira a um caso específico, alguns elementos do debate ajudam a refletir sobre o cenário brasileiro. Para Mehta (2013), o magistério pode ser definido como semiprofissão, na medida em que os professores não desenvolveram o mesmo poder das profissões tradicionais devido a razões relacionadas a:

- 1) alta demanda de quadros, o que impede um controle sobre quem entra na profissão;
- 2) falta de uma base codificada de conhecimento;
- 3) grande presença feminina e atendimento de crianças, que nas disputas sociais enfraquecem o *status*.

Cada um desses elementos é passível de debates próprios. Os dilemas sobre o conteúdo do trabalho docente e, por consequência, sobre formação relacionam-se

com os embates contra a padronização de resultados escolares e a necessidade de formatar a ação docente para que ela responda aos objetivos restritos de exames em larga escala. Essa questão foi motivo de ampla polêmica durante a tramitação da proposta da Base Nacional Comum Curricular (Hypolito, 2019) e encontra-se com os argumentos de que é preciso medir os resultados dos estudantes como forma de controlar o que se faz na escola. Mas não é apenas nessa direção que a alegação de Mehta pode ser entendida. O controle sobre o que é a natureza da profissão pode gerar debates acerca de uma codificação feita pelos próprios profissionais, o que pode se encontrar mais com a questão da autonomia e com a complexidade vislumbrada por Cury (2014) e por Dourado e Oliveira (2009) no reconhecimento da importância do trabalho docente na efetivação da qualidade da educação.

A perspectiva indicada por Mehta (2013) de que o magistério não tem uma base de conhecimento codificada de maneira suficiente, ainda que discutível, ajuda a reafirmar a necessidade da formação de professores em cursos de licenciatura. Por outra ótica, Oliveira (2010) percebe essa insuficiência em uma dimensão de ambiguidade entre o profissionalismo e a proletarização na constituição da identidade profissional docente. Nessa conjugação, a autora abre caminho para compreender a sindicalização como aríete do processo de valorização profissional, mesmo que, em termos da sociologia das profissões, possa parecer uma contradição conceitual.

No caso brasileiro, a permanência na legislação da ideia de que é possível admitir menos que a formação em nível superior, quando se trata da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental (Brasil. Lei nº 9.394, 1996), e, mais recentemente, a inclusão na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) da figura do notório saber na educação profissional (Brasil. Lei nº 13.415, 2017) compõem parte do problema de que a qualidade da formação pode ser relativizada, em um sentido de intensificação da proletarização e perda da codificação de conhecimento específico. Afirmar a formação de qualidade exige a determinação das licenciaturas como lócus de formação definitivo e condições para que esse percurso seja feito por todos os profissionais em atuação.

A questão do recrutamento massivo de quadros é um paradoxo, pois a alta demanda se articula com a necessária expansão da educação como direito. Portanto, é parte da qualidade da educação a sua forma ampla e democrática. Isso tem implicação direta nos orçamentos públicos, que precisam garantir patamar de investimento compatível com o tamanho do compromisso nacional. A medida para essa relação, conforme estabelecido no Plano Nacional de Educação de 2014, foi a equiparação da média da remuneração de professores à de profissionais de mesma formação (Brasil. Lei nº 13.005, 2014). Essa não é uma relação simples, pois a questão da jornada precisa ser considerada, uma vez que múltiplos vínculos não significam ampliação da média de remuneração. Os professores, ao necessitarem se submeter ao trabalho em mais de uma rede, ficam sujeitos a diferentes planos de carreira e trajetórias em seu interior. Ainda que haja dificuldade de medida, o princípio de isonomia com outros profissionais possuidores de ensino superior é salutar para pensar a valorização profissional.

Outro elemento que se pode considerar em diálogo com Mehta (2013) é a recorrente desigualdade entre professores por área de atuação. Diferentes estudos reiteram que os docentes brasileiros continuam sendo pagos pela estatura dos estudantes (Pinto, 2006; Barbosa, 2014). A desigualdade salarial entre os professores do ensino médio e os da educação infantil é resultado de uma aceitação social de que o trabalho com crianças pequenas é mais fácil, assim como dos processos de feminização e feminilização dessa etapa de ensino (Yannoulas, 2011) e da concentração dos professores da educação infantil nas redes municipais, que pagam as menores remunerações.

Pensar as relações entre qualidade e valorização docente implica enfrentar esse conjunto de condições e reafirmar a perspectiva mais ampla da atividade docente como profissão que exige condições de trabalho específicas para o desenvolvimento da atividade, que requer interação entre sujeitos e regularidade. Uma vista sobre a agenda sindical, naquilo que expõe a ambiguidade entre profissionalismo e proletarização (Oliveira, 2010), é uma forma de pensar tal relação pela perspectiva dos trabalhadores. As políticas de valorização e qualidade se dão em formulações teóricas e legislativas, mas é no interior de mobilizações concretas de agentes objetivos que elas se consolidam e se implementam. Os sindicatos, como agentes coletivos de representação, colocam luz e sombra em aspectos próprios da relação entre valorização e qualidade. Para aproximar o olhar sobre esses aspectos, passamos a uma mirada sobre os documentos da CNTE.

### **O debate sindical e a valorização dos professores**

O papel dos sindicatos de professores no embate sobre o conteúdo das políticas educacionais tem sido apontado como uma característica do sindicalismo docente (Ferraz; Gindin, 2014; Gindin, 2015) que se articula à tradicional agenda corporativa. Considerar a relação entre qualidade da educação e valorização de professores pressupõe pensar o quanto a luta contra a proletarização – atividade essencialmente corporativa – encontra a construção da profissão – consolidação de um saber especializado e de controle da atividade laboral que confere qualidade à ação – e conduz as disputas das políticas educacionais pelas entidades sindicais. Ou seja, não cabe apenas uma defesa utilitarista de que é preciso valorizar o profissional como se isso representasse automaticamente a ampliação da qualidade da educação. Essas são facetas efetivamente imbricadas, mas que se relacionam de maneira mais complexa do que como *inputs* e *outputs*.

O olhar sobre a questão com base nos “planos de lutas” da CNTE num percurso histórico permite observar a complexificação das facetas. Assim, procurou-se categorizar as reivindicações em dois blocos por meio do mapeamento do conjunto dos documentos de congressos: lutas corporativas e lutas educacionais. O bloco corporativo incluiu carreira, remuneração, jornada e condições de trabalho, e o das lutas educacionais englobou política educacional ampla, projeto pedagógico, formação docente, gestão e financiamento da educação.

**Tabela 1 – Quantidade de reivindicações por congresso e tipo  
CNTE – 1990-2017**

Bloco	Categoização	1990	1991	1993	1997	1999	2005	2011	2014	2017
Corporativo	Carreira e remuneração	1	2	2	4	6	2	2	5	2
	Piso salarial		1			2	1	8	2	2
	Condições de trabalho							2	3	4
	Jornada		1			1				
Lutas educacionais	Educação pública		1	2	1	1	4			1
	Financiamento da educação		1	2	2	5	5	2	6	4
	Formação		1						1	2
	Gestão democrática	1	4	3	3	3	2		3	2
	Política educacional	2	5	8	5	5	4	7	14	4
	Políticas públicas								4	
	Projeto educacional	2	1	5	1	2	4			2
<b>TOTAL</b>		<b>6</b>	<b>17</b>	<b>22</b>	<b>16</b>	<b>25</b>	<b>22</b>	<b>21</b>	<b>38</b>	<b>22</b>

Fonte: Congressos da Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE); dados organizados pelos autores.  
Nota: O intervalo entre os congressos variou ao longo do tempo, por questões que não cabem neste artigo.

140

Os itens que se referiam especificamente às estratégias sindicais foram retirados da Tabela 1, na qual se observa que o número de lutas/reivindicações ao longo dos congressos cresce, ainda que não seja de modo linear. O tratamento dos temas vai exigindo mais especificações e, portanto, a perspectiva das lutas vai tornando-se mais complexa e especializada. Em um primeiro olhar, pode-se identificar que o que denominamos lutas corporativas ocupa uma proporção menor das reivindicações e regularidade. Por exemplo, o tema carreira e remuneração, conforme esperado, aparece em todas as edições. Os tópicos que abordam as condições gerais da educação têm maior presença numérica, mas também variam mais em relação à conjuntura. Destaca-se o tema da gestão democrática com uma regularidade importante. Uma hipótese é que, por um lado, a questão é crucial para a organização da educação, tanto que é um princípio constitucional de organização da educação pública; por outro lado, é um tema de fronteira entre o corporativo e o educacional. Considerando os debates sobre a necessidade de a profissão docente recuperar a capacidade de tomada de decisão e autonomia, ou o controle sobre a codificação de seu trabalho nos termos de Mehta (2013), a gestão coletiva da vida escolar é um elemento relevante para a disputa sindical.

Paradoxalmente, essa busca de autonomia, via controle democrático da gestão – que implica controle das condições de trabalho, visto que contrapõe a autonomia da escola à heteronomia ao sistema –, ofusca o debate sobre formação. Talvez aqui se revele um dos limites da ambiguidade entre profissionalismo e proletarização.

Ainda que pautado pela luta da valorização docente, enquanto princípio constitucional da política educacional, o sindicalismo retira sua força política da capacidade de mobilização de sua base real – professores que, ao longo do tempo, tiveram os mais diferentes padrões de formação, nem sempre correspondentes ao nível superior. Contradição que se intensifica nas distintas etapas de ensino a que estão ligados.

Para aproximar a visão das demandas sindicais em relação às condições de produção da escola e da profissão, observe-se as reivindicações do Congresso de 1991. O primeiro congresso da CNTE é de 1990, porém este é o Congresso da Unificação, com um documento mais rico em elementos de organização interna. Optou-se, como antes mencionado, pela análise das lutas educacionais em 1991, quando elas já apresentavam uma formulação mais ampla.

**Quadro 1 – Eixo de lutas educacionais nas resoluções do Congresso da CNTE – 1991**

Eixo	Congresso 1991
Carreira e remuneração	Valorização dos trabalhadores em educação, regulamentando suas conquistas constitucionais imediatamente.
	Plano Nacional de Carreira Profissional.
Piso salarial	Piso Profissional Salarial.
Jornada	Jornada de trabalho com 50% de horas-atividades para todos os membros do magistério que atuem do pré-escolar ao 2º grau.
Educação pública	A CNTE deverá organizar uma campanha nacional contra as medidas autoritárias, demagógicas, propostas pelo governo para a área de educação. Essa campanha é parte fundamental do movimento em defesa da escola pública e devera ter como eixo central:
Financiamento da educação	Por verbas públicas exclusivamente para escolas públicas.
Formação	Formação e capacitação dos recursos humanos
Gestão democrática	Conselhos deliberativos e soberanos.
	Eleição direta para diretor de escola.
	Incentivo de formação dos grêmios livres e estudantis.
	Por eleição direta de diretores de escola, articulada com as entidades estudantis.
Política educacional	Melhoria da infraestrutura da qualidade dos serviços oferecidos pelas escolas públicas: construção, manutenção e reforma dos prédios escolares.
	Aquisição de equipamentos e materiais didático-pedagógicos para todas as escolas.
	Merenda suficiente e de qualidade para todos os alunos.
	Por uma LDB democrática e progressiva.
	Contra os 200 dias letivos.
Projeto educacional	A CNTE deverá, imediatamente, aprofundar junto as afiliadas, discussões sobre concepções de escola, escola unitária, passando também pela discussão da grade curricular, politécnica, etc.

Fonte: CNTE (1991).

Em termos corporativos, a afirmação da profissão se manifesta na chave da valorização, dando destaque à necessidade de efetivar os mecanismos previstos na Constituição de 1988 relativos a carreira e piso profissional. Note-se que a pauta da jornada coloca luz sobre um tema importante para pensar a qualidade do ensino e a natureza do trabalho docente, a hora-atividade, que tem uma relação direta com as possibilidades de planejamento e, portanto, de controle desse trabalho. Em termos de lutas educacionais, outrossim, a natureza do trabalho docente no âmbito da formação não se apresenta com força, ao contrário, a afirmação da profissão tem uma formulação muito geral de “formação e capacitação de recursos humanos”.

O Congresso de 2017, incluído nesta análise por ser o último, ocorre em um contexto de perda de direitos, marcado pela austeridade fiscal e pela aprovação da Emenda nº 95/2016, que induziu fortemente estados e municípios a interromperem políticas de valorização. O Quadro 2 retrata a categorização das reivindicações. Observe-se que, em termos corporativos, a inclusão de um conjunto de demandas de condições de trabalho revela as tensões que os profissionais da educação vivem na escola. Por exemplo, a questão da gestão democrática, fundamental desde o início dos debates, agrega a explicitação da luta contra o assédio moral.

A discussão sobre a jornada e a formação de professores não aparece. De certa forma, esses temas podem ter sido incorporados à luta pelo cumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN). Aqui, há uma tensão importante na ideia de profissionalização sustentada pela formação específica de professores. O PSPN foi definido tendo como parâmetro o nível médio na modalidade normal, posição da CNTE que representa um conjunto de trabalhadores componentes das redes públicas, mas que tensiona a ideia de que afirmar a natureza e a complexidade do trabalho docente implica defender o lócus da formação no ensino superior.

**Quadro 2 – Eixo de lutas educacionais nas resoluções do Congresso da CNTE – 2017**

(continua)

Eixo	Congresso 2017
Condições de trabalho	Lutar contra o assédio moral nas escolas.
	Lutar em defesa da segurança e promoção da saúde dos trabalhadores, com a constituição de comissões internas nos locais de trabalho e no serviço público.
	Atuar nas lutas em defesa dos/as trabalhadores/as LGBT em seus locais de trabalho e contra quaisquer discriminações  Realizar em nível nacional uma campanha de denúncia sobre as condições de trabalho e da saúde dos trabalhadores e trabalhadoras em educação, com o objetivo de construir novas propostas para o trabalho decente nas escolas.
Carreira e remuneração	Lutar contra as restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ao pagamento de salários nas áreas de saúde e da educação.
	Rejeitar as políticas de valorização profissional baseadas na meritocracia. Retomada da Lei do Piso em sua base original, ou seja, garantir a unidade nacional sobre o tema da valorização profissional articulando a qualificação da remuneração inicial com os referenciais mínimos de carreira definidos nacionalmente por legislação federal.

**Quadro 2 – Eixo de lutas educacionais nas resoluções do Congresso da CNTE – 2017**

(conclusão)

Eixo	Congresso 2017
Piso salarial	Manter a luta pela implantação imediata e integral da Lei nº 11.738 e mobilizar a categoria pela regulamentação do Piso Salarial e das Diretrizes de Carreira para todos os profissionais da educação.
Educação pública	Mobilizar a sociedade com vistas à ampliação do direito à educação pública, de qualidade social, inclusiva, democrática, laica, de tempo integral, através de mais financiamento público (10% do PIB para a educação pública), da gestão democrática e da valorização dos educadores.
Financiamento da educação	Luta pela manutenção e aplicação da Lei nº 12.858/2013 (recursos petróleo).
	Lutar pela regulamentação do Sistema Nacional de Educação, do Custo Aluno Qualidade (CAQi e CAQ) e de todas as metas do PNE, valorizando a educação pública.
	Garantir a aplicação de verbas públicas para a educação pública – contra a privatização e a mercantilização da educação.
	Garantir que os recursos advindos da Lei nº 12.858/2013, concernentes à União, sejam imediatamente destinados à ampliação dos recursos do FUNDEB, compondo a complementação da União adicionalmente aos “10%” já repassados pela mesma para este fim.
Formação	Reinvidicar a instituição de uma política nacional de profissionalização dos funcionários e funcionárias da educação.
Gestão democrática	Lutar pela democratização dos conselhos de educação (nacional, estaduais e municipais) com representação dos educadores públicos.
	Lutar pela instituição, fortalecimento e afirmação dos conselhos escolares autônomos e pela gestão democrática com eleição direta das direções em todas as escolas públicas.
Política educacional	Lutar contra a reforma do ensino médio, a lei da mordaza e todas as propostas reacionárias do governo golpista.
	Denunciar em nível nacional a condição das infraestruturas dos prédios escolares e cobrar maiores investimentos para que sejam feitas as melhorias necessárias.
	Regulação e fiscalização da educação privada.
	Lutar contra a terceirização e a precarização das condições de trabalho, contra as Organizações Sociais na educação e contra quaisquer parcerias público-privadas.
Projeto educacional	Lutar contra a militarização das escolas.
	Pela implementação das leis nº 10.639 e nº 11.645 e em defesa da regulamentação do Estatuto da Igualdade Racial e do Estatuto da Juventude.

Fonte: CNTE (2017).

Os elementos da conjuntura e da disputa do projeto educacional do País são bastante explícitos e transitam desde as condições de oferta das escolas (infraestrutura, financiamento) até aquelas do plano educacional que interessa aos trabalhadores, o que se vê, por exemplo, nas posições sobre os processos de

militarização ou na defesa da implementação das diretrizes para a igualdade racial nas escolas.

### **Considerações finais: aproximações ao debate qualidade e sindicalismo docente**

Este artigo não pretende esgotar o debate da agenda sindical, mas inserir na relação entre valorização e qualidade uma dimensão que se afasta das abordagens pragmáticas que tomam o professor como um insumo que precisa ser valorizado para produzir qualidade. A valorização da docência como profissão, em que pesem os debates em torno do conceito, passa pelo reconhecimento da visão que os professores têm sobre o processo educacional, sintetizado em certa medida pelo debate sindical, que reafirma a necessidade de a qualidade ser dimensionada, de acordo com Dourado e Oliveira (2009), em diferentes planos que vão da proteção ao estudante à gestão do sistema. Nesses termos, há um conhecimento específico que é fundamental para a ação docente operar em meio ao conjunto de demandas e de pressões.

A agenda sindical coloca luzes em algumas dessas tensões, por exemplo, a permanente necessidade da gestão democrática e a luta contra seu oposto, as demandas para regular o assédio moral nas escolas. Mas a agenda sindical deixa na sombra alguns elementos, como o caso específico da formação. A pergunta sobre o lócus que define o profissional e assegura a qualidade na educação, ambígua na legislação, entre a formação de nível médio na modalidade normal e a licenciatura, não aparece de forma explícita. A formação, ainda que categorizada como luta educacional, revela-se no interior de um forte limite corporativo. Mesmo quando coloca em cena a reforma do ensino médio, o documento analisado não traz ao palco a questão do notório saber, presente em tal reforma e frontalmente oposto ao conceito de profissionalização docente.

Se as políticas de valorização docente se constituem componentes das políticas de qualidade educacional, e dentro desse marco se articulam como políticas de remuneração, carreira, condições de trabalho e formação, esta última parece ser o elo frágil na pauta sindical. Da mesma maneira, se compreendermos profissionalização como processo de autonomização de um coletivo detentor de conhecimento especializado que consegue exercer controle sobre suas próprias condições de trabalho, o segundo elemento se faz sentir fortemente (gestão democrática, luta contra formas de assédio, oposição à escola sem partido etc.), mas a posse de um conhecimento especializado não tem a mesma ênfase discursiva.

A ambiguidade entre profissionalização e proletarização (Oliveira, 2010) se insinua para o segundo polo, reforçando a ideia de "semiprofissão" de Mehta (2013). Entendemos a complexidade desse paradoxo, pois o polo teórico de proletarização – na agenda sindical – é a luta contra esse processo e não o seu reforço. E, quando se sugere o reforço da "semiprofissão", não se pensa em sinônimo de proletarização. Ao contrário, a dinâmica da luta corporativa e de classe, que está na base do

movimento sindical, não necessariamente se harmoniza de maneira linear com a profissionalização, no sentido que esse termo tem para a sociologia das profissões – que, muitas vezes, inspira as políticas de valorização. Para tal debate, faz-se necessário um conceitual mais refinado, o que não cabe neste momento. Aqui, apenas se registra que a empiria provoca o campo científico a repensar a relação entre qualidade, valorização e luta sindical.

### Referências bibliográficas

---

ALVES, T. et al. Financiamento da escola pública de educação básica: a proposta do simulador de custo-aluno-qualidade. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 40, p. 1-40, dez. 2019.

BARBOSA, A. Salários docentes, financiamento e qualidade da educação no Brasil. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 511-532, abr./jun. 2014. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/edreal/v39n2/v39n2a09.pdf> >. Acesso em: 10 abr. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 23 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira” [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2003.

BRASIL. Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 mar. 2008.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 2008.

BRASIL. Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 set. 2013.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1. p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, [...] e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 fev. 2017.

CAMARGO, R. B. et al. *Pesquisa Nacional Qualidade na Educação: problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica*. Brasília, DF: Inep/MEC, 2006. 140 p.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO (CNTE). *Entidades filiadas*. [2020]. Disponível em: <<https://www.cnte.org.br/index.php/menu/institucional/entidades-filiadas>>. Acesso em: 21 dez. 2020.

CONGRESSO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO (CNTE), 23., 1991. *Caderno de resoluções*. Olinda: CNTE, 1991.

CONGRESSO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO (CNTE). 33., 2017. *Caderno de resoluções*. Brasília, DF: CNTE, 2017. Disponível em: <[https://www.cnte.org.br/images/stories/2017/33\\_congresso\\_caderno\\_de\\_resolucoes\\_final\\_web.pdf](https://www.cnte.org.br/images/stories/2017/33_congresso_caderno_de_resolucoes_final_web.pdf)>. Acesso em: 21 dez. 2020.

146

CURY, C. R. J. A qualidade da educação brasileira como direito. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1053-1066, out./dez. 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01053.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2020.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. Disponível em: <<https://scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a04.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2020.

FERRAZ, M. A. S.; GINDIN, J. Sindicalismo docente no Governo Lula: desafios, protagonismo e fragmentação. In: OLIVEIRA, R. V.; BRIDI, M. A.; FERRAZ, M. (Orgs.). *O sindicalismo na Era Lula: paradoxos, perspectivas e olhares*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014. p. 283-303.

GINDIN, J. *Por nós mesmos: o sindicalismo docente de base na Argentina, no Brasil e no México*. Rio de Janeiro: Azougue, 2015.

GROCHOSKA, M. A. *Políticas educacionais e a valorização do professor: carreira e qualidade de vida dos professores de educação básica do município de São José dos Pinhais/PR*. 2015. Tese (doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

HANUSHEK, E. A. Valuing teachers: how much is a good teacher worth? *Education Next*, v. 11, n. 3, p. 40-45, 2011.

HYPOLITO, A. M. BNCC, agenda global e formação docente. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 13, n. 25, p. 187-201, jan./maio 2019. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/995/pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2020.

INCISA, L. Corporativismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília, DF: UnB, 1992.

LAPADAT, J. C. Thematic analysis. In: MILLS, A.; DUREPOS, G.; WIEBE, E. *Encyclopedia of case study research*. Thousand Oaks, USA: SAGE Publications, 2010. Disponível: <<http://dx.doi.org/10.4135/9781412957397>>. Acesso em: 21 dez 2020.

MEHTA, J. *The allure of order*. New York: Oxford University Press, 2013.

NÓVOA, A. Firmar a posição como professor, afirmar a profissão docente. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 47, n. 166, p. 1106-1133, out./dez. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/cp/v47n166/1980-5314-cp-47-166-1106.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2020.

NÓVOA, A. Os professores e a sua formação num tempo de metamorfose da escola. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 44, n. 3, p. 1-15, set. 2019. [e84910. Epub 12-set-2019] Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/84910>>. Acesso em: 21 set. 2020.

OLIVEIRA, D. A. Os trabalhadores da educação e a construção política da profissão docente no Brasil. *Educar em Revista*, Curitiba, n. especial, p. 17-35, 2010. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/20463>>. Acesso em: 21 set. 2020.

PINTO, J. M. de R. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, DF, v. 22, n. 2, p. 197-227, jul./dez. 2006. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/18877>>. Acesso em: 21 set. 2020.

REIS, B. P. W. Corporativismo, pluralismo e conflito distributivo no Brasil. *Dados: Revista de Ciência Sociais*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 417-457, 1995.

TENTI FANFANI, E. *La condición docente: análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2005.

VERHINE, R. E. *Levantamento de custo-aluno-ano em escolas de educação básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade*. Relatório Nacional de Pesquisa produzido para o Inep. 2005.

YANNOULAS, S. C. Feminização ou feminilização? Apontamentos em torno de uma categoria. *Temporalis*, Brasília, DF, v. 11, n. 22, p. 271-292, jul./dez. 2011.

Andréa Barbosa Gouveia, doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), é professora da Universidade Federal do Paraná (UFPR), onde atua no Núcleo de Pesquisa em Políticas Educacionais e está credenciada no Programa de Pós-Graduação em Educação, na linha de pesquisa em Políticas Educacionais.

andreabg@ufpr.br

Marcos Alexandre dos Santos Ferraz, doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (2005) e pós-doutor pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Portugal, é professor associado no Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR), do qual também é diretor. Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia do Trabalho e Sindicalismo, atuando principalmente nos seguintes temas: sindicalismo docente na educação básica, trabalho docente e política educacional, movimento dos trabalhadores e sociologia do trabalho.

ferrazmarcos@uol.com.br

Recebido em: 29 de junho de 2020

Aprovado em 21 de setembro de 2020

# Qualidade da/na educação: narrativas de professoras sobre o trabalho docente

Maria Alfredo Moreira

Rosa Maria Moraes Anunciato

Maria Aparecida Pereira Viana

149

---

## Resumo

Este artigo analisa textos escritos por 42 professoras em contextos de graduação, pós-graduação e extensão, com o objetivo de identificar concepções de qualidade da/na educação presentes em suas narrativas, produzidas em Portugal e no Brasil. Confrontamos as narrativas dominantes com a discussão do conceito de qualidade da/na educação associado a processos de transformação individual e coletiva que visam ao desenvolvimento de práticas democráticas e equitativas na escola, no trabalho docente e na sociedade. As narrativas das professoras mostram de que modo a qualidade da/na educação se associa ao trabalho docente como luta pela justiça social, quando procura valorizar e atender à diversidade e à inclusão de todos. Demonstram ainda como esse trabalho desafia as forças históricas e estruturais que condicionam a transformação da educação, procurando os fins democráticos que a educação escolar deve perseguir.

Palavras-chave: abordagem fenomenológica; compromisso social do professor; desenvolvimento profissional; inclusão educacional.

---

## **Abstract**

### **Quality in/of education: teacher narratives on teacher work**

*This research article analyses texts written by 42 teachers in graduate, postgraduate and outreach education programs, in order to identify within their narratives what they report as quality in/of education, in two national contexts: Portugal and Brazil. The prevailing narratives are confronted with the discussion of the concept of quality in/of education associated with processes of individual and collective transformation that aim at the development of democratic and equitable practices in school, within teaching work and in society. The teachers' narratives show how quality of/in education is associated with teacher's work to fight for social justice, when it seeks to value and attend to the diversity and inclusion of all. They also show how this work challenges the historical and structural forces that condition the transformation of education, seeking the democratic means that school education must pursue.*

*Keywords: educational inclusion; phenomenological approach; professional development; teacher social commitment.*

---

150

## **Resumen**

### **Calidad de la/en la educación: narrativas de profesoras sobre el trabajo docente**

*Este artículo analiza textos escritos por 42 profesoras en contextos de graduación, posgrado y extensión, con el objetivo de identificar concepciones de calidad de la/en la educación presentes en sus narrativas, producidas en Portugal y en Brasil. Confrontamos las narrativas dominantes con la discusión del concepto de calidad de la/en la educación juntamente con procesos de transformación individual y colectiva que apuntan al desarrollo de prácticas democráticas y equitativas en la escuela, en el trabajo docente y en la sociedad. Las narrativas de las profesoras muestran cómo la calidad de la/en la educación se asocia al trabajo docente como una lucha por la justicia social, cuando busca valorar y atender a la diversidad y a la inclusión de todos. También muestran cómo este trabajo desafía las fuerzas históricas y estructurales que condicionan la transformación de la educación, buscando los fines democráticos que la educación escolar debe perseguir.*

*Palabras clave: compromiso social del profesor; desarrollo profesional; enfoque fenomenológico; inclusión educativa.*

---

## Introdução

Estamos vivendo a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), em vigor a partir de 1º de janeiro de 2016. Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), desdobrados em 169 metas e aprovados por unanimidade pelos 193 estados membros, visam resolver as necessidades das pessoas, enfatizando que ninguém deve ser deixado para trás (Portugal. Comissão..., 2020). O ODS 4 incide exatamente sobre a educação de qualidade, entendida como inclusiva e equitativa em todos os níveis de escolaridade e para todas as pessoas, independentemente de sexo, idade, raça, etnia, incluindo pessoas com deficiência, migrantes, povos indígenas, crianças e jovens.

Numa sociedade cada vez mais desigual, o fosso entre os ricos e os pobres, bem como os níveis de pobreza e de exclusão social, são verdadeiras ameaças a essa Agenda, apesar dos avanços notáveis nos direitos humanos a que assistimos na transição do século (Torres Santomé, 2011). Continuamos a ter níveis de abandono e de insucesso escolar escandalosos em todo o mundo, principalmente no que diz respeito às crianças oriundas de classes trabalhadoras, de raças/etnias minoritárias e com antecedentes migratórios, em grande parte devido aos maiores riscos de exclusão social e de pobreza que experienciam (Kraszewska; Knauth; Thorogood, 2011; Torres Santomé, 2011).

Em todo o mundo, as dimensões pessoais, familiares, escolares, comunitárias e os fatores associados se convertem em práticas e discursos de exclusão, naturalizando o fracasso escolar e o abandono educativo como fenômenos inevitáveis. Essa naturalização é uma marca de políticas e movimentos darwinistas de natureza neoliberal e mercantilista que alimentam a criação de subjetividades nos “fracassados” e que os fazem acreditar que não se encaixam no sistema escolar (Vázquez Recio; López-Gil, 2018), em vez de perceberem que não são eles e elas que abandonam a escola, mas a escola é que os abandona (Freire, 1991).

A educação de qualidade para todas as crianças e jovens é um imperativo global de sustentabilidade das nações e do planeta. Dela depende não apenas a pujança da economia global, mas também o bem-estar e a qualidade de vida dos indivíduos. Uma educação de qualidade, associada ao sucesso acadêmico, é fundamental para a promoção da mobilidade social, na medida em que apenas a elevação do capital cultural, humano e social das populações lhes permite aceder a carreiras profissionais que rompam com ciclos de pobreza e de baixas aspirações, melhorando suas condições econômicas e sociais (OECD, 2011).

### **Qualidade da/na educação: discutindo narrativas dominantes**

O conceito de qualidade da/na educação é um dos mais contestados socialmente e raramente se associa às desigualdades sociais, econômicas e culturais das populações. Se queremos assumir e defender o direito universal a uma educação de qualidade, não podemos deixar de submeter à análise crítica os discursos e as

práticas que se produzem no campo (Escudero; Trillo, 2017). Torres Santomé (2006, p. 30) alerta-nos para a necessidade de desenvolvermos um posicionamento crítico, de análise dos discursos dos produtores de narrativas de qualidade e excelência, segundo os quais o mundo no qual vivemos pauta-se pela igualdade de oportunidades, não fazendo sentido relacionar classicismo, racismo, sexismo, injustiças e desigualdades sociais com o fracasso escolar; essas narrativas são legisladas e impostas como se tratassem de uma questão técnica e neutra. Como afirma Apple (*apud* Paraskeva, 2010), quando a educação é vista como transmissão de conhecimento neutro, seu papel é preparar os estudantes para a competição, ao mais baixo custo e o mais eficazmente possível.

A ideia de currículo neutro assenta numa concepção de conhecimento que valoriza claramente certas formas de conhecer em detrimento de outras – há apenas uma forma certa de conhecer, produzida histórica e culturalmente por uma estrutura herdada do colonialismo do passado, cujas ramificações se estendem ao presente (Quijano, 1992). Nas palavras de Santos (2008, p. 28), o (ainda) predomínio de uma perspectiva colonialista nas sociedades ocidentais constitui uma forma violenta de epistemicídio, um “fascismo epistemológico”, que consiste em “uma relação violenta de destruição ou supressão de outros saberes”. Essa hierarquia de saberes e conhecimentos na sociedade, trazida para a escola, resulta, muito frequentemente, na exclusão de determinados grupos sociais, habitualmente dos saberes e das experiências de minorias étnicas, rurais, com necessidades educativas especiais, de determinada orientação sexual ou religiosa. Essa exclusão constitui o que Paraskeva (2016) denuncia como “epistemicídios curriculares nas escolas”, isto é, a supressão das formas de conhecimento nos currículos e nas salas de aula das comunidades e famílias das crianças e dos jovens pertencentes a grupos minoritários menos poderosos.

No caso português, podemos afirmar que as vozes mais ausentes são as das comunidades ciganas. Em Portugal, as crianças e os jovens de etnia cigana continuam a ser o grupo que mais apresenta retenções e abandono escolares (triplicam os valores para a restante população), que mal conclui o ensino secundário e quase não chega ao ensino superior (CE, 2012; Portugal. DGEEC, 2017). O crescente anticiganismo na Europa constitui a principal barreira à efetiva inclusão dessas comunidades, pois trata-se do grupo que corre maiores riscos de pobreza nos 28 países membros – 80% versus 17% para a população geral (FRA, 2019). O país tem vindo a melhorar muito os índices de inclusão dessas populações, aumentando bastante o número de crianças na escola (Portugal. DGEEC, 2017), por meio de programas de mediação intercultural e de formação de professores. Contudo, ainda estamos longe da efetiva igualdade e integração desses estudantes na escola portuguesa, uma vez que as práticas escolares ainda se sustentam em processos de assimilação cultural e não de efetiva integração, enquanto práticas educativas potenciadoras do sucesso dessas/es estudantes no currículo regular (Casa-Nova, 2013).

No caso brasileiro, registamos compromissos com o esforço contínuo de eliminação de desigualdades históricas, respeito pelos direitos humanos, pela

sustentabilidade socioambiental, pela valorização da diversidade e da inclusão e pela valorização dos profissionais que atuam na educação de milhares de pessoas todos os dias (Brasil. MEC, 2014, p. 9). Esses princípios não perderam a validade e a pertinência ante a Agenda 2030 da ONU e deveriam ser incluídos como itens balizadores da qualidade na educação nas três etapas da educação básica, com particular atenção às seguintes modalidades:

- Educação especial – atende aos alunos com necessidades educacionais especiais, preferencialmente na rede regular de ensino, como sujeitos de direito ao acesso à escola. Apesar de, ao longo dos anos, esse coletivo ter ganho força e conquistado direitos legais, ainda existem déficits quanto à garantia da inclusão das pessoas com deficiência na escola.
- Educação indígena – as políticas públicas nacionais para os povos indígenas no Brasil têm como referencial os direitos diferenciados garantidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Apesar do reconhecimento da autonomia indígena e da necessidade de políticas específicas e diferenciadas, ainda há poucos espaços para a participação dos povos indígenas na elaboração de políticas públicas educacionais.
- Cultura afro-brasileira e africana – as lutas dos movimentos negros promoveram algumas conquistas, como a criação da Lei nº 10.639/2003, que incluiu no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “história e cultura afro-brasileira e africana”. Por meio dela, as instituições de ensino podem se munir de orientações, princípios e fundamentos para o planejamento e a execução do conteúdo afro-brasileiro e africano em sala de aula.
- Educação do campo – as lutas dos movimentos sociais do campo e educadores comprometidos com a educação em ambientes rurais ampliaram o debate sobre a quase inexistência de políticas de educação para essa área, numa situação de invisibilidade dessa população.

Apesar do reconhecimento legislativo dos direitos a uma educação de qualidade desses coletivos, a emergência de fenômenos como a privatização, o gerencialismo e a empresarialização das escolas portuguesas e brasileiras tem vindo a ameaçar um projeto mais democrático e pluralista da educação (Antunes; Peroni, 2017; Peroni; Caetano; Arelaro, 2019).

### **As narrativas dos professores na proposta de uma educação de qualidade**

A docência é uma prática social que deve ser problematizada, compreendida, transformada, dialogada e construída nos significados que emergem das práticas de professores e estudantes. A docência não resulta somente da utilização de conhecimentos teóricos numa perspectiva aplicacionista; esses são também

construídos e reconstruídos no movimento da prática docente (Wilson; Shulman; Richert, 1987). No exercício da docência, o professor produz os conhecimentos necessários à sua ação, revendo e reconstruindo a sua intervenção pedagógica, numa atitude crítico-reflexiva, criando formas de ser e de agir necessárias para o desenvolvimento pessoal, profissional e institucional que Mizukami (2004) caracteriza como o protagonismo dos professores.

O acesso às experiências e aos conhecimentos dos professores pode efetuar-se pelo recurso às suas narrativas profissionais. Os professores conhecem a docência por meio de imagens, rituais, hábitos, ciclos, rotinas e ritmos que têm por base a própria experiência, traduzida nas histórias dos professores e das escolas (Clandinin; Connelly, 2011). A vida é constituída por aquilo que nos atravessa e pelas nossas próprias experiências, e passar pela experiência é sair transformado por ela: “o que acontece enquanto experiência só pode ser interpretado narrativamente. É na história de nossas vidas que os acontecimentos ganham uma ordem e um sentido” (Larrosa, 2004, p. 17).

As experiências vividas e narradas pelos professores desencadeiam e atribuem novos sentidos ao vivido, servindo para melhor compreender o processo de ensinar e dar sentido ao trabalho docente (Martins; Anunciato, 2018). Olhar para suas histórias de vida possibilita se distanciar dos acontecimentos experienciados e, assim, analisá-los e, quando preciso, ressignificá-los. Ao reconstruir suas trajetórias no diálogo consigo e com os outros, por meio das narrativas, descortina-se um espaço de aprendizagens, de formação e de investigação.

154

As narrativas permitem-nos compreender como os professores elaboram concepções sobre a educação ancoradas nas experiências de vida e formação como sujeitos imersos numa história, cultura, territorialidade etc., mas, em particular, ancoradas na relação com o outro: estudantes e suas famílias, pares e gestores da educação. Perceber essas narrativas como fonte de conhecimento sobre a docência exige estarmos mais presentes e atentos aos pormenores que permeiam a vida cotidiana, em especial a vida docente que demanda diariamente ação e interação humana.

A pesquisa narrativa na formação de professores cria um espaço para ampliar a sua voz, problematizar as relações de poder ao equacionar alternativas aos discursos e às práticas vigentes, desterritorializando a formação de professores de um modo que desafia as hegemonias positivistas e tecnorracionalistas na investigação educacional (Paraskeva, 2011). Ao contar suas histórias únicas, os professores criam uma multiplicidade de histórias de qualidade da/na educação, que, simultaneamente, os inspiram e os educam, mas também aos outros que as leem. É isso que veremos no estudo empírico que realizamos com professoras portuguesas e brasileiras.

### **Abordagem metodológica do estudo**

Na pesquisa narrativa, “o estudo da experiência como história é, antes de mais, um modo de pensar a experiência. Usar a metodologia da pesquisa narrativa

significa adotar uma visão particular da experiência enquanto fenômeno sob estudo” (Connelly; Clandinin, 2006, p. 477 – tradução nossa). Desse modo, como o objeto de estudo é o discurso oral ou escrito, as perspectivas de análise são hermenêuticas (Bolívar, 2012) e fenomenológicas (Flick, 2009). A abordagem fenomenológica foca o sentido construído pelas professoras sobre o que constitui qualidade da/na educação e o modo como a experiência vivida modela essas representações. Por outro lado, a perspectiva interpretativa e hermenêutica cria espaço para as singularidades e comunalidades das histórias narradas, integrando-as num todo unificado que visibiliza o fenômeno estudado (Bolívar, 2012). É importante reconhecer que as narrativas das professoras são histórica e socialmente situadas, desenvolvidas em tempos e espaços afetados por condições pessoais e sociais únicas, dado que o indivíduo se inscreve numa rede contextual complexa, na qual se jogam fatores de ordem histórica, política, social, cultural, econômica etc., que vão necessariamente ter impacto no modo como se vê a si mesmo e na relação com os outros (Delory-Momberger, 2012).

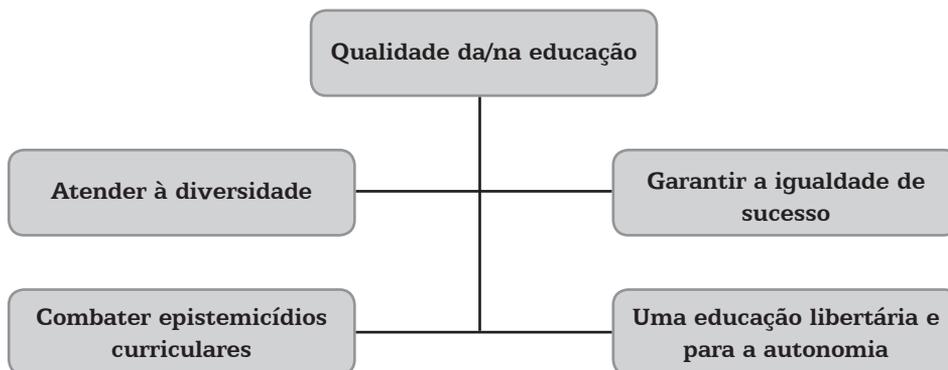
Para efeitos da redação deste estudo, selecionamos textos autobiográficos escritos por professoras portuguesas e brasileiras, em contextos de graduação, pós-graduação e extensão. Tendo sido produzidos com finalidades associadas ao desenvolvimento profissional docente, em modalidade presencial e *on-line*, as autoras recuperaram essas narrativas, lançando agora outro olhar sobre as representações de qualidade da/na educação que emergem. Selecionamos as narrativas de 11 professoras portuguesas e 31 professoras brasileiras, de 2016 a 2018. Em 2018, convidamos as participantes para uma entrevista com a finalidade de refletir sobre o significado da experiência de escrita das narrativas para o seu desenvolvimento profissional. Cinco acederam à entrevista, que foi realizada entre outubro de 2018 e janeiro de 2019, em modalidade presencial e *on-line*.

Na recolha dos textos e no decorrer das entrevistas, as professoras participantes foram informadas dos objetivos do estudo e do tratamento que seria dado à informação recolhida, e deram seu consentimento informado. Foi assegurado também que apenas as pesquisadoras conheceriam as identidades das professoras, usando, com essa finalidade, nomes fictícios nos testemunhos.

O *corpus* de análise foi submetido à análise temática teórica, tarefa que visa decompor um componente dos dados e que é guiada pelo interesse teórico ou analítico do investigador (Braun; Clarke, 2006, p. 84). O objetivo é identificar temas e ideias, padrões repetidos em textos que remetam para o conceito de qualidade da/na educação e que sempre estiveram lá, tecidos nas palavras explícitas e sentidos implícitos dos discursos. A questão que nos orientou na análise foi a seguinte: *Qual(is) é(são) o(s) significado(s) de uma educação de qualidade para essas professoras e que se reflete(m) nas suas práticas?*

Na resposta às questões foi seguida uma análise temática latente dos textos, como método para identificar, analisar e relatar padrões (temas), com base em uma perspectiva teórica que reconhece o papel dos indivíduos na atribuição de significados à sua experiência, em diálogo com o contexto social mais vasto e que influencia o modo como esses significados são construídos (Braun; Clarke, 2006). Procuramos,

assim, ideias, pressupostos e conceptualizações de qualidade da/na educação, sem deixar de equacionar a sua inscrição num determinado contexto histórico-cultural. Retornar aos textos vários anos depois exigiu releitura, movimentos de ida e retorno, à medida que íamos tematizando, refinando e ressignificando temas e subtemas ou categorias (Viana, 2019). O resultado final encontra-se na Figura 1.



**Figura 1 – A visão de qualidade da/na educação que emerge das narrativas**

Fonte: Elaboração própria.

### **O que nos dizem as narrativas sobre qualidade da/na educação e seus constrangimentos**

156

A seguir, apresentam-se as categorias identificadas nas narrativas das professoras: atender à diversidade dos estudantes; garantir a igualdade de sucesso em sala de aula; combater os epistemicídios curriculares; e, educação libertária e para a autonomia.

#### *Qualidade da/na educação significa atender à diversidade dos estudantes*

Nas suas narrativas, que incidem nas suas práticas, e também naquelas que observam em outras colegas, as professoras sinalizam prioridades e dificuldades de um trabalho de sala de aula equitativo e inclusivo, antirracista e multicultural, que visa atender a cada estudante na sua especificidade, com particular atenção às crianças e aos jovens com necessidades educativas especiais.

O professor deve seguir uma abordagem metodológica com vista à equidade, envolvendo os estudantes num processo de construção de conhecimento que diminua o racismo e o preconceito. Este é um assunto importante nas escolas de hoje, pois o preconceito nunca foi tão elevado entre as crianças e os adolescentes com diferentes etnias, culturas, meios de origem e minorias. Às vezes esconde-se em pleno dia e nós, como professores, devemos conhecer todos os sinais. (Beatriz, professora portuguesa, narrativa, 2018).

Acima de tudo, é importante garantirmos que cada criança tem a oportunidade de estudar numa escola perto de casa (...) não devemos fechar escolas como estamos a fazer (...) as crianças com deficiência deveriam receber educação de

acordo com a sua deficiência. Muitas vezes estão integradas na sala de aula, mas os professores sentem-se perdidos e não sabem o que fazer com elas. Estas crianças deveriam ser tratadas com respeito (...) os alunos deveriam ser vistos como indivíduos, não como números ou como mais um aluno. (Helena, professora portuguesa, narrativa, 2016).

Em seus escritos, essas professoras mostram que caminhos podem ser seguidos e que divergem do foco míope e acrítico em métodos *fétiche* (Bartolomé, 2007), guiando a decisão pedagógica por uma consciência sociopolítica e com atenção à heterogeneidade.

A meu ver, o planejamento do trabalho com as crianças, a formação de duplas produtivas, a leitura constante, as atividades diferenciadas, a avaliação diagnóstica individual e o registro do desempenho de cada aluno, tudo isso foi bem pensado e organizado de forma a atender não só as necessidades da sala, mas também as especificidades de cada aluno, conforme as facilidades e dificuldades observadas. Isso demonstra o comprometimento da professora com uma educação de qualidade, que pensa no grupo ao dispensar um olhar individualizado sobre cada aluno, buscando atendê-los da melhor maneira possível, contribuindo com seu desenvolvimento e crescimento. (Simone, professora brasileira, narrativa, 2016).

#### *Qualidade da/na educação significa garantir a igualdade de sucesso em sala de aula*

Atender à diversidade dos estudantes, com vista à inclusão de todos num ambiente acolhedor, traz consigo uma prática de sala de aula centrada no aluno, histórica e contextualmente situada, que recupera e valoriza os saberes das comunidades de origem dos estudantes que são trazidos para a escola, sem deixar de existir uma instrução rigorosa e a aquisição de conhecimentos socialmente relevantes (Bartolomé, 2007; Darder, 2015).

Nós conversávamos sobre direitos e deveres do cidadão, infelizmente num ambiente e para pessoas com os direitos pouco exercidos, pessoas com histórico de descaso, trabalhadores de serviços pesados, na lida do manejo da enxada, causa pelas quais as mãos dos alunos com idade mais avançada impedia de fazer uso do lápis com destreza. Tinha na parede o alfabeto, cartazes com as sílabas simples e as complexas e com os números. Mas o que mais importava para eles era aprender escrever e ler o nome e o sobrenome, cada aluno confeccionava seu crachá com seu nome, era muito importante saber com quais letras escreviam o próprio nome, era gratificante vê-los aprendendo a aprender. (Carolina, professora brasileira, narrativa, 2017).

O perfil dos alunos era bastante variado por ser uma multisseriada, vinham de ambientes não letrados em que a leitura e a escrita não tinham muito significado. Alguns estavam em idade avançada e ainda não estavam alfabetizados, mas ainda lembro dos seus olhos de confiança e esperança toda vez que eu iniciava as aulas, o que aumentava meu comprometimento e responsabilidade pela aprendizagem de cada um. (Josefina, professora brasileira, narrativa, 2017).

Em suas narrativas, as professoras desenvolvem uma consciência dos mecanismos de exclusão escolar que não as remete para um lugar de imobilismo e

resignação; pelo contrário, essa consciência apenas reforça a assunção de uma responsabilidade social, um compromisso com o papel de proteção e defesa dos seus alunos.

### *Qualidade da/na educação significa combater os epistemicídios curriculares*

Como Torres Santomé (2011, p. 524) nos recorda, é muito mais fácil distorcer os outros quando não somos capazes de ouvir suas vozes originais, seus argumentos, suas preocupações. Quando ouvimos as vozes dos professores e, por meio delas, as histórias dos seus alunos, percebemos de que modo as escolas estão populadas por histórias únicas sobre o outro, que excluem as vozes e as histórias de grupos minoritários (Adichie, 2009).

Em uma das turmas com qual trabalhei o livro "Menina bonita do laço de fita", as crianças não reagiram bem ao livro: falavam que a menina não era bonita, indicando vários preconceitos com relação ao que é ser negro ou negra no Brasil. Fui questionando as crianças sobre o que sabiam a respeito do continente africano, de onde os antepassados da menina do livro se originavam. As respostas indicaram ideias preconceituosas que são transmitidas pela mídia, inclusive. Após estudos e planejamento de atividades sobre o continente africano, pude mostrar outras imagens e ideias, o que pode contribuir para que algumas certezas fossem abaladas. (Elsa, professora brasileira, narrativa, 2016).

Lembro-me de uma aula de história do 9º ano em que aprendíamos como Cristóvão Colombo chegou à América e como isso se tornou um dos maiores eventos mundiais. Lembro-me de me ensinarem que os nativos americanos não resistiram, na realidade, estavam curiosos acerca "dos homens brancos". Também me lembro de me ensinarem que os "homens brancos" não eram tão simpáticos para os nativos americanos. Os homens brancos trouxeram a morte com eles: violência, doença, escravatura, violação e pilhagem, até que os nativos fugiram das suas terras e se esconderam em lugares aos quais chamamos hoje reservas índias, pois as tribos nativas ficaram reduzidas a quase nada. O que acho triste é que durante estas lições de história nos ensinavam que as expedições europeias para a América eram essenciais, pois o "homem branco" tinha de trazer a civilização para os nativos (...) Este é apenas um exemplo de como a educação em Portugal está muito atrasada. Referi um grupo étnico que não está em Portugal, mas o que se passa com a população negra em Portugal? Ou com a população cigana? Estes certamente vivem no nosso país e não me lembro de uma só vez em que a sua cultura tenha sido referida e respeitada. (Sílvia, professora portuguesa, narrativa, 2018).

Para o combate aos epistemicídios curriculares presentes no cotidiano das escolas que sirva um projeto de educação de qualidade que desterritorialize o currículo e a formação de professores, Paraskeva (2010, 2016) propõe uma *teoria curricular itinerante* que nos obrigue a equacionar um *pensar as alternativas de modo alternativo*. Não se trata de substituir uma epistemologia por outra; trata-se de acolher e integrar a diversidade humana, a plenitude de uma ecologia de saberes que ultrapasse os abismos epistêmicos criados pelo colonialismo e que remetem determinados saberes para uma zona de invisibilidade e inexistência (Santos, 2007). Trata-se de promover uma educação verdadeiramente humana(ista).

## *Qualidade da/na educação significa uma educação libertária e para a autonomia*

Na perspectiva das professoras, o trabalho docente só adquire sentido se efetuado de forma reflexiva, enquadrado por uma visão da educação como espaço de transformação, promotor da autonomia do aluno e do professor, bem como da sua emancipação (Vieira, 2020). É no processo de construção da sua autonomia profissional, potenciado pela reflexão, que a escrita suscita, que vai se tornando cada vez mais evidente para essas professoras a necessidade de a fazer acompanhar pela autonomia do aprendente.

Em todas as reflexões que tenho realizado, estou sempre falando da prática docente (...) numa perspectiva de uma educação emancipatória/transformadora e uma visão de educação libertária. (Camila, professora brasileira, 2019, entrevista).

[Os meus objetivos são] estimular a autonomia do aluno, aprender a aprender, tomar consciência do seu processo de aprendizagem, ser o seu ator principal, incentivar o seu espírito crítico, a capacidade de trabalho de forma colaborativa e partilhada e a (co)construção de experiências, a pesquisa, desenvolver a tolerância e o respeito pela diversidade cultural. (Mariana, professora portuguesa, entrevista, 2018).

Assim se constrói, de forma dialética, um novo ou enriquecido conhecimento, *uma práxis*, compreendida como a estreita relação que se estabelece entre um modo de interpretar a realidade e a vida e a conseqüente prática que decorre dessa compreensão e que leva a uma ação transformadora (Freire, 2000, p. 38).

159

## **Conclusão**

A análise das vivências de professoras em dois contextos nacionais distintos, tal como narradas por si, evidencia a influência e o impacto de políticas e discursos, transnacionais, de cunho marcadamente neoliberal e neocolonialista, no trabalho docente. Evidencia ainda o modo como o trabalho docente responde a demandas de qualidade que estão fora das escolas e do mundo das crianças e dos jovens em sua diferença e especificidade, subvertendo os fins democráticos e inclusivos que a educação escolar deve perseguir.

Tal como verificado noutros estudos, a narrativa é um tipo especial de discurso pois pode ser (re)contada e (re)interpretada. A narração da experiência vivida possibilita a (re)composição dos significados da experiência (incluindo aqueles aprendidos na atividade da escrita da narrativa), o que as leva a problematizar o sentido do trabalho docente e mesmo as suas identidades profissionais (Martins; Anunciato, 2018; Oliveira; Moreira, 2014; Viana, 2019).

Ao serem indagadas sobre a escrita das narrativas, as professoras entrevistadas reafirmam o seu potencial na promoção da reflexão, da reconstrução do pensamento, bem como da prática e da troca de experiências, que contribuem indelevelmente para o seu desenvolvimento pessoal e profissional. Todavia, também salientam as

dificuldades sentidas, como a ausência de hábitos de reflexão escrita e de uma linguagem própria para essa tarefa, a falta de tempos e espaços para a escrita e para o diálogo profissional, o distanciamento do “eu” da realidade a ser analisada ou o assumir fragilidades e limitações num espaço partilhado e sujeito ao escrutínio de outros (Oliveira; Moreira, 2014).

Como nos recorda Vieira (2014, p. 15), quando os professores assumem o papel de investigadores da sua prática (como acontece com a produção das narrativas), a sua indagação desafia as forças históricas e estruturais que condicionam a transformação da educação ou, pelo contrário, ignoram ou aceitam essas forças, contribuindo para sua manutenção. A consciência dos obstáculos não impede que essas professoras lutem para transformar a realidade vivida; essa ação as situa num *espaço indefinível entre o real e o ideal*, um espaço de reflexão crítica sobre os interesses que (não) são servidos, “sem perder a esperança e a capacidade de resistência” (Vieira; Moreira, 2011, p. 62).

### **Agradecimentos**

A primeira autora agradece o apoio pelo Centro de Investigação em Educação (CIEd), Instituto de Educação, Universidade do Minho, projetos UIDB/01661/2020 e UIDP/01661/2020, através de fundos nacionais da FCT/MCTES-PT.

A segunda autora agradece o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) ao projeto “Diálogo intergeracional na indução de professores: o estabelecimento de um contínuo de formação docente” (Processo nº 404133/2016-9).

A terceira autora também agradece o apoio do CNPq concedido ao projeto “Narrativas reflexivas de professores com necessidades especiais” (Processo nº 2019/125658).

### **Referências bibliográficas**

---

ADICHIE, C. N. O perigo de uma única história. In: TED GLOBAL 2009: the substance of things not seen, 2009, Oxford. *Ted: ideas worth spreading*. Oxford, 2009. Disponível em: <[https://www.ted.com/talks/chimamanda\\_ngozi\\_adichie\\_the\\_danger\\_of\\_a\\_single\\_story?language=pt-br](https://www.ted.com/talks/chimamanda_ngozi_adichie_the_danger_of_a_single_story?language=pt-br)>. Acesso em: 21 out. 2020.

ANTUNES, F.; PERONI, V. Reformas do Estado e políticas públicas: trajetórias de democratização e privatização em educação: Brasil e Portugal, um diálogo entre pesquisas. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 30, n. 1, p. 181-216, jun. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.21814/rpe.7399>>. Acesso em: 09 jun. 2020.

BARTOLOMÉ, L. I. *Pedagogia da subordinação*. Mangualde: Pedago, 2007.

BOLÍVAR, A. Metodología de la investigación biográfico-narrativa: recogida y análisis de datos. In: PASSEGGI, M. C.; ABRAHÃO, M. H. M. B. (Orgs.). *Dimensões epistemológicas e metodológicas da investigação (auto)biográfica*. Porto Alegre: Editora da PUCRS, 2012. Tomo II, p. 79-109.

BRASIL. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 10 jan. 2003. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase). *Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional De Educação*. Brasília, DF: MEC, 2014.

BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1191/1478088706qp063oa>>. Acesso em: 5 fev. 2020.

CASA-NOVA, M. J. Os ciganos é que não querem integrar-se? In: SOEIRO, J; CARDINA, M.; SERRA, N. (Orgs.). *Não acredite em tudo o que pensa: mitos do senso comum na era da austeridade*. Lisboa: Tinta da China, 2013. p. 213-222.

CLANDININ, D. J.; CONNELLY, F. J. *Pesquisa narrativa: experiência e história em pesquisa qualitativa*. Uberlândia: Editora da UFU, 2011.

CONNELLY, F. M.; CLANDININ, D. J. Narrative inquiry. In: GREEN, J. L. et al. (Eds.). *Handbook of complementary methods in education research*. Washington D.C.: American Educational Research Association & Lawrence Earlbaum Associates, 2006. p. 477-487.

COUNCIL OF EUROPE (CE). *Commissioner for Human Rights. Human rights of Roma and travellers in Europe*. Strasbourg: CE Publications, 2012.

DARDER, A. *Cultura e poder na sala de aula: bases educativas para a escolarização de estudantes biculturais*. Ramada: Pedago, 2015.

DELORY-MOMBERGER, C. Abordagens metodológicas na pesquisa biográfica. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 51, p. 523-536, dez. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782012000300002>>. Acesso em: 9 jun. 2020.

ESCUADERO, J. M.; TRILLO, F. Desenvolvimento profissional do professor: crise do currículo, das práticas e os efeitos da formação docente? In: FLORES, M. A.; MOREIRA, M. A.; OLIVEIRA, L. R. (Orgs.). *Desafios curriculares e pedagógicos na formação de professores*. Ramada: Pedago, 2017. p. 33-84.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA). *Fundamental rights report 2019*. Luxembourg: FRA, 2019. Available in: <<https://fra.europa.eu/en/publication/2019/fundamental-rights-report-2019>>. Access in: 21 Oct. 2020.

FLICK, U. *An introduction to qualitative research*. London: Sage, 2009.

FRA ver European Union Agency for Fundamental Rights

FREIRE, P. *A educação na cidade*. São Paulo: Cortez, 1991.

FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

KRASZEWSKA, K.; KNAUTH, B.; THOROGOOD, D. *Indicators of immigrant integration: a pilot study*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. (Eurostat Methodologies & Working papers). Available in: <<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5849845/KS-RA-11-009-EN.PDF/pdf/9dcc3b37-e3b6-4ce5-b910-b59348b7ee0c?t=1414780195000>>. Access: 21 Oct. 2020.

LARROSA, J. Notas sobre narrativa e identidade: a modo de presentación. In: ABRAHÃO, M. H. M. B. (Org.). *A aventura (auto)biográfica: teoria e empiria*. Porto Alegre: Editora da PUCRS, 2004. p. 11-27.

MARTINS, R. M.; ANUNCIATO, R. M. M. Caminhos de aprendiz de professora: processos identitários em uma comunidade de aprendizagem online. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 34, e172625, jan. 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698172625>>. Acesso em: 9 jun. 2020.

MIZUKAMI, M. G. N. A aprendizagem da docência: algumas contribuições de L. S. Shulman. *Revista do Centro de Educação*, Santa Maria, v. 29, n. 2, p. 33-50, dez. 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reveducacao/article/view/3838>>. Acesso em: 9 jun. 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Against the Odds: disadvantaged students who succeed in school*. Paris: OECD Publishing, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264090873-en>>. Acesso em: 09 jun. 2020.

OLIVEIRA, R. M. M. A.; MOREIRA, M. A. L. "Entre o amor e o ódio": narrativas de avaliação das aprendizagens em Portugal e no Brasil. *Revista Teias*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 37, p. 13-28, set. 2014. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/view/24418/17396>>. Acesso em: 9 jun. 2020.

PARASKEVA, J. M. *Nova teoria curricular*. Lisboa: Edições Pedagogo, 2010.

PARASKEVA, J. A narrativa como contra-narrativa. In: MOREIRA, M. A. (Org.). *Narrativas dialogadas na investigação, formação e supervisão de professores*. Mangualde: Pedagogo, 2011. p. 7-21.

PARASKEVA, J. *Curriculum epistemicide: toward an itinerant curriculum theory*. New York: Routledge, 2016.

PERONI, V. M. V.; CAETANO, M. R.; ARELARO, L. R. G. BNCC: disputa pela qualidade ou submissão da educação? *Revista Brasileira de Política e*

*Administração da Educação*, Brasília, v. 35, n. 1, p. 35-56, jan./abr. 2019.  
Disponível em: <<https://doi.org/10.21573/vol1n12019.93094>>. Acesso em: 9 jun. 2020

PORTUGAL. Comissão Nacional da Unesco. *Objetivos de desenvolvimento sustentável*. Lisboa, 2020. Disponível em: <<https://unescoportugal.mne.gov.pt/pt/temas/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em: 21 out. 2020.

PORTUGAL. Direção Geral de Estatísticas de Educação e Ciência (DGEEC). *Perfil escolar da comunidade cigana: 2016/17*. Lisboa: DGEEC, 2017. Disponível em: <<https://www.dgeec.mec.pt/np4/906.html>>. Acesso em: 20 out. 2020.

QUIJANO, A. Colonialidad y modernidade/racionalidade. *Perú Indígena*, Lima, v. 13, n. 29, p. 11-20, 1992.

SANTOS, B. S. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 79, p. 71-94, nov. 2007.

SANTOS, B. S. A filosofia à venda, a douta ignorância e a aposta de Pascal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 80, p. 11- 43, mar. 2008. Disponível em: [https://www.ces.uc.pt/bss/documentos/A\\_filosofia\\_a\\_venda\\_RCCS80\\_Marco2008.pdf](https://www.ces.uc.pt/bss/documentos/A_filosofia_a_venda_RCCS80_Marco2008.pdf) Acesso em: 9 jun. 2020.

TORRES SANTOMÉ, J. *A desmotivação dos professores*. Mangualde: Pedagogo, 2006

TORRES SANTOMÉ, J. *La justicia curricular: el caballo de troya de la cultura escolar*. Madrid: Morata, 2011.

TORRES SANTOMÉ, J. The intercultural curriculum: Networks and global communities for collaborative learning. In: PARASKEVA, J. M.; STEINBERG, S. R. (Eds.). *Curriculum: decanonizing the field*. New York: Peter Lang, 2016. p. 503-525.

VAZQUEZ-RECIO, R.; LOPÉZ-GIL, M. Interseccionalidad, jóvenes "sin-sistema" y resistência: una mirada diferente del fracaso/abandono escolar. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 23, e230094, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v23/1809-449X-rbedu-23-e230094.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2020.

VIANA, M. A. Narrativas reflexivas de professores em formação, aprofundamento teórico. In: VIANA, M. A. (Org.). *Narrativas dialogadas na formação de professores: experiências no PIBID e nos estágios supervisionados*. Maceió: Centro de Educação, Universidade Federal de Alagoas, 2019. p. 21-36.

VIEIRA, F. Pedagogia, formação e investigação. In: VIEIRA, F. (Org). *Quando os professores investigam a pedagogia: em busca de uma educação mais democrática*. Mangualde: Pedagogo, 2014. p. 11-57.

VIEIRA, F. Pedagogy of experience in teacher education for learner and teacher autonomy. *Profile Issues in Teachers' Professional Development*, Bogotá, v. 22, n. 1, p. 143-158, Jan./June 2020. Disponível em: <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/profile/article/view/78079>>. Acesso em: 1 jul. 2020.

VIEIRA, F.; MOREIRA, M. A. *Supervisão e avaliação de desempenho docente: para uma abordagem de orientação transformadora*. Lisboa: Ministério da Educação, CCAP, 2011.

WILSON, S.; SHULMAN, L. S.; RICHERT, A. E. 150 ways of knowing: representations of knowledge in teaching. In: CALDERHEAD, J. (Ed.). *Exploring teachers' thinking*. London: Cassell, 1987. p. 104-124.

---

Maria Alfredo Moreira, doutora em Ciências da Educação pela Universidade do Minho, Portugal, é professora auxiliar no Instituto de Educação da Universidade do Minho. Atua nas áreas da Formação de Professores (Supervisão Pedagógica, Narrativas Profissionais, Justiça Social) e Educação em Línguas Estrangeiras. Foi investigadora visitante na Universidade de Washington (EUA) e na Universidade de Cádiz (Espanha) e professora visitante na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e em várias universidades europeias, nas quais desenvolveu atividade de ensino e de investigação centrada nas narrativas profissionais, formação de professores para a justiça social, insucesso escolar e investigação-ação crítica.

malfredo@ie.uminho.pt

164 Rosa Maria Moraes Anunciato, doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), é professora titular do Departamento de Teorias e Práticas Pedagógicas dessa universidade. Bolsista Produtividade em Pesquisa nível 2 do CNPq. Coordena o grupo de pesquisa Estudos sobre a Docência: Teorias e Práticas. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Formação de Professores, atuando principalmente nos seguintes temas: formação de professores, concepções sobre a docência, anos iniciais do ensino fundamental, narrativas de professores e aprendizagem profissional da docência.

rosa@ufscar.br

Maria Aparecida Pereira Viana, doutora em Educação: Currículo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com pós-doutoramento na Universidade do Minho, Portugal, é docente do Centro de Educação (Cedu) da Universidade Federal de Alagoas (Ufal), com atuação na graduação e pós-graduação (Especialização e Mestrado), membro do colegiado do curso de Pedagogia presencial e a distância, e, também, é membro da equipe do Programa Formação Continuada de Professores (Proford/Prograd/Progep/UFAL) na área Docência Universitária/TDIC. Colabora com o Centro para a Inovação e o Desenvolvimento do Ensino e da Aprendizagem (IDEA) da Universidade do Minho, Portugal.

maria.viana@cedu.ufal.br

Recebido em 10 de julho de 2020

Aprovado em 1º de setembro de 2020

# Ética y calidad de la educación en tiempos de la Covid-19

Manuel Losada-Sierra

165

---

## Resumen

A partir de la experiencia con la pandemia de Covid-19, que mostró la condición de vulnerabilidad de los seres humanos, este artículo señala que los conceptos de calidad unidos a los sistemas de gestión de calidad y la búsqueda de la excelencia no responden suficientemente al reto de formar seres humanos con la capacidad para sentir con otros y para colaborar por encima de intereses personales y deseos de éxito. Esta pertenencia a una comunidad devela la condición frágil del ser humano, así como la necesidad de los demás para enfrentar con éxito las condiciones de riesgo, como es el hecho coyuntural de esta pandemia global. Desde la propuesta ética de Judith Butler, este artículo propone tener en cuenta la condición vulnerable del ser humano como camino para educar en el cuidado de los otros y del entorno. Por último, se concluye que reconocer y tener en cuenta esta condición de imperfección es el camino para responder al individualismo que se genera cuando se enfatiza la perfección individual y la obtención de resultados.

Palabras clave: gestión de calidad; ética; excelencia; vulnerabilidad.

---

## **Resumo**

### ***Ética e qualidade da educação nos tempos da Covid-19***

*Com base na experiência da pandemia de Covid-19, que mostrou a condição de vulnerabilidade do ser humano, este artigo aponta que os conceitos de qualidade aliados aos sistemas de gestão da qualidade e a busca pela excelência não respondem suficientemente ao desafio de formar seres humanos com a capacidade de sentir com os outros e estabelecer colaboração acima dos interesses e desejos pessoais de sucesso. Esse pertencimento a uma comunidade revela a condição frágil do ser humano e, ao mesmo tempo, a necessidade de outros enfrentarem com sucesso as condições de risco, como é o caso da atual pandemia. Com base na proposta ética de Judith Butler, o artigo propõe levar em consideração a condição vulnerável do ser humano como forma de educar para o cuidado com os outros e com o meio ambiente. Este artigo conclui que reconhecer e levar em conta essa condição de imperfeição é a maneira de responder ao individualismo gerado ao enfatizar a perfeição individual e obter resultados.*

*Palavras-chave: gestão da qualidade; ética; excelência; vulnerabilidade.*

---

## **Abstract**

### ***Ethics and quality of education in times of COVID-19***

*Based on the experience gathered during the COVID-19 pandemic, which revealed human beings' vulnerability, this article points out how the concepts of quality coupled with quality management systems and the striving for excellence do not sufficiently meet the challenge of educating human beings capable to feel with others, and to enter into collaboration with each other, putting these values above personal interests and desire for success. This communal belonging reveals the fragility of human beings and, at the same time, the need to see others succeeding against risky conditions, as is the case of the current pandemic. Based on Judith Butler's ethical proposal, the article proposes to take the vulnerable condition of the human being as a way to educate into caring for others and the environment. It concludes that recognizing and considering this imperfection is the way to respond to such individualism, brought about while emphasizing individual perfection and results achievement.*

*Keywords: ethics; excellence; quality management; vulnerability.*

---

## Introducción

La pandemia de Covid-19 irrumpió de forma intempestiva y afectó directamente a los docentes, a las instituciones de educación y desajustó las políticas educativas de las naciones en el mundo entero. Esta situación trajo nuevamente la preocupación por la calidad de la educación, tema que ha llenado muchas páginas de análisis y de compromisos por parte de gobiernos y diseñadores de modelos educativos.

Aunque la discusión sobre calidad en educación “se torna cada vez más compleja” (Najjar; Morgan; Mocarzel, 2017, p. 17) y “trae implícitos muchos significados” (Dourado; Oliveira; Santos, 2007, p. 7), quiero centrarme en un fenómeno que ha crecido recientemente de la mano de los sistemas de gestión de calidad. Me refiero a la percepción de la calidad en relación con resultados verificables y las consecuencias que de ellos se derivan.

Creemos que el concepto de calidad de la educación, fuertemente ligado al de excelencia, y el control administrativo no responden suficientemente al desafío que supone educar para contextos en donde los seres humanos se ponen a prueba en su condición de miembros de una comunidad. Esta pertenencia a una comunidad demuestra igualmente la condición frágil del ser humano y a la vez la necesidad de los demás para enfrentar con éxito las condiciones de riesgo, como es el caso de la actual pandemia.

Si algo puso de manifiesto la pandemia de Covid-19 es algo que ya sabíamos: somos esencialmente vulnerables (Butler, 2006). En efecto, la estructura de la vida cotidiana ya está alterada. Una sensación de fragilidad está en todas partes. No es solo la sociedad la que se siente inestable. También lo hace la posición humana en el mundo.

Hay algo en lo que concuerdan varios pensadores sobre lo que nos espera: frente a la incertidumbre que ha generado la llegada de la Covid-19 será necesario acentuar las condiciones para que las sociedades sean más compactas y solidarias (Žižev, 2020). Será necesario reconocer esta vulnerabilidad en la condición humana para abrir el espacio a la cooperación y a la solidaridad, como asevera Harari (Elegiremos..., 2020).

Frente a este planteamiento, nos preguntamos si los sistemas educativos son capaces de responder al reto de formar seres humanos con la capacidad para sentir con otros, y para entrar en colaboración por encima de intereses personales y deseos de éxito y protagonismo. De modo particular, vamos a someter a prueba los sistemas de gestión de calidad a los que varias instituciones de educación se han acogido como mecanismo de posicionamiento social (primera parte). Propondremos, desde la perspectiva filosófica de Judith Butler, una ética que tenga en cuenta la condición de vulnerabilidad del ser humano para pensar la educación en términos de solidaridad y acogida del otro (segunda parte).

## Los sistemas de gestión de calidad en la educación

La primera impresión es que nuestro sistema educativo está construido para animar el éxito individual mediante la competencia con otros. Descubrimos un interés de posicionamiento social que tiene su origen en las jerarquizaciones que los sistemas de administración han impuesto sobre las instituciones de educación. Hoy en día, se compete por aparecer en los *rankings* y por mostrarse como instituciones con gestión educativa de calidad. Esta noción de calidad está muy relacionada con los sistemas administrativistas que buscan obtener productos verificables como resultado de procesos de producción.

### *Las certificaciones de gestión de calidad*

Una de las formas de control administrativo que se está difundiendo rápidamente en las instituciones de educación latinoamericanas es el mecanismo de estandarización de la gestión académica. Uno de estos mecanismos, tal vez el que está creciendo con mayor rapidez, es el sello de calidad ISO 9001. El certificado ISO consta de un conjunto de normas aplicables a cualquier tipo de empresa u organización, elaboradas por la Organización Internacional de Estandarización, cuyo propósito original es ordenar la gestión dentro de las empresas y optimizar la producción. En relación con las “empresas” de educación, se lee con claridad su propósito:

La certificación ISO 9001 en el ámbito educativo evalúa y certifica todos los procesos que se relacionan con la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos con la finalidad de garantizar la calidad de la institución educativa, lo cual es necesario en un entorno que cada día es más competitivo. (Q.Alliance..., [s. f.]).

El enfoque empresarial de esta certificación se muestra también en los principios que la rigen: enfoque al cliente, liderazgo, compromiso de las personas, enfoque a procesos, mejora y toma de decisiones basadas en la evidencia. Por ello, el objetivo es que las instituciones de educación “tengan la capacidad de satisfacer las expectativas de sus clientes” (Q.Alliance..., [s.f.]; Ordine, 2017).

Además, este tipo de certificaciones son emitidas por empresas que no están orientadas en pensar la educación y que mucho menos conocen o les interesa conocer de procesos académicos. Su interés está en que los mecanismos de control sean eficientes y que los indicadores de gestión muestren que se cumplen con los propósitos productivos que se han impuesto las instituciones. En este sentido, las instituciones de educación se han puesto en las manos de evaluadores externos, en este caso desvinculados del ámbito educativo, para otorgar una calificación y un sello que las instituciones pueden presentar como respaldo de la calidad de la educación que están impartiendo (Sacristán, 2013).

Así estamos inmersos en la cultura de las evidencias, que corresponden a documentos como actas de trabajo, registros de participación, formatos cumplimentados, entre otros, como soportes que demuestren que lo que se planeó

se llevó a cabo. Si se disponen de estas evidencias, se puede lograr la conformidad en relación con los indicadores de gestión de calidad. Es una cultura tecnocrática que no presta atención a procesos educativos en los que es válido equivocarse, enmendar, rehacer, y conocer contextos para interpretar.

En efecto, en estos sistemas de gestión de calidad hay una tecnología que busca producir evidencias que se ve reflejada también en la forma como se tratan los errores:

cuando se produce un caso de insatisfacción o incumplimiento, este se registra de inmediato en un formato para ello dispuesto. El incidente se clasifica según la importancia y la relevancia, y un equipo interdisciplinario se encarga de modificar los procesos que causan la insatisfacción. (Aplicación de ISO 9001..., 2019).

Hay un interés por aumentar la visibilidad en un ambiente dominado por la competencia y se considera que este tipo de certificaciones ayudan en el propósito de reclutar más estudiantes. Por eso, para Sacristán (2013, p. 285),

no es una casualidad que el auge de las políticas de evaluación externa coincida en el tiempo con la adopción del mercado como el sistema de mejorar la calidad (el buen consumidor, bien informado, elige lo bueno y desecha los malos productos del sistema educativo.

Uno de los riesgos de este tipo de lógicas empresariales es que terminan creando un discurso que se torna verdadero por fuerza de lo que Foucault (1995) llamó poder disciplinario. El poder disciplinario logra sus fines por medio de la circulación de discursos que, con el tiempo, se dan por sentados como normas o verdades. Es productivo en el sentido de que crea nuevas subjetividades, es decir, nuevos tipos de individuos, que aceptan fácilmente dichos discursos como verdaderos y ellos mismos se encargan de hacerlos recircular. Repleto con tecnologías de vigilancia, nuestras sociedades posmodernas aseguran que los individuos y las instituciones cumplan con las expectativas de ciertas normas porque son conscientes de que, en cualquier momento, alguien puede observarlos y juzgarlos. Por lo tanto, los individuos disciplinados se vigilan y se gobiernan a sí mismos, tratando las normas sociales como hechos objetivos de la naturaleza.

Los ejemplos de normas dentro de la disciplina y política escolar pueden incluir ideas como las siguientes: que las mediciones cuantitativas del desempeño de los estudiantes son inherentemente superiores a otras formas de determinar la calidad de los educadores y de las instituciones de educación; que se necesita una competencia de mercado entre las escuelas para lograr cambios sistémicos positivos; que la función principal de las escuelas es producir capital humano para la economía; que las buenas escuelas son las que tienen certificaciones de calidad y las publicitan; que una aptitud importante de los rectores y directores de instituciones de educación es la capacidad de encontrar los mejores productos en el mercado para instrucción y evaluación; y que la investigación positivista de las ciencias sociales, tales como estudios experimentales y estadísticamente generalizables, es la única fuente legítima de conocimiento sobre prácticas educativas. Una crítica foucaultiana reconocería

estas normas como construidas culturalmente, no como verdades naturales o de sentido común.

En este sentido, el profesor Boaventura de Sousa Santos muestra cómo en estos tiempos de pandemia el sistema educativo occidental ha mostrado su debilidad para crear lazos comunitarios: “no es para la solidaridad ni para el mutualismo, sino para el emprendedurismo o para la libre iniciativa o para el éxito a toda costa, un individualismo posesivo” (González, 2020).

### *Las pruebas estandarizadas y la visión efectista de la educación*

Las consecuencias negativas que las pruebas estandarizadas tienen en los procesos educativos han sido ampliamente estudiadas (Trujillo, 2014; Afonso, 2009; Esteban, 2008). En este espacio quisiera enfatizar un aspecto que quizá no ha sido suficientemente desarrollado y tiene que ver con la necesidad, en los procesos educativos, de poner mayor énfasis en la condición vulnerable del ser humano, antes que en el de la perfección y en la excelencia en el actual contexto de jerarquías y *rankings*.

El influyente tanque de pensamiento Diálogo Interamericano creó en el año 2014 una comisión de alto nivel denominada Comisión para la Educación de Calidad para Todos. Compuesta por 12 miembros, entre ellos dos expresidentes latinoamericanos, esta comisión tuvo como propósito “apoyar un cambio educativo profundo en América Latina mediante la movilización de los sectores público y privado, los medios de comunicación y la sociedad civil” (Comisión... , 2016, p. 7).

En el año 2016 el documento de propuestas titulado *Construyendo una educación de calidad: un pacto con el futuro de América Latina*, uno de los cambios que este documento propuso fue precisamente el de prestar más atención a las pruebas estandarizadas. Para ellos, “los sistemas estandarizados de evaluación de aprendizajes a gran escala en América Latina han ganado visibilidad, fuerza y un papel prominente en la discusión general sobre calidad educativa” (Comisión..., 2016, p. 19). Se lamentan, eso sí, de que “estos sistemas todavía no se han convertido en el eje de la gestión educativa que la región necesita”, y proponen que las “escuelas sean usuarias activas de estas mediciones y las conviertan en información útil para mejorar su labor educativa” (Comisión..., 2016, p. 19).

Esta postura es una muestra del tipo de lógicas de mercado que en los últimos años han prevalecido en las políticas educativas de la mayoría de los países latinoamericanos. Esta visión mercantilista tiene además que ver con el uso de los resultados de estas pruebas como instrumento de mercadeo de colegios y universidades.

Además de la visión mercantilista que se genera desde esta visión de las pruebas estandarizadas, hay también una consecuencia sobre la cual es necesario llamar la atención. Se trata de la formación individualista que se está promoviendo desde la excesiva importancia que estas pruebas reciben por parte de las instituciones y de la sociedad en general. También, con el énfasis en el éxito individual y en la

perfección, se está afianzando un estilo de formación que desconoce la condición vulnerable en la que se encuentra la vida humana y las incertidumbres que la rodean. Como consecuencia, se desconocen asimismo las exigencias de la solidaridad y la cooperación como estrategias para rescatar los lazos comunitarios.

### **Hacia una ética de la vulnerabilidad en educación**

Vamos a apostar por una ética de la vulnerabilidad como camino hacia una educación pensada en términos de cooperación y solidaridad. Para esto nos apoyaremos en las ideas de la filósofa Judith Butler, quien nos motiva a pensar en la condición vulnerable del ser humano y en la necesidad de enfatizar en la educación una formación más humana y menos dirigida hacia el cultivo de la razón y hacia el cumplimiento de objetivos fundados en tecnologías de respuesta a sistemas de gestión de calidad y pruebas estandarizadas.

#### *La experiencia de vulnerabilidad y la responsabilidad ética*

Butler reconoce la precariedad y la vulnerabilidad de la condición humana y considera que esta es una condición que nos permite oponernos a la ontología del individualismo imperante en las sociedades contemporáneas. Para la filósofa estadounidense, si hay algo que une a todos los seres humanos, es su exposición al dolor, a la muerte, a la violencia y al daño. A partir de esta inicial consideración, Butler considera que la ética no se puede considerar más como respuesta a normas sociales existentes, sino más bien como respuesta a la condición frágil del ser humano. Como menciona Mèlich (2010, p. 240), para Butler “la autossuficiencia y la soberanía no son propias de la vida humana”, y, por tanto, deberíamos renunciar al control absoluto de la existencia. En este sentido, “vivir es siempre vivir una vida que se halla en peligro desde el principio y que puede ser puesta en peligro o eliminada de repente desde el exterior y por razones que no siempre están bajo el control de uno” (Butler, 2010, p. 52).

La consideración de esta fragilidad humana lleva a Butler a rechazar cualquier ética que pretenda que la persona dé cuenta de sí misma o que se haga inteligible para mí como condición previa del reconocimiento ético. Estamos obligados incluso con los extraños a quienes no conocemos ni nunca escogimos. En torno, por ejemplo, al duelo, dice Butler que este “nos enseña la sujeción a la que nos somete nuestra relación con los otros en formas que no siempre podemos contar o explicar, formas que a menudo interrumpen el propio relato autoconsciente que tratamos de brindar, formas que desafían la versión de uno mismo como sujeto autónomo capaz de controlarlo todo” (Butler, 2006, p. 48).

La idea de Butler de que tenemos una responsabilidad con los demás, ya sea que la reconozcamos y la aceptamos o no proviene en gran medida de la influencia de Emmanuel Levinas quien “ofrece una concepción de la ética basada en la

aprehensión de la precariedad de la vida, que comienza con la vida precaria del otro” (Butler, 2006, p. 20). Para Levinas, nuestra responsabilidad ética para con los otros no es una decisión que podríamos aceptar o rechazar. Es una realidad que se nos impone antes de que podamos hacer uso de la libertad de elección. Para el filósofo lituano, somos sujetos en la medida en que somos responsables del destino de los demás. A pesar de esta influencia, Butler critica a Levinas su incapacidad para apreciar el influjo de las condiciones sociales en las normas desde las cuales nos hacemos sujetos.

En efecto, Butler describe la relación con los otros en una comunidad como un “hecho histórico de nuestra formación”. Estamos entregados a los otros y a las normas sin contrato o consentimiento, y, como tal, “no hay un ser vivo que no esté en riesgo de destrucción” (Butler, 2010, p. 52, p. 16). Por esto, la precariedad como una condición generalizada “de todos los humanos es innegable”; es una “característica intemporal” de los sujetos (Butler, 2010, p. 22, p. 178).

Estas afirmaciones unidas a la teoría de la subjetividad ética de Levinas conduce a la afirmación normativa de que la precariedad de la vida nos impone una obligación, que existe así no la conozcamos ni la entendamos. El hecho de nuestra existencia material (nuestra exposición corpórea y psíquica a otros, nuestra vulnerabilidad a la destrucción y nuestra fragilidad frente a la agresión y a la violencia) implica una demanda ética desde el principio. La vida de uno está ligada a la vida del otro, y las obligaciones surgen de esta condición social más básica.

Mientras que la filosofía tradicional está obsesionada con el problema de legitimar las obligaciones morales hacia los demás y hacia la comunidad, basándose en una especie de esencia positiva de lo que significa ser humano o pertenecer a una comunidad, Butler argumenta que es precisamente la experiencia negativa de la falta radical de cualquier fundamento lo que garantiza los lazos morales y comunitarios de las relaciones humanas.

Las relaciones éticas se basan en la experiencia de que nunca llegamos a los fundamentos de nuestros propios orígenes. Ser dependiente de condiciones que no podemos controlar plenamente nos constituyen como seres morales y responsables. La opacidad fundamental que resulta de nuestra constitución como criaturas singulares nos convierte en sujetos morales responsables. Como Butler (2005, p. 118), dice “compruebo que mi formación misma implica al otro en mí, que mi propia extranjería para mí misma es, paradójicamente, el origen de mi conexión ética con otros.

Cabe señalar que esta visión de dependencia de la condición humana es no una súplica por una ontología relacional (nuestra esencia son nuestras relaciones con los demás), sino, por el contrario, una defensa de una filosofía de finitud radical. Nuestra esencia, si todavía es posible usar esta terminología, debería ser mejor descrita como un vacío, no en el sentido sartriano de la nada, sino como una exposición a una trascendencia que nos obliga a relacionarnos con el otro de forma gratuita.

Debemos enfatizar que el sentido público de nuestras relaciones con los otros no se funda en una moralidad racionalista o individualista, sino que se refiere a la

experiencia de la vulnerabilidad. Esta susceptibilidad se describe además como una exposición que tiene que ver con nuestra encarnación corporal, con la precariedad de la vida. Esto, creemos debe informar la forma como nos acercamos a la educación y la forma como vemos los procesos de formación de nuestros niños y jóvenes.

### *La educación y la vulnerabilidad*

La línea de pensamiento de Butler abre importantes reflexiones para responder a la problemática planteada atrás en torno al énfasis puesto en la educación en los sistemas de gestión de calidad basados en las evidencias y la respuesta por parte de los estudiantes a las pruebas estandarizadas. Creemos que la aceptación de la importancia de la vulnerabilidad corporal y el significado público de la fragilidad humana requiere un cambio en la actitud comúnmente adoptada por los sistemas educativos influenciados por los modelos existentes de desarrollo individual. Este tipo de enfoques se orientan hacia una perspectiva de la educación basada en los conceptos de excelencia y posicionamiento del individuo como exitoso y ganador.

Como enfatiza Butler, estas exigencias de solidaridad brotan de la condición contingente del ser humano, aspecto que es ignorado cuando el énfasis se pone en la competencia y el éxito individual. Para Butler, al experimentar este despojo del yo, experimentamos un sentido de comunidad que no se basa en una esencia o rasgo común que todos compartimos. La comunidad que Butler imagina, y lo que está en juego, en mi opinión, en la educación, es una comunidad que implica una especie de pérdida personal y, por tanto, de apoyo mutuo y de comprensión de la necesidad del cuidado de los otros y del entorno frente a la vulnerabilidad. Al contrario, una comunidad racional es un sitio de progreso personal, de éxito individual y donde no hay espacio para la experiencia de la limitación humana.

Según el filósofo colombiano Guillermo Hoyos Vásquez (2007), la consecuencia inmediata de la pérdida de la conciencia de finitud es la consolidación de un proceso educativo que forma salvadores protagonistas de un liderazgo narcisista y egoísta que usan la humanidad en sí mismos y en los demás siempre como medios y nunca como fines. En este mismo sentido, la profesora María Teresa Esteban (2008) manifiesta que el concepto de calidad, anclado en ingresos, competitividad, jerarquía (por lo tanto, en desigualdad) y eficiencia, implica una reducción de los procesos basados en la solidaridad, en las relaciones intersubjetivas de reciprocidad y en la participación.

A nuestro modo de ver, las políticas educativas deberían tener en cuenta esta condición vulnerable y limitada para abandonar las lógicas de las ganancias individuales para enfocarse en las ganancias sociales de nuestras actuaciones. Creemos que el sistema educativo debe confrontar tanto a docentes como a estudiantes con experiencias que les permitan exponerse a experiencias límites que los enfrenten con sus propias capacidades de autocontrol y con las limitaciones en sus propias vidas. La exposición a estas experiencias debería cuestionar nuestra

propia posición como sujetos autónomos y motivarnos a cuestionarnos como dueños y poseedores de la verdad.

## Conclusión

La problemática que planteamos fue la necesidad de revisar la forma como las instituciones de educación han relacionado el concepto de calidad educativa con los sistemas de gestión de calidad, especialmente teniendo en cuenta las condiciones de vulnerabilidad y limitación inherentes a la realidad humana. El énfasis de estos sistemas en responder a criterios de control formal del desempeño de los docentes, estudiantes y administradores educativos ha llevado a que los intereses de las políticas educativas estén en los *rankings* y en las certificaciones para hacer uso de ellos como publicidad para fortalecer las políticas de mercadeo.

El problema que vimos fue la falta de espacio para educar en la falibilidad y las limitaciones de la condición humana. La experiencia actual de aislamiento como fruto de la crisis generada por el virus Sars-Cov-2 nos recordó que la condición fundamental de la naturaleza humana es la imposibilidad de tener control sobre todo y de dar razón de todo. Somos vulnerables y limitados. Desde esta condición de vulnerabilidad, la filósofa Judith Butler nos propone una ética como apertura al otro que garantice una vida más cooperativa y colaborativa para la supervivencia de la especie humana. Creemos que reconocer y tener en cuenta esta condición de imperfección es el camino para educar en la solidaridad y la cooperación frente al individualismo que se genera cuando se enfatiza la perfección individual y la obtención de resultados.

Creemos que la aversión al error y al aprendizaje que de él se puede obtener ha llevado al sistema educativo a desarrollar un carácter manipulador, una manía organizativa y un sobredimensionamiento de la excelencia como objetivo de lo educativo que deriva en una incapacidad para tener experiencias humanas inmediatas. Creemos que esto degenera en un culto de la eficiencia y en la voluntad de hacer las cosas que así lo demuestren.

## Referencias bibliográficas

---

AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à accountability baseada em testes estandarizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, v. 13, n. 13, p. 13-29, 2009. Disponível em: <<https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/545>>. Acesso em: 22 maio 2020.

APLICACIÓN de ISO 9001 en instituciones universitarias. 6 ago. 2019. Disponible en: <<https://www.nueva-iso-9001-2015.com/2019/08/aplicacion-de-iso-9001-en-instituciones-universitarias/>>. Acceso el: 18 nov. 2020.

BUTLER, J. *Marcos de guerra: las vidas lloradas*. México: Paidós, 2010.

BUTLER, J. *Vida precaria: el poder del duelo y la violencia*. Buenos Aires: Paidós, 2006.

BUTLER, J. *Dar cuenta de sí mismo: violencia ética y responsabilidad*. Buenos Aires: Amorrortu, 2005.

COMISIÓN PARA LA EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS. *Construyendo una educación de calidad: un pacto con el futuro de América Latina*. Buenos Aires: Santillana, 2016.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, ago. 2009.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Brasília: Inep, 2007. (Série Documental. Textos para Discussão, 24). 33 p. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/A+qualidade+da+educa%C3%A7%C3%A3o+conceitos+e+defini%C3%A7%C3%B5es/>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

ELEGIREMOS entre unir a la humanidad o el egoísmo: Harari. *El Tiempo*. EFE Bogotá, 7 abr. 2020. Disponible en: <<https://www.eltiempo.com/mundo/mas-regiones/entrevista-a-yuval-noah-harari-sobre-el-coronavirus-481844>>. Acceso el: 22 mayo 2020.

ESTEBAN, M. T. Silenciar a polissemia e invisibilizar os sujeitos: indagações ao discurso sobre a qualidade da educação. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 21, n. 1, p. 5-31, 2008.

FOUCAULT, M. *Discipline and punish: the birth of the prison*. New York, NY: Vintage Books, 1995.

GONZÁLEZ, D. F. Boaventura de Sousa Santos y la cruel pedagogía del virus. *El Tiempo*, Bogotá, 2 jun. 2020. Disponible en: <<https://www.eltiempo.com/bocas/entrevista-con-boaventura-de-sousa-santos-501262>>. Acceso el: 3 jun. 2020.

HOYOS VÁSQUEZ, G. Comunicación, educación y ciudadanía. En: HOYOS VÁSQUEZ, G.; SERNA ARANGO, J.; GUTIÉRREZ RUIZ, E. F (Eds.). *Borradores para una filosofía de la educación*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007. p. 13-86.

MÈLICH, J. *Ética de la compasión*. Barcelona: Herder, 2010.

NAJJAR, J.; MORGAN, K.; MOCARZEL, M. A avaliação como elemento constituinte da qualidade educacional. In: NAJJAR, J.; CABRALES SALAZAR, O.; DÍAZ PÉREZ, V. R. (Orgs.). *Pesquisas em educação no contexto Brasil-Colômbia*. Curitiba: Appris, 2017. p. 17-23.

SACRISTÁN, G. *En busca del sentido de la educación*. Madrid: Morata, 2013.

SACRISTAN, G. Diez tesis sobre la aparente utilidad de las competencias en educación. En: SACRISTÁN, G. (Comp.) *Educación por competencias: ¿Qué hay de nuevo?* Madrid: Morata, 2011. p. 15-58.

TRUJILLO, T. The modern cult of efficiency: intermediary organizations and the new scientific management. *Educational Policy*, v. 28, n. 2, p. 1-26, 2014. Disponible en: <<https://doi.org/10.1177/0895904813513148>>. Acceso el: 14 mayo 2020.

ORDINE, N. *La utilidad de lo inútil: Manifiesto*. Barcelona: Acantilado, 2017

Q.ALLIANCE ORGANISMO DE CERTIFICACIÓN EN NORMAS ISO. [s.f.]. Disponible en: <<https://qalliance.org/es/sector-educacion/>>. Acceso el: 30 mayo 2020.

ŽIŽEV, S. Coronavirus is 'Kill Bill'-esque blow to capitalism and could lead to reinvention of communism. *Russia Today. Op-ed*, Moscú, 27 feb. 2020. Disponible en: <<https://www.rt.com/op-ed/481831-coronavirus-kill-bill-capitalism-communism/>>. Acceso el: 14 mayo 2020.

---

176

Manuel Losada-Sierra es PhD en Filosofía por Griffith University, en Australia. Profesor titular de la Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad Militar Nueva Granada, en Bogotá, Colombia. Investigador principal del Grupo de Investigación Humanitas y editor de la revista *Academia y Virtualidad*.

manuel.losada@unimilitar.edu.co

Recebido em 25 de junho de 2020

Aprovado em 18 de setembro de 2020

Manifestações rápidas, entrevistas, propostas, etc.

# espaço aberto



# Educação de qualidade

Luiz Fernandes Dourado

entrevistado por

Rafael Bastos Costa de Oliveira

Rafael Bastos: Em poucas palavras, o que significa uma educação de qualidade?

179

Luiz Dourado: A história da educação brasileira é marcada por disputas de projetos com concepções distintas do papel do Estado e do planejamento, da relação entre os entes federados e das questões envolvendo a organização, gestão, democratização e financiamento dos sistemas, suas redes e instituições. Perpassam essas disputas a articulação com organismos multilaterais e as distintas concepções político-pedagógicas de educação envolvendo, entre outros, processos e dinâmicas de regulação, de avaliação e de formação que, ao se materializarem ou não como políticas, impactam a qualidade da educação, de suas instituições educativas, bem como a efetiva inclusão e formação dos estudantes.

Nesse cenário, uma educação de qualidade, entendendo a educação como prática social e histórica, envolve múltiplas dimensões sociais e educacionais, dentre essas: a) dimensão socioeconômica e cultural dos sujeitos envolvidos; b) dimensão dos direitos e das obrigações do Estado (acesso, diretrizes e padrões de qualidade, processos de regulação e de avaliação, bem como a garantia de programas suplementares); c) dimensão dos sistemas de educação, das instituições educativas e dos profissionais e estudantes (condições de acesso e permanência, gestão e organização do trabalho formativo em articulação com o projeto pedagógico, a valorização do profissional da educação

e da cultura institucional), fundamentais para a efetiva garantia de acesso ao conhecimento e, portanto, aos processos de ensino-aprendizagem e de desenvolvimento. Nessa direção, a educação de qualidade envolve a indicação de insumos, propriedades, atributos e a definição de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, mas não se circunscreve a eles.

Uma educação de qualidade implica, portanto, considerar a multiplicidade desses aspectos, como resultado de processos coletivos e democráticos, articulados à concepção de educação e qualidade social, às condições de acesso e permanência, aos sujeitos envolvidos no processo e suas condições concretas, à dinâmica formativa e aos aspectos político-pedagógicos que consubstanciam o ato educativo, envolvendo a aquisição e a produção de conhecimentos e saberes significativos, a avaliação formativa, a definição coletiva de base comum nacional que garanta a unidade na diversidade. É preciso pensar em processos avaliativos mais amplos, vinculados a projetos educativos democráticos e emancipatórios, contrapondo-se à centralidade conferida à avaliação como medida de resultado, que se traduz em instrumento de controle, ranqueamento e competição institucional.

Rafael Bastos: Ao menos desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), verificamos uma tentativa, no Brasil, de construir uma noção ampla de educação (filosófica, cultural, política, dentre outras), com múltiplas referências a uma educação de qualidade. Esse movimento estava articulado com a consolidação de perspectivas da formação de um Estado nacional que contemplasse demandas de setores para além das elites oligárquicas. Seria possível apontar alguma contribuição *sine qua non* dos pioneiros? Ainda fazendo um resgate histórico, quais aspectos principais você nos apresentaria sobre a discussão da qualidade da educação no Brasil? Se possível, localize o movimento de redemocratização, a constituinte e a construção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Sistema Nacional de Educação (SNE).

Luiz Dourado: O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova se configura como importante movimento de renovação e reconstrução educacional em prol do estabelecimento de políticas nacionais para a educação e, notadamente, apresenta um diagnóstico identificando a fragmentação e a desarticulação das políticas e, portanto, do sistema educacional e escolar, indicando como superação desse cenário a necessidade de plano, organicidade e continuidade nas políticas e o redimensionamento da educação pela determinação dos fins da educação e de sua efetivação, numa conjugação de esforços para a retomada do espírito filosófico e científico. Há avanços nas proposições do manifesto, desde a discussão sobre a educação de qualidade como indissociável da visão de mundo, de homem e de educação, até o delineamento da educação como função social e eminentemente pública, ressaltando, ainda, a função essencial

e primordial do Estado, cuja materialização deve efetivar-se com base em princípios que balizam a discussão sobre o binômio educação e qualidade, tendo por horizonte a defesa da laicidade, da gratuidade, da obrigatoriedade e da coeducação, além de enfatizar a autonomia e o financiamento por meio da “instituição de um ‘fundo especial ou escolar’”. Avança, ainda, ao postular o papel da União no estabelecimento dos rumos gerais da educação e no socorro aos estados, visando à democratização da educação.

Outra sinalização importante refere-se à defesa da formação de professores, enfatizando a sólida preparação pedagógica e a formação desses profissionais em nível superior e profissional. Essas concepções articulam-se ao debate da qualidade da educação e sinalizam que o Manifesto estava na contramão das demandas das elites oligárquicas ao enfatizar o papel do Estado, suas políticas e a necessidade de organização da educação onde a unidade não era sinônimo de uniformidade, pressupondo a multiplicidade, contribuindo, desse modo, para reafirmar a descentralização educativa, expressa no papel de cooperação e solidariedade entre a União e os estados.

Foram concepções e proposições que ensejaram demandas e fomentaram o debate educacional sobre educação, financiamento, Lei de Diretrizes e Bases, Plano Nacional, enfim, sobre o federalismo, as relações de colaboração e cooperação e a educação, a democratização e o sistema nacional de educação, formação e qualidade. Os debates permeiam as lutas em prol da redemocratização da educação e se apresentam no processo constituinte, na construção da LDB, do PNE. Houve duas perdas estruturais, resultantes dos embates entre os defensores da educação pública e os defensores da educação privada, na Constituição Federal de 1988 e na LDB de 1996: a não garantia da exclusividade de verbas públicas para o setor público e a não inclusão da concepção de sistema nacional de educação. Por outro lado, a concepção de educação, a garantia de vinculação constitucional dos recursos para a educação e a definição das competências dos entes federados na educação constituíram importantes conquistas, aliadas à concepção de educação, princípios e diretrizes. A institucionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), após a aprovação da LDB, foi um importante aceno para a democratização e a melhoria das condições de oferta do ensino fundamental.

Como resultante dos debates e proposições, foi aprovado e sancionado, com vetos, o PNE 2001-2010. Esse plano resultou do embate entre dois projetos: o PNE da sociedade brasileira e a proposta de PNE encaminhada pelo Executivo Federal, de concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, concepção de educação e qualidade, nas prioridades educacionais, no financiamento e na gestão. O Plano, a despeito de apresentar

algumas metas de amplo alcance em face dos grandes desafios para a democratização e a melhoria da educação nacional, foi marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento e não se converteu no epicentro das políticas educacionais.

Rafael Bastos: O PNE 2014-2024 mobiliza a noção de educação de qualidade e apresenta metas que apontam para a solidificação de bandeiras educacionais históricas. Todavia, é um documento que contém tensões, como a indiferenciação entre o público e o privado. Qual o seu balanço sobre essa política e suas respectivas metas, no que se refere ao aumento da qualidade educacional no País? A Meta 20 (que trata do financiamento da educação, apresenta os mecanismos do custo aluno-qualidade inicial – CAQi – e do custo aluno-qualidade – CAQ) representa uma virada nos nossos rumos educacionais? Quais são os nossos desafios e “gargalos” para construir uma educação de qualidade?

Luiz Dourado: O PNE 2014-2024, aprovado sem vetos pela Lei nº 13.005/2014, tem importância política e estratégica para o delineamento das políticas de Estado na educação e se articula a bandeiras educacionais históricas, sobretudo à democratização do acesso, à permanência e à melhoria da qualidade da educação, bem como à garantia de mais recursos para o financiamento (incluindo, entre outros, a questão do custo aluno) e também a políticas e gestão mais orgânicas para a educação. Aprovado em 2014, após vários tensionamentos e longa tramitação, o Plano foi a expressão da efetiva participação da sociedade civil e representa um avanço, a despeito de limites e ambiguidades na Lei. Um aspecto crucial é o uso do fundo público para o setor privado, resultado da histórica e acirrada disputa entre os defensores da educação pública e privada.

Outros limites se interpõem envolvendo questões como diversidade, educação integral (embate entre concepções, universalização ou focalização/mecanismo compensatório) e concepções divergentes sobre qualidade e avaliação (registre-se o tensionamento entre a concepção de sistema nacional de avaliação da educação básica – visão ampla de sistema ao agregar indicadores de rendimento escolar via exames e censo, indicadores de avaliação institucional, infraestrutura, recursos pedagógicos e processos de gestão – e a visão restritiva presente na Meta 7 e suas estratégias, que ratificam o modelo de avaliação vigente ao fomentar a qualidade da educação, sobretudo por meio da melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, reafirmando a centralidade de uma avaliação estandardizada via exames de larga escala e índices; e a tensão entre a concepção de gestão democrática e participativa,

defendida pelos movimentos sociais e conferências, e uma visão de gestão democrática gerencial com seu corolário na meritocracia e no desempenho).

A despeito desses limites, que são objetos de disputa no processo de materialização do Plano, é fundamental ressaltar que o PNE representa um avanço na agenda educacional e, se materializado como política de Estado, contribuirá efetivamente para a melhoria da qualidade da educação no País, na medida em que apresenta proposições estruturantes que se referem: a) à democratização do acesso e da permanência na educação básica e superior, incluindo a definição de institucionalização do SNE e um conjunto de ações indutivas, cooperativas e de coordenação federativa da União em articulação aos demais entes federados; b) à ratificação da democratização da educação básica e efetiva universalização da educação básica obrigatória, a partir de uma visão sistêmica, envolvendo as etapas e modalidades deste nível de ensino; c) à democratização e inclusão por meio de efetiva expansão da educação superior, inclusive do setor público, e das metas de valorização dos profissionais da educação, envolvendo políticas de formação, carreira e salários. A Meta 20 traduz uma importante vitória ao prever a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir o equivalente de 10% do PIB ao final do decênio, além de avançar na proposição, para a educação básica, do CAQi e do CAQ, referenciados na garantia de padrões mínimos de qualidade e no reforço do papel da União na complementação de recursos aos demais entes federados.

Como desafio para a construção de uma educação de qualidade, se coloca a contraposição às políticas de ajuste fiscal aprovadas após o golpe de 2016, especialmente a Emenda Constitucional nº 95/2016, que, ao congelar os gastos sociais por 20 anos, articulada aos retrocessos das políticas educativas, tem secundarizado a materialização do PNE, reduzindo os recursos para a educação e intensificando a vertente neoliberal e conservadora na educação. Isso requer a retomada dos debates e proposições do Plano, bem como a disputa nos processos de sua regulamentação e efetiva materialização. A revogação da Emenda Constitucional nº 95/2016 deve se articular às lutas em defesa da materialização do PNE e, portanto, pela democratização e melhoria da qualidade da educação, pela ampliação dos recursos para a educação, incluindo a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) com a garantia de ampliação da participação da União, e a efetiva materialização do CAQi e CAQ, pela criação de Lei do Sistema Nacional de Educação e sua materialização, por meio de gestão democrática e articulada com os sistemas de educação, bem como o fortalecimento dos fóruns de educação e conferências, pela rediscussão dos marcos da avaliação e da qualidade pautada em concepção emancipatória e cidadã, como deliberado

nas conferências de educação (Conae de 2010 e 2014) e na Conferência Nacional Popular de Educação (Conape) de 2018, entre outros.

Rafael Bastos: Atualmente, diversos parâmetros internacionais contribuem para a definição das prioridades das políticas públicas de educação dos países. O Brasil não fica alheio a esse processo. Verificamos uma forte influência das diretrizes do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo. Estaria o debate sobre a qualidade da educação, no Brasil, muito restrito a essa agenda? Qual a sua leitura desse fenômeno? Poderia nos falar um pouco sobre o lugar da avaliação nesse processo?

Luiz Dourado: A discussão sobre as prioridades educacionais no Brasil é complexa e se articula a diferentes interlocutores. É inegável, contudo, a influência dos organismos multilaterais na agenda brasileira por meio de parâmetros internacionais e da indução de políticas no campo educacional. É importante ressaltar, ainda, que tais proposições guardam, paradoxalmente, relação e distanciamento entre os organismos e a materialização de políticas. Significa dizer que é possível perceber aproximações e tensões, por exemplo, entre a Unesco e o Banco Mundial e OCDE. De igual modo, é fundamental ressaltar a desigual capilaridade desses organismos entre eles e em relação aos estados nacionais. Tais constatações nos remetem, ainda, a não prescindir do papel que exercem esses estados e suas políticas em face de uma agenda global transnacional, cuja proposição é cada vez mais homogeneizadora e, paradoxalmente, plural e combinada.

No caso brasileiro, a articulação com os organismos multilaterais sempre se efetivou e, em muitos casos, essa aproximação implicou a abertura à concepção de avaliação estandardizada, envolvendo proposições para a qualidade da educação muito articuladas à concepção de avaliação restrita à relação entre insumos, processos estandardizados e resultados.

Na década atual, esforços foram efetivados para ampliar a concepção de qualidade e avaliação. Um exemplo se situa na revisão da avaliação centrada somente em testes na educação superior (Exame Nacional de Cursos – o Provão) para a constituição de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), ainda que este não tenha se materializado em toda a sua proposição. Outras iniciativas foram tomadas na educação básica com a instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), ainda que este apresente limites pela sua própria identidade como índice e sua capilaridade ainda restrita por secundarizar outros elementos, como as condições desiguais de instituições educativas e estudantes.

Outras frentes importantes envolvendo estudantes, pesquisadores, sindicatos, partidos políticos e uma parcela do movimento social culminaram em discussões que resultaram na proposição da concepção de qualidade social. Esses processos de questionamentos e proposições avançaram nas conferências de educação, que, entre outras questões, problematizaram as concepções de democratização, qualidade e avaliação, tendo por eixo a contraposição entre a dinâmica e lógica político-pedagógica de avaliação estandardizada e a qualidade total. A articulação com as concepções do Banco Mundial, por exemplo, vai se intensificar no Brasil, sobretudo, após 2016, por meio de macropolíticas de ajuste fiscal, privatização, minimização do papel do Estado nas políticas públicas, adoção de novas formas de governança e gestão, num cenário de intenso e desigual processo de financeirização em todas as arenas que impactam as políticas educacionais e a qualidade da educação.

Na área educacional, a intensificação dessas proposições se expressa em muitos movimentos, envolvendo: a) a não materialização do PNE (suas metas e estratégias); b) a flexibilização da regulação; c) a aprovação de Base Nacional Comum Curricular (BNCC); d) a secundarização de políticas nacionais para a valorização dos profissionais da educação (revogação de Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada, e adoção de nova DCN com visão restrita, ao submeter a formação de professores à BNCC, suas competências e habilidades); e) a proposição de projeto que impacta a autonomia das universidades e as submete a regras de mercado (Future-se); f) a reforma do ensino médio, que flexibiliza, entre outros, o percurso formativo e o papel do professor; g) a revogação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb); h) a ênfase na visão de avaliação estandardizada e de resultados com impactos nos sistemas, nas instituições educativas, nas dinâmicas curriculares e nos processos de ensino-aprendizagem e, portanto, na democratização e na qualidade da educação. Nesse contexto, o PNE, se não for retomado como epicentro das políticas educacionais, por meio da garantia de sua materialização (concepções, diretrizes, metas e estratégias), poderá se constituir em um plano formal.

Rafael Bastos: No seu entendimento, quais são as perspectivas da educação brasileira no futuro breve, pós-pandemia do coronavírus? Esse aspecto, em particular, afeta as metas do PNE e os rumos das políticas educacionais por aqui e em escala global?

Luiz Dourado: Desafios estruturantes se apresentam no cenário da pandemia e no período pós-pandemia, com alguns pontos em comum em escala global, mas como desafios ainda mais complexos no caso brasileiro. Tenho discutido que o cenário atual brasileiro, ultraneoliberal e conservador, com grandes retrocessos nas políticas e na gestão sociais, intensificados neste período de

crise sanitária e epidêmica, é complexo e requer análises contextualizadas que considerem a dialética entre o local, o nacional e o mundial, sem perder de vista os embates, lutas, proposições e resistências históricas construídos e em processo. Os rumos das políticas sociais e educacionais no Brasil não se dissociam da defesa da democracia e do estado democrático de direito e, portanto, da garantia dos direitos sociais para todos/as.

Os retrocessos estruturais em curso afetaram amplamente as políticas educacionais, pois, aliada à retração dos recursos e à secundarização do PNE, a área deparou-se, ainda, com uma agenda progressivamente conservadora e privatista. Questões como democratização e qualidade social da educação foram ainda mais afetadas pelas proposições que não se constituíram em políticas orgânicas no contexto atual de crise sanitária e sequer foram objeto de discussão ampla e pormenorizada, pois, em nome da situação de excepcionalidade, optou-se pela flexibilização de dispositivos legais, sem a garantia de políticas pedagógicas e financeiras consistentes diante dos enormes desafios enfrentados em um país continental como o Brasil. A flexibilização e a ênfase no calendário escolar têm sido a tônica das propostas vigentes, que naturalizam as atividades não presenciais e, em muitos casos, a adesão acrítica e intempestiva a plataformas privadas e a uma visão restrita de formação (reduzida a atividades domiciliares, sem acompanhamento), além de naturalizarem a exclusão de parte dos estudantes e profissionais da educação. É preciso problematizar os caminhos adotados no período da pandemia, seus limites e possibilidades, analisando pormenorizadamente os impactos no processo formativo dos estudantes e no trabalho dos profissionais da educação e das famílias em sintonia com os desafios pedagógicos de melhoria e a efetiva inclusão, considerando as especificidades dos níveis, das etapas e modalidades educativas, bem como as condições institucionais, as condições de formação dos estudantes e de atuação dos profissionais da educação.

Na área educacional, portanto, garantir a materialização de políticas de Estado em sintonia com a defesa da Constituição Federal de 1988, da LDB, do PNE, a despeito dos limites já mencionados, é basilar, porém não é suficiente. O caso brasileiro requer atenção redobrada no que se refere à histórica disputa entre os defensores da educação pública e da educação privada no atual cenário de privatização, mercantilização e financeirização e, portanto, de maior apropriação do fundo público pelo setor privado, intensificado no período de pandemia. É fundamental, ainda, avançar nas concepções sobre educação, democratização, qualidade, mediação tecnológica e avaliação educacional, entre outros, e lutar pela materialização do PNE, o que implica também consolidar os processos de acompanhamento e avaliação do Plano. Merece atenção, nesse contexto, o esforço efetivado pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal,

bem como a atuação fundamental do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) na discussão e na elaboração dos ciclos de monitoramento das metas do PNE.

A retomada das atividades no período pós-pandemia vai requerer, ainda, diagnósticos pormenorizados sobre as redes, suas instituições, profissionais e estudantes, bem como políticas públicas nacionais, articuladas aos entes federados, que resguardem e garantam o atendimento das necessidades sanitárias e educacionais. Deve-se, também, garantir condições de acessibilidade para todos e repensar as dinâmicas formativas e de sociabilidade, articuladas à concepção de educação democrática e de qualidade. É preciso pensar para além das políticas instituídas, em consonância com o PNE, e construir alternativas político-pedagógicas coletivas, pautadas na cidadania e na emancipação, que tenham os princípios constitucionais do direito à educação democrática, laica, pública, inclusiva e da qualidade social da educação para todos, bem como a garantia de financiamento adequado e a valorização dos profissionais da educação como premissas fundamentais e estruturantes. Em outras palavras, assegurar o direito à saúde e à educação de qualidade para todos/as ensejará a definição de políticas públicas que garantam as condições sanitárias e político-pedagógicas adequadas.

---

Luiz Fernandes Dourado, doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com pós-doutorado em Sociologia na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), França, é professor titular emérito da Universidade Federal de Goiás (UFG) e diretor de intercâmbio institucional da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae).

luizdourado1@gmail.com

Rafael Bastos Costa de Oliveira, doutor em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), é professor adjunto da Faculdade de Educação e da Faculdade de Formação de Professores dessa universidade. Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH) da Uerj, e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Petrópolis (UCP).

rafaelbastosoliveira@yahoo.com.br

Recebido em 8 de julho de 2020

Aprovado em 9 de setembro de 2020



**reserhas**



# Impactos do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) sobre a qualidade da educação

Solange Santiago Ferreira

ORTIGÃO, Maria Isabel Ramalho (Org.). *Políticas de avaliação, currículo e qualidade: diálogos sobre o Pisa*. Curitiba: CRV, 2018. 268 p.

A coletânea *Políticas de avaliação, currículo e qualidade: diálogos sobre o Pisa*, organizada por Maria Isabel R. Ortigão (2018) é resultado de muitos diálogos e investigações sobre o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (*Programme for International Student Assessment – Pisa*) como uma das vertentes para se pensar a educação. Algumas dessas investigações foram desenvolvidas pelo grupo Currículo: Sujeitos, Conhecimento e Cultura, no Programa de Pós-Graduação em Educação (ProPed) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), outras por grupos de pesquisa com os quais o da Uerj mantém interlocução. O livro reúne textos que contribuem com vários olhares sobre o Pisa, propiciando reflexões acerca de políticas de avaliação e currículo, qualidade das escolas, conhecimento/letramento científico e formação docente.

Os 13 capítulos trazem diversas abordagens teórico-metodológicas, ora levantando questões sobre os modelos homogeneizadores, os impactos sobre a qualidade educacional, as políticas públicas no campo, ora analisando os resultados do desempenho dos estudantes, mediante gráficos, formas de aplicação e fundamentos, como também seus reflexos nos sistemas educativos.

O Pisa é conduzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e voltado à comparação de *performances* relacionadas aos conhecimentos de jovens de 15 anos de idade no que tange à sua compreensão leitora e à competência matemática e científica. O conjunto de instrumentos de avaliação é realizado em países cujas características e realidades socioeconômicas e culturais são diferentes.

Ressaltando o último aspecto, Ortigão afirma, na Apresentação, que, “de modo geral, as evidências de melhorias nos resultados são modestas e, em alguns casos, pouco significativas” (p. 11); daí emergem críticas considerando que os resultados não são analisados em relação à diversidade inerente a cada país participante, ao contrário, tomam-se por base os países desenvolvidos. Os questionamentos, segundo a autora, estendem-se às tentativas de imposição de um só modelo de formação para os jovens, cujo alicerce se pauta no sujeito ideal imerso no mundo globalizado, em que prevalece a ideia de um “mundo melhor” em detrimento das diferenças socioeconômicas e culturais.

A organizadora da obra, Maria Isabel Ramalho Ortigão, doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), é professora adjunta da Uerj e do ProPed, pesquisadora Jovem Cientista do Nosso Estado da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) e Procientista Faperj/Uerj, coordenadora do grupo de pesquisa Políticas de Avaliação, Desigualdades e Educação Matemática e do Grupo de Trabalho Avaliação e Educação Matemática, da Sociedade Brasileira de Educação Matemática (Sbem).

No livro estão reunidos pesquisadores de quatro países – Brasil, Espanha, México e Portugal –, com o objetivo de socializar resultados de pesquisa ou ensaios teóricos decorrentes de reflexão sobre o Pisa. Serão apresentados, a seguir, os principais diálogos estabelecidos pelos autores participantes da obra.

O primeiro, de Ángel Diaz-Barriga, pesquisador mexicano do Instituto de Investigadores sobre La Universidad y La Educación, na Universidad Nacional Autónoma de México (Unam), intitula-se “A Prova Pisa: idealização, cidadania global, imposição cultural e ausência de impacto pedagógico didático” e desenvolve-se com base em três dimensões: a política, a técnica e a pedagógico-didática, visto que com uma tripla visão sobre o Programa poderia “dimensionar suas possibilidades e limitações” (p. 19), apontando entre estas a “modelização das aprendizagens, dos estudantes como pessoas” (p. 19), pois não leva em conta as diferenças culturais, sociais e econômicas de cada país-membro. Diaz-Barriga afirma que o Pisa propicia altos custos aos países e, do ponto de vista técnico, é um exame que inovou na construção da teoria do teste, mas a difusão dos resultados dos alunos pela via de gráficos favorece a comparação entre os países, colocando-os em um *ranking* cuja competição acirrada dos gestores desconsidera o que para o autor é essencial: a formulação de políticas que transformem estruturalmente a cultura escolar dos sistemas educacionais, alterando os planos de estudo e as práticas docentes na formação de professores e também os planos de estudo da educação básica. O autor defende que, dessa forma, seriam dadas as condições de aplicação de distintos saberes de diferentes disciplinas. Isso propiciaria a resolução de problemas, promovendo uma “docência coletiva” e estabelecendo outros mecanismos de funcionamento escolar.

No segundo capítulo, “Para compreender o desempenho dos alunos portugueses no Pisa (2000-2015)”, Domingues Fernandes, professor da Universidade de Lisboa, e Conceição Gonçalves, técnica do Ministério da Educação de Portugal, afirmam que o país tem tido progressos relevantes nos ciclos do Programa e

subdividem a análise em três eixos: o enquadramento conceitual, realizando uma revisão de literatura que constitui o referencial teórico do trabalho; o desempenho dos alunos portugueses no Pisa, apresentando alguns dados que evidenciam a melhoria dos resultados nas diferentes edições do Programa; e, por fim, as políticas públicas de educação em Portugal (1986-2015), analisando a Lei de Bases no Sistema Educativo (LBSE) e afirmando que alguns programas-chave culminaram na criação de políticas públicas de educação no país desde 1986.

Os autores concluem que, por envolverem as estruturas da educação, a formação continuada de professores em regime de colaboração com o ensino superior e a valorização profissional dos docentes, os programas concebidos em Portugal favorecem o melhor desempenho dos alunos no Pisa, visto que os debates são preconizados pela participação democrática e avaliação daqueles programas e, ainda, pela oferta de educação diversificada e flexibilidade nos currículos, que são revistos e reajustados periodicamente. As mudanças em decorrência das discussões são inseridas na agenda da LBSE.

No terceiro capítulo, “Transformar a avaliação através do Pisa: o Projeto GapPisa”, os professores Esperanza Mejias Macias e Carles Monero Font, vinculados à Universidade Autônoma de Barcelona (Espanha), em consenso educacional sobre a necessidade de ensinar e avaliar competências, que corroboram a construção de uma cidadania reflexiva e crítica, compartilham a experiência de um projeto de pesquisa e intervenção de formação continuada para docentes da educação infantil, primária e secundária e tem como foco a concepção e validação de instrumentos de avaliação por competências, mediante a modificação das provas que os docentes utilizam. O instrumento formulado resultou no *Guia GapPisa*, que tem fundamentos nas bases psicoeducacionais das provas do Pisa, buscando um caráter mais formativo e inclusivo, no sentido de transformar a avaliação num processo que se estenda a toda equipe docente.

Em “Métodos e conhecimentos científicos como desafios para a educação”, Rosa Maria Corrêa das Neves, pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV), unidade técnico-científica da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), e Siomara Borba, professora do Proped/Uerj, envolvidas profissionalmente com educação e ciências, buscam demonstrar que a transformação da avaliação não consiste em uma atividade pontual, mas num processo estendido aos docentes, integrando-se à prática pedagógica deles. Assim, dão ênfase à compreensão teórica sobre o que é ciência, trazendo à tona questões que envolvem cientificidade e produção do conhecimento. Não discorrem especificamente sobre o Pisa, entretanto, trazem contribuições no sentido de se entender o conhecimento científico ou o letramento científico, propostos pelo Programa, no qual os estudantes se submetem a testes de Leitura, Matemática e Ciências.

O quinto capítulo, “O Pisa como estratégia política neoliberal produtora de performatividade na educação”, de Antonia Alves Pereira Silva, professora da Universidade do Estado do Piauí (Uespi) e doutoranda do ProPed/Uerj, tem como objetivo “discutir que o Pisa, como ação da OCDE, está comprometido com uma concepção neoliberal de educação que, utilizando tecnologias políticas, colabora para

criação de uma cultura performativa na educação via mudanças na cultura escolar” (p. 109). Segundo a autora, a lógica neoliberal tem perpassado pelo campo educacional, aproximando-se da lógica do mercado por meio de gerenciamento, regulação e competitividade, e o Pisa estaria favorecendo tal lógica. Tendo como referenciais Stephen Ball e Popkewitz, a autora contribui com reflexões sobre a avaliação em larga escala, a qual estaria voltada para formar sujeitos em sintonia com a lógica de mercado. Ao mesmo tempo, avalia que o Pisa deveria direcionar seus objetivos para a resolução dos problemas educacionais, em vez de ter uma função métrica, classificatória, que propõe “soluções globais aos problemas educacionais locais”, assumindo a posição de regulador das políticas de educação dos países (p. 123) e atendendo, dessa forma, aos discursos neoliberais dos agentes educacionais locais. A autora destaca a resistência à performatividade neoliberal como aspecto favorecedor da compreensão da atuação das políticas no âmbito da escola, de modo a produzir outros sentidos para a política neoliberal (p. 123).

No sexto capítulo, “Repetência e equidade em Educação no Brasil: reflexões a partir do Pisa 2015”, Daniel Abud Seabra Matos e Luciano Campos da Silva, professores titular e associado, respectivamente, da Universidade Federal de Ouro Preto, e Maria Eugênia Ferrão, professora da Universidade da Beira Interior (UBI) e investigadora da Universidade de Lisboa, com apoio nos resultados do Pisa 2015 e mediante uma abordagem quantitativa, realizam uma análise comparativa entre as unidades da Federação e as regiões brasileiras no quesito repetência. Este é discutido com base na situação do aluno e sua trajetória escolar e na proporção de repetentes das escolas brasileiras. Os dados mostram a relação entre repetência, nível socioeconômico e sexo.

Pela análise dos resultados, é possível compreender de que forma algumas instituições concentram maior número de repetência. Os dados da pesquisa sugerem a existência de um processo de segregação escolar que “tende a concentrar no interior de determinadas instituições estudantes com maior histórico de fracasso escolar” (p. 136). Isso se constituiria alvo de estudos mais aprofundados para que se promovessem discussões profícuas acerca da qualidade e equidade da educação. O Pisa, nesse sentido, não atinge o propósito, considerando que a avaliação é por amostragem.

No sétimo capítulo, “Pisa 2012: uma análise dos itens da Matemática”, Maria Isabel R. Ortigão, professora do ProPed/Uerj, investiga o comportamento diferencial dos itens de matemática aplicados nessa edição do Programa, comparando os resultados entre estudantes brasileiros e portugueses. O trabalho da autora teve como objetivo verificar se os itens de matemática aplicados na edição de 2012 do Pisa apresentavam Funcionamento Diferencial dos Itens (DIF), expressão que se refere a detectar aqueles “cuja probabilidade de acertos difere entre grupos distintos de uma população cujas pessoas possuem o mesmo nível de habilidade na variável medida” (p. 142). A análise descritiva das características daqueles que apresentaram DIF revelou a existência de distintas habilidades cognitivas entre os grupos de estudantes considerados.

Ortigão ressalta que as características de cada país exercem influência na organização de seu sistema educacional, na forma como os currículos são elaborados

e nos critérios de seleção dos conteúdos e enfatiza que os desempenhos escolares sofrem influência das diferenças individuais, socioeconômicas e culturais dos estudantes. Segundo a autora, a presença do comportamento diferencial pode indicar competências distintas dos alunos avaliados nos diversos países-membros e a possibilidade de conhecer as características elencadas por meio dos itens que favorecem determinados grupos e a percepção de padrões específicos, muitas vezes, não são observadas pelos especialistas. Assim, o DIF pode favorecer a construção de outras formas de colaborar para o aprendizado dos alunos na medida em que há identificação das diferenças existentes, trazendo contribuições substanciais para a avaliação educacional.

No oitavo capítulo, “Letramento científico no Pisa”, Adrielle Ferreira Muri, professora da Universidade Federal de Rondônia (Unir), discute o conceito de letramento científico em um estudo de caráter teórico-metodológico, destacando a forma do conceito apresentada pelo Pisa e pela OCDE e mapeia os diferentes sentidos atribuídos a ele com a intenção de fundamentar a sua análise em documentos oficiais do Programa. A autora considera que o letramento científico no Pisa se associa à capacidade de ir além da simples aquisição de conhecimentos, pois inclui atitudes, crenças e interesses que influenciam decisões e ações em uma perspectiva pessoal, social e cultural. O conceito de letramento científico, para Muri, favorece o desenvolvimento da capacidade de análise, raciocínio e reflexão sobre conhecimentos e experiências por parte dos estudantes.

No nono capítulo, “A avaliação em Ciências no Pisa”, Talita Vidal Pereira, professora do ProPed/Uerj e do Programa de Pós-Graduação em Educação, Cultura e Comunicação (PPGECC), e Renata Leite de Oliveira, professora da rede municipal de Nova Iguaçu, estado do Rio de Janeiro, e doutoranda do ProPed/Uerj, defendem a importância do ensino de Ciências para a formação cidadã dos sujeitos. Assim, faz-se necessário problematizar a avaliação em larga escala no sentido de verificar a garantia da qualidade da educação expressa por meio de aprendizagens de certos conteúdos passíveis de serem aferidos em testes padronizados como o Pisa. Este se revela na lógica do controle, frequentemente implementado em tal tipo de avaliação, e parte do pressuposto de que as culturas são iguais, em que prevalece o senso comum, gerando mais processos excludentes. A percepção das disputas em torno dos significados de ciência, de conhecimento, de educação, de ensino e de currículo pode determinar outro caminho para pesquisadores e educadores.

No décimo capítulo, “Itens de Ciências no Pisa: interpretações”, Marcelo S. O. Massunga, professor associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (Uenf), Gustavo Rubini, técnico em assuntos educacionais e doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ensino da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e Marta F. Barroso, professora desta universidade, apresentam uma interpretação empírica do fato de que mais de 50% dos estudantes brasileiros estão abaixo do nível 2 na escala de proficiência em Ciências no Pisa. Com base na experiência, destacam a importância de discutir a formação de professores de forma mais aprimorada, no sentido da compreensão do termo “contextualização” e se esse estaria impactando os resultados observados.

No décimo primeiro capítulo, Antonio Fernando Zucula, professor da Academia de Ciências Policiais de Moçambique (Acipol), Carlos Augusto Aguiar Junior, professor

do Colégio de Aplicação da Universidade Federal Fluminense (UFF), e Guilherme Pereira Stribel, todos doutorandos no ProPed/Uerj, apresentam o “Desempenho dos estudantes brasileiros em Matemática no Pisa em 2012 e 2015”. Os autores concluem que não houve avanços em relação ao nível de proficiência e apontam a necessidade de articulação entre os dados da proficiência e os resultados dos questionários contextuais do professor e da escola. Assim, seria possível repensar o processo de ensino-aprendizagem, uma vez que a avaliação dos conhecimentos matemáticos ocorre com base na concepção de letramento matemático, e a escola poderia traçar outros caminhos mais profícuos considerando os dados coletados.

O texto de Maria José Costa dos Santos, professora da Universidade Federal do Ceará, intitulado “Pisa 2015: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes cearenses”, é um estudo sobre a área de Matemática, com base na leitura de documentos da OCDE. A autora ressalta que o desempenho dos estudantes cearenses está acima da média nacional, destaca a importância de atentar para a inserção das organizações privadas nas discussões sobre qualidade do ensino e recomenda um estudo sobre a evolução educacional no Ceará e que as políticas implementadas e os resultados obtidos no estado sirvam de inspiração para outras regiões do País.

No último capítulo, “Dependência administrativa das escolas, desigualdade de oportunidades de aprendizagem e desempenho em Matemática no Pisa 2012”, Glauco da Silva Aguiar, professor do mestrado profissional da Fundação Cesgranrio, discute sobre a necessidade de políticas públicas como forma de reduzir as desigualdades educacionais em sua origem. O autor explora o conceito de “oportunidade de aprendizagem”, que, segundo ele, se baseia “no senso comum de que o tempo que um estudante investe aprendendo alguma coisa está relacionado com o que aprende” (p. 245). Foram aplicados questionários aos estudantes e à escola. Com base nos dados, são apresentadas evidências de desigualdades sociais, econômicas e culturais. O autor ressalta, no âmbito das políticas públicas, fatores essenciais para a melhoria do desempenho dos estudantes e a superação de problemas relacionados à aprendizagem de Matemática, tais como: a necessidade da qualificação profissional, que inclui a formação inicial e continuada; a melhoria nas condições de trabalho do professor; e a valorização profissional deste. Tal conjunto de ações favoreceria a equidade nas escolas.

---

Solange Santiago Ferreira, doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas em Educação (Nugeppe) dessa universidade, é professora da Fundação Municipal de Educação de Niterói (FME), onde também é coordenadora do Núcleo de Estágio (Nest).

solsantiago@gmail.com

Recebido em 5 de agosto de 2020

Aprovado em 23 de setembro de 2020

# **bibliografia comentada**



# Bibliografia comentada sobre qualidade da/na educação

Silvana Malheiro do Nascimento Gama  
Alba Valéria Baensi

ABDIAN, Graziela Zambão; NASCIMENTO, Paulo Henrique Costa. Gestão e qualidade da educação escolar básica: sentidos em construção. *Revista Espaço Pedagógico*, Passo Fundo, RS, v. 24, n. 2, p. 295-313, maio/ago. 2017. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rep/article/view/7416>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

199

Artigo de revisão sobre formação, função e formas de provimento de cargos de diretores e suas inferências na qualidade do ensino da escola pública, em perspectivas histórica e contemporânea. Discutem-se os sentidos produzidos sobre gestão e qualidade pelo campo da gestão educacional e constata-se que, mesmo com o predomínio do discurso acadêmico acerca da criticidade na análise do contexto político, social e escolar, preserva-se a produção de conhecimento similar ao referencial que é criticado. As três concepções teórico-metodológicas descritas – a sociologia das organizações escolares ou a escola como organização educativa; a instituição escolar; e os estudos nos/dos/com os cotidianos escolares –, apresentam suas limitações quando se encontram com a escola e seus diferentes atores e atuações. As relações entre os sentidos em construção no campo da gestão e os sentidos em construção pelas/nas escolas públicas municipais fundamentam a análise dos sentidos construídos por diferentes integrantes de escolas, utilizando os critérios do salto no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e as diferentes formas de provimento para a função da direção escolar. Na conclusão destaca-se como, muitas vezes, modelos teóricos não dão conta da riqueza e da diversidade das práticas de gestão escolar. Nessa perspectiva, os sentidos nas escolas não permitem

modelos fundados em verdades, dada a presença de múltiplos sentidos e práticas em construção; portanto, as teorias precisam contribuir de forma mais efetiva, e não de maneira prescritiva.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; OLIVEIRA, João Ferreira de; CRUZ, Rosana Evangelista da; GOUVEIA, Andréa Barbosa. *Problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica: relatório de pesquisa*. Brasília: Inep, 2006. (Pesquisa Nacional Qualidade na Educação, [2]). Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484184/Pesquisa+nacional+qualidade+na+educa%C3%A7%C3%A3o+Vol+2/b0605fff-5908-4e0f-86b1-417225e106f4?version=1.2>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

O relatório apresenta contribuições para a problematização do conceito de qualidade que está presente nos relatórios estaduais da pesquisa “Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de educação básica que oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade”. Para a análise foi selecionada uma amostra de 82 escolas públicas de educação básica (entre urbanas e rurais, distribuídas nos estados de Goiás, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul, São Paulo e Ceará), cuja característica central foi o seu reconhecimento como escola de boa qualidade. O estudo realiza a análise de alguns componentes do custo-aluno-ano e de outras relações qualitativas das escolas da amostra, assim como a análise crítica de elementos discursivos, presentes nas observações e interpretações de pesquisadores e nas representações dos agentes escolares entrevistados. Define categorias que possam melhor explicitar o conceito de qualidade e que enfatizam alguns aspectos gerais dos custos das escolas, algumas condições para a oferta de um ensino de qualidade, além das percepções dos agentes escolares que confirmam e informam o que vem a ser qualidade nas escolas pesquisadas.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A qualidade da educação brasileira como direito. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1053-1066, out./dez. 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01053.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

A qualidade é um dos elementos próprios da educação, tendo em vista ser um direito social e ter entre seus princípios norteadores o resguardo da cidadania, além de constituir-se como um dos pilares dos direitos humanos. A qualidade da educação está prevista em marcos legais sob perspectivas diversas. Na Constituição Federal de 1988, o art. 206 (VII) assevera a garantia de certo padrão e na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996, o termo qualidade aparece dez vezes. O autor ressalta a importância do Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, resultado da Conferência Nacional de Educação, realizada em 1994, que teve como principais temáticas o Plano Decenal de Educação para Todos e a busca

de um Acordo Nacional de Educação para Todos. Os diferentes marcos legais instituídos de 1996 a 2014 constituem uma oportunidade rara e histórica para o Brasil superar a pesada herança do passado excludente e avançar em políticas rumo à verdadeira educação de qualidade. A articulação dessas medidas e a vontade de efetivar propósitos e metas possibilitarão a ampliação do acesso à educação revestida do ansiado padrão de qualidade.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Brasília: Inep, 2007. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/A+qualidad+e+da+educa%C3%A7%C3%A3o+conceitos+e+defini%C3%A7%C3%B5es>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

Revisão de literatura envolvendo o levantamento de estudos, avaliações e pesquisas e, ainda, a contribuição dos países membros da Cúpula das Américas mediante instrumento de coleta de dados. Identifica condições, dimensões e fatores fundamentais do entendimento do que seja educação de qualidade, considerando a ótica de organismos multilaterais, a exemplo da Unesco e do Banco Mundial. Busca contribuir com a produção de uma matriz teórico-conceitual que subsidie a discussão de políticas voltadas à garantia da qualidade da educação na região, levando em conta, sobretudo, os compromissos, os marcos políticos e as experiências implementadas por diferentes países membros. O estudo ressalta que a análise da qualidade da educação deve ter uma perspectiva polissêmica, envolvendo condições intra e extraescolares, bem como diferentes atores individuais e institucionais. Além disso, destaca que a discussão sobre qualidade da educação implica o mapeamento de diversos elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo, tendo em vista a produção, organização, gestão e disseminação de saberes e conhecimentos fundamentais ao exercício da cidadania e, sobretudo, a melhoria do processo de ensino-aprendizagem.

FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, Especial, out. 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a10.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

A “qualidade negociada” é proposta como alternativa de contrarregulação e apoio a processos de mudança complexos nas escolas. A qualidade é encarada como produto de um processo de avaliação institucional construído coletivamente, tendo como referência o projeto político-pedagógico da escola e a constituição de uma espécie de pacto entre diferentes atores, com a definição de compromissos e responsabilidades recíprocas. É ressaltada a inadequação de estratégias de difusão de mudanças a partir de um centro irradiador, sem ter como referência os problemas

reais da escola e sem levar em conta o conhecimento já acumulado no interior da instituição. Enfatiza-se a importância da mobilização da escola para que ela construa o seu caminho de melhoria e, com isso, promova maior organização dos profissionais da educação e sensibilize todos os servidores para a relevância do seu trabalho. Cada escola deve se tornar um centro de reflexão sobre si mesma, sobre o seu futuro. Não é apenas o professor que deve ser reflexivo – é a escola que precisa ser reflexiva e isso inclui gestores, professores, funcionários, alunos e pais. A análise do conceito de “serviço público” procura entender suas características particulares, mostrando que, a exemplo das políticas públicas neoliberais (PSDB-PFL), as políticas públicas participativas (PT e aliados) também terão problemas se não reconhecerem as especificidades do setor, como a estabilidade e as relações específicas com o poder, com o dinheiro e com o tempo, e se não instalarem processos de avaliação negociados que criem compromissos pactuados e incentivem novas formas de organização nas relações internas das escolas.

GADOTTI, Moacir. *Qualidade na educação: uma nova abordagem*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010. Disponível em: <[http://acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/3086/1/FPF\\_PTPF\\_12\\_084.pdf](http://acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/3086/1/FPF_PTPF_12_084.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2020.

202

Qualidade é apresentada como um conceito dinâmico, que se altera dependendo do contexto e, nessa visão, a sustentabilidade deve ser considerada central para ajudar a renovar velhos sistemas educacionais. A qualidade na educação está ligada à vida das pessoas e ao bem viver, acentuando os aspectos social, cultural e ambiental, portanto é necessário valorizar o ensino não só do simbólico, mas também do sensível e do técnico. Um dos conceitos sobre qualidade está associado à gestão democrática e à avaliação, pois a participação da sociedade na escola e a garantia de espaços de deliberação coletiva depende da melhoria da qualidade da educação e das políticas educacionais. Nesse sentido, o conceito também está relacionado a dimensões fora do ambiente escolar, como as características culturais e socioeconômicas dos agentes envolvidos no processo, sobretudo quando se considera o desempenho escolar, a formação docente e as condições de trabalho ofertadas. Destaca-se a necessidade de atualizar o ensino e as práticas tradicionais para que seja possível oferecer uma educação que atenda às necessidades da realidade social. Também são discutidos o papel e os efeitos das novas tecnologias no campo da educação.

SOUSA, Sandra Zákia. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. *Avaliação*, Uniso, Sorocaba, v. 19, n. 19, p. 407-420, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v19n2/a08v19n2.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

A avaliação educacional vincula-se, necessariamente, a um conceito de qualidade que expressa um projeto educacional e social. As críticas à avaliação em

larga escala são feitas com base no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e no uso de seus resultados. Também são destacadas as questões curriculares, que incentivam um movimento de homogeneização do que se ensina no País, e a utilização do desempenho obtido pelos alunos, que vem, paulatinamente, subsidiando iniciativas de gestão de rede, com foco na promoção da qualidade da educação, e integrando padrões indicadores de determinadas características, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Nessa perspectiva, o objetivo do estudo é explorar que concepção de qualidade vem sendo disseminada pelas avaliações em larga escala, com destaque para a tendência em reduzir a noção de qualidade ao desempenho de alunos em testes. Em busca de alternativas, é apresentada a experiência realizada no município de Campinas desde 2002, em conjunto com o Laboratório de Observação e Estudos Descritivos, da Universidade Estadual de Campinas (Loed/Unicamp), e analisa-se o documento elaborado pelo Grupo de Trabalho de Avaliação da Educação Infantil em 2012, intitulado “Educação infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação”. Tanto a experiência como o documento referendam a importância da avaliação para a melhoria da qualidade do ensino público, evidenciando a necessidade de ressignificar o papel apoderado pelas avaliações em larga escala para essa melhoria.

---

Silvana Malheiro do Nascimento Gama, mestre e doutoranda em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF), é supervisora educacional e diretora de 1º e 2º ciclos da Rede Municipal de Educação de Niterói; e, na Rede Estadual do Rio de Janeiro, desde 1994, leciona disciplinas pedagógicas no Curso de Formação de Professores em nível médio (Curso Normal) com ênfase na supervisão de estágios. Pesquisadora do Grupo de Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas em Educação (Nugeppe/UFF).

smalheiro2004@yahoo.com.br

Alba Valéria Baensi, mestre em Avaliação e Gestão da Educação Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e doutoranda em Política, Educação, Formação e Sociedade do Programa de Pós-Graduação em Educação na Universidade Federal Fluminense (UFF), coordena o Grupo Estadual de Articulação e Fortalecimento dos Conselhos Escolares do estado do Rio de Janeiro (GAFCE-RJ) e é membro da coordenação colegiada do Fórum Estadual de Educação do Rio de Janeiro (Feerj). Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas em Educação (Nugeppe/UFF). Articuladora municipal dos Conselhos Municipais voltados para educação na Secretaria Municipal de Educação de Magé e diretora do polo CEDERJ/UAB no município de Magé.

albaensi@gmail.com

Recebido em 30 de junho de 2020

Aprovado em 11 de setembro de 2020



**avaliadores  
ad hoc 2020**



Adalberon Lima Filho  
Adolfo Samuel de Oliveira  
Adreana Platt  
Alexandre Azevedo  
Alexandre Peres  
Alípio Casali  
Ana Paula Braz Maletta  
Anandreia Trovó  
Ângela Albino  
Angela Chuvas Naschold  
Armando Amorim Simões  
Beatriz Teixeira  
Betânia Alves Veiga Dell' Agli  
Bolívar Alves Oliveira  
Cátia Maria Machado  
Celso Carvalho  
Claudia Leite Brandão  
Cristiane Burlamaqui  
Daniela Freitas Brito Montuani  
Dayse Hora  
Débora Ortiz de Leão  
Elena Maria Billig Mello  
Eliane Freitas  
Elisangela Alves da Silva Scaff  
Elizeth Gonzaga dos Santos Lima  
Emília de Lima  
Emília de Mendonça Rosa Marques  
Fábio Hoffmann Pereira  
Jane Bittencourt  
Fabiana Fernandes  
Fabrício Sampaio  
Fernanda de Oliveira S.Taxa-Amaro  
Fernanda Zanetti Becalli  
Flávia Anastácio Paula  
Flávia Wagner  
Flávio Caetano da Silva  
Flávio Reis dos Santos  
Gercina Dalva  
Géssica Priscila Ramos  
Gilvane Corrêa  
Gláucia Gonzaga  
Guilherme Rios  
Helen Vieira de Oliveira  
Inês Ferreira de Souza Bragança  
Ivanderson Pereira da Silva  
Janssen Felipe Silva

Joana Sousa  
João Luiz Horta Neto  
José Roberto Rodrigues  
Julio C. G. Bertolin  
Jutta Cornelia Reuwsaat Justo  
Laercio Ferracioli  
Leila Pessôa da Costa  
Lívia Freitas Fonseca Borges  
Luana Costa Almeida  
Lúcia Maria de Maria Assis  
Luciana Marques  
Luiz Antonio Gomes Senna  
Magno Clery Palma Santos  
Magno Júnior  
Mara Cleusa Peixoto Assis  
Marco César Araújo Pereira  
Marcos Villela Pereira  
Maria Bezerra  
Maria Cecília Lorea Leite  
Maria das Graças Gonçalves Vieira  
Guerra  
Maria do Socorro de Oliveira  
Cavalcante  
Maria Helena Bertolini Bezerra  
Marinalva Lopes Ribeiro  
Mary Ângela Teixeira Brandalise

Maurício Vitoria Fagundes  
Neusa Lopes Bispo Diniz  
Ormezinda Maria Ribeiro  
Paulo Corrêa  
Paulo Lucas da Silva  
Regina Lúcia Giffoni Luz de Brito  
Renata Nunes Vasconcelos  
Renato Jales Junior  
Rita de Cássia Frangella  
Ronaldo d'Ávila  
Rosa Barbosa  
Rosa Maria Hessel Silveira  
Rosane de Fátima Batista Teixeira  
Sandra Regina dos Reis  
Simeí Santos Andrade  
Simone Trindade Cunha  
Susana Scherer  
Tatiana Bezerra Fagundes  
Terezinha Fátima Andrade Monteiro  
dos Santos  
Ticiane Marassi  
Valeria de Oliveira Roque Ascensão  
Vivian Batista da Silva  
Vlademir Marim  
Waldmir Araujo Neto  
Wanda Maria Braga Cardoso

números  
publicados



- 1 - O ensino profissionalizante em questão (1981)
- 2 - Ciclo básico (1982)
- 3 - Vestibular (1982)
- 4 - Pré-escolar (1982)
- 5 - Desporto escolar (1982)
- 6 - Evasão e repetência no ensino de 1º grau (1982)
- 7 - Tecnologia educacional (1982)
- 8 - Formação de professores (1982)
- 9 - Educação rural (1982)
- 10 - Universidade (1982)
- 11 - Governo e cultura (1982)
- 12 - Aprendizagem da língua materna (1983)
- 13 - Educação especial (1983)
- 14 - Financiamento e custos da educação (1983)
- 15 - Arte e educação (1983)
- 16 - Educação supletiva (1983)
- 17 - Educação e informática (1983)
- 18 - Educação não-formal (1983)
- 19 - Educação e trabalho (1984)
- 20 - Pesquisa participativa (1984)
- 21 - Educação indígena (1984)
- 22 - Natureza e especificidade da educação (1984)
- 23 - História da educação brasileira (1984)
- 24 - Educação comparada (1984)
- 25 - Perspectivas da educação brasileira (1985)
- 26 - Educação e política (1985)
- 27 - Política social e educação (1985)
- 28 - Educação e trabalho do jovem (1985)
- 29 - Municipalização do ensino (1986)
- 30 - Educação e Constituinte (1986)
- 31 - Pesquisa educacional no Brasil (1986)
- 32 - Professor leigo (1986)
- 33 - Ensino de primeiro grau: pontos de estrangulamento (1987)
- 34 - O professor: formação, carreira, salário e organização política (1987)
- 35 - O livro didático (1987)
- 36 - Administração da educação (1987)
- 37 - Estudos sociais no 1º grau (1988)
- 38 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1988)
- 39 - Condições para a universalização do ensino básico (1988)
- 40 - O ensino de Ciências: a produção do conhecimento e a formação do cidadão (1988)
- 41 - A educação na nova Constituição: o ensino de segundo grau (1989)
- 42 - A educação na nova Constituição: recursos (1989)
- 43 - A educação na nova Constituição: a universidade (1989)
- 44 - A educação na nova Constituição: qualidade e democratização (1989)
- 45 - Contribuições das ciências humanas para a Educação: a Filosofia (1990)
- 46 - Contribuições das ciências humanas para a Educação: a Sociologia (1990)
- 47 - Contribuições das ciências humanas para a Educação: a História (1990)
- 48 - Contribuições das ciências humanas para a Educação: a Psicologia (1990)
- 49 - Educação ambiental (1991)
- 50/51 - Balanço da atual política educacional e fragmentação das ações educativas: iniciando a discussão (1991)
- 52 - Leitura e produção de textos na escola (1991)
- 53 - Educação básica: a construção do sucesso escolar (1992)
- 54 - Tendências na formação dos professores (1992)
- 55 - Tendências na educação em Ciências (1992)
- 56 - Tendências na educação de jovens e adultos trabalhadores (1992)

- 57 - Tendências na informática em educação (1993)
- 58 - Currículo: referenciais e tendências (1993)
- 59 - Plano Decenal de Educação para Todos (1993)
- 60 - Educação especial: a realidade brasileira (1993)
- 61 - Educação e imaginário social: revendo a escola (1994)
- 62 - Tendências na educação matemática (1994)
- 63 - Educação escolar indígena (1994)
- 64 - A educação no mundo pós-guerra fria (1994)
- 65 - Educação, trabalho e desenvolvimento (1995)
- 66 - Avaliação educacional (1995)
- 67 - Merenda escolar (1995)
- 68 - Mercosul (1995)
- 69 - Livro didático e qualidade de ensino (1996)
- 70 - Educação a distância (1996)
- 71 - Programas de correção de fluxo escolar (2000)
- 72 - Gestão escolar e formação de gestores (2000)
- 73 - Educação infantil: a creche, um bom começo (2001)
- 74 - Financiamento da educação no Brasil (2001)
- 75 - Gestão Educacional: o Brasil no mundo contemporâneo (2002)
- 76 - Experiências e desafios na formação de professores indígenas no Brasil (2003)
- 77 - Educação estética: abordagens e perspectivas (2007)
- 78 - Educação Jesuítica no Mundo Colonial Ibérico: 1549-1768 (2007)
- 79 - Integração de mídias nos espaços de aprendizagem (2009)
- 80 - Educação integral e tempo integral (2009)
- 81 - Ensino e aprendizagem de línguas estrangeiras: o foco na interação (2009)
- 82 - Educação de Jovens e Adultos (2009)
- 83 - Psicologia Escolar: pesquisa e intervenção (2010)
- 84 - Educação a distância e formação de professores: problemas, perspectivas e possibilidades (2011)
- 85 - Educação do Campo (2011)
- 86 - Educação em prisões (2011)
- 87 - Divulgação da pesquisa educacional: *Em Aberto* – 1981-2011 (2012)
- 88 - Políticas de educação integral em jornada ampliada (2012)
- 89 - Educação Física Escolar e megaeventos esportivos: quais suas implicações? (2013)
- 90 - Sobre as 40 horas de Angicos, 50 anos depois (2013)
- 91 - Sustentabilidade: desafios para a educação científica e tecnológica (2014)
- 92 - Gênero e educação (2014)
- 93 - O Fundeb em perspectiva (2015)
- 94 - Movimentos colaborativos, tecnologias digitais e educação (2015)
- 95 - Diferenças e educação: um enfoque cultural (2016)
- 96 - Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb): 25 anos (2016)
- 97 - Docência Universitária (2016)
- 98 - Políticas públicas para formação de professores (2017)
- 99 - Educação, pobreza e desigualdade social (2017)
- 100 - Pedagogia do cotidiano na (e da) educação infantil (2017)
- 101 - Educação, espaço, tempo (2018)
- 102 - Ludicidade, conhecimento e corpo (2018)
- 103 - Imagem e ensino: possíveis diálogos (2018)
- 104 - Avaliação em língua portuguesa (2019)
- 105 - Literatura para crianças e jovens: temas contemporâneos (2019)
- 106 - Inovação pedagógica no ensino superior (2019)
- 107 - Base Nacional Comum Curricular, qualidade da educação e autonomia docente
- 108 - Alfabetização: práticas de avaliação

---

A partir do nº 1, a revista *Em Aberto* está disponível para *download* em: <<http://www.emaberto.inep.gov.br>>



VENDA PROIBIDA

CC BY



[emaberto.inep.gov.br](http://emaberto.inep.gov.br)



MINISTÉRIO DA  
EDUCAÇÃO