

# **Qualidade Social da Educação Básica**



**COLETÂNEA 2**

**Janete Maria Lins de Azevedo  
Márcia Angela da S. Aguiar**

**Organizadores**

QUALIDADE SOCIAL  
DA EDUCAÇÃO BÁSICA



Av. Prof. Moraes Rego, 1235 - Cidade Universitária  
Recife - PE - CEP: 50670-901 | Fone PABX: (81) 2126.8000  
<https://www.ufpe.br>



Associação Nacional de Política e Administração da Educação  
Fundação Universidade de Brasília – Faculdade de Educação Campus  
Universitário Darci Ribeiro, Asa Norte, Brasília/DF - CEP: 70.410-900  
[anpae@anpae.org.br](mailto:anpae@anpae.org.br) - <http://www.anpae.org.br>

**Comitê Editorial Coletâneas e  
Cadernos de Políticas e Gestão da Educação**

Márcia Angela da S. Aguiar  
Luiz Fernandes Dourado  
Janete Maria Lins de Azevedo  
João Ferreira de Oliveira  
Nelson Cardoso Amaral

Esta publicação tem a cooperação do MEC, a qual tem como objetivo produzir documentos baseados em pesquisa acadêmica para dinamizar e mediar o debate sobre temas nacionais importantes no contexto da agenda instituinte do Sistema Nacional de Educação. Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro bem como pelas opiniões expressas, que não são necessariamente as do MEC, nem comprometem o Ministério. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo desta publicação não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte do MEC a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites.

# QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA

## **Organizadores**

Janete Maria Lins de Azevedo

Márcia Angela da S. Aguiar

**Recife, 2016**

### **Conselho Editorial - Anpae**

Márcia Angela da S. Aguiar (Presidente do Conselho), Almerindo J. Afonso, Bernardete A. Gatti, Cândido Alberto Gomes, Carlos Alberto Torres, Carlos Roberto Jamil Cury, Célio da Cunha, Edivaldo Machado Boaventura, Fernando Reimers, Inés Aguerrondo, João Barroso, João Gualberto de Carvalho Meneses, Juan Casassus, Licínio Carlos Lima, Lisete Regina Gomes Arelaro, Luiz Fernandes Dourado, Maria Beatriz Luce, Nalu Farenzena, Regina Vinhaes Gracindo, Rinalva Cassiano Silva, Sofia Lerche Vieira, Steven J. Klees, Walter Esteves Garcia.

### **Diagramação**

Kaliana Pinheiro

### **Preparação e revisão**

Ignez Navarro

Sérgio Paulino Abranches

Marcelo Sabbatini

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

Qualidade Social da Educação Básica / Janete Maria Lins de Azevedo, Márcia Angela da S. Aguiar (Organizadores) – Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

Coletânea

152 páginas

ISBN: 978-85-60917-52-5

1. Educação. 2. Educação Básica. 3. Qualidade Social . I Azevedo, Janete Maria Lins de, II Aguiar, Márcia Angela da S. III Série

CDD 379

CDU 37.01

CCS GRÁFICA EDITORA COM. E REP. LTDA, Camaragibe, PE.

## SUMÁRIO

---

PREFÁCIO .....	07
APRESENTAÇÃO .....	09
INTRODUÇÃO .....	11
Qualidade da educação: um debate que se atualiza .....	15
Apontamentos sobre a questão da qualidade do ensino e da gestão da educação .....	43
Gestão democrática da escola e da educação: da teoria à prática ....	63
Participação e controle social: contribuições ao planejamento educacional .....	87
Qualidade da educação socialmente referenciada na construção do Sistema Nacional de Educação .....	99
Sobre os Autores .....	147



A ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE) até os dias atuais tem resultado em graves fragilidades para a política pública educacional. Sem o Sistema, as ações não produzem resultados capazes de assegurar o direito constitucional com qualidade e as lacunas se concretizam na iniquidade. Isso contradiz o princípio constitucional e afronta a cidadania e os direitos humanos.

Mas sabemos que buscar consensos em torno de temas estruturantes que atendam as atuais necessidades do país exige grande esforço, pois a disputa política considera diferentes rotas possíveis para chegar lá, especialmente no contexto do Federalismo brasileiro, marcado por forte pressão para fortalecer autonomias e não para criar identidade nacional.

Com este desafio foi criada a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) na estrutura do Ministério da Educação: desenvolver ações para a instituição do Sistema. Entre suas linhas de ação destacam-se aquelas voltadas à criação de espaços de participação, uma vez que a proposta de Sistema deve ser construída de forma dialogada e coletiva.

Com a Universidade Federal de Pernambuco e com a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) mobilizamos educadores reconhecidos nos temas do planejamento, do financiamento, da valorização dos profissionais da educação, das relações federativas e dos sistemas de ensino, para colocar à disposição uma grande variedade de instrumentos para o diálogo nacional. São diferentes opiniões e visões a respeito de temas estruturantes do Sistema, organizados em forma de **coletâneas acadêmicas**, que atualizam o debate e estimulam o aprofundamento das questões mais desafiadoras e **cadernos temáticos**,



que introduzem e contextualizam temas importantes da política educacional contemporânea, centrais para o desenho do Sistema.

Vivemos atualmente um momento fecundo de possibilidades, com bases legais mais avançadas e com a mobilização estratégica dos setores públicos e de atores sociais. As coletâneas e cadernos temáticos aqui apresentados, que não expressam necessariamente as opiniões e posições do MEC não são, portanto, pontos de chegada; são instrumentos a serem considerados ao longo do caminho na agenda instituinte. E é assim que desejamos vê-los apropriados: como mais uma forma de estimular contribuições para a construção de uma proposta coletiva de Sistema, a ser articulado pelo Plano Nacional de Educação.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Binho Marques  
**Secretário da Sase**

## APRESENTAÇÃO

---

Em 2011, pesquisadores vinculados aos Programas de Pós-Graduação em Educação de diferentes instituições foram convidados pela direção da recém-instituída Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) do Ministério da Educação (MEC) para dialogar com a sua equipe técnica a respeito de temáticas relacionadas à gestão e à qualidade da educação no país, objeto de instigantes debates impulsionados pela Conferência Nacional de Educação (Conae), ocorrida em 2010, e pela proximidade da definição e proposição do novo Plano Nacional de Educação (PNE).

Nessa perspectiva, foram realizados pela Sase/MEC seminários internos que trataram da agenda da nova Secretaria e que contaram com a participação dos referidos pesquisadores, dentre outros convidados. Essa experiência de caráter pedagógico evoluiu e se mostrou viável e oportuno o estabelecimento de um termo de cooperação entre a Sase/MEC e a UFPE, com o apoio da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), que propiciou a continuidade dessa discussão e a sistematização de documentos atinentes aos referidos temas com o propósito de contribuir com a equipe técnica em seus momentos de interlocução com os sistemas de ensino.

Com a participação de pesquisadores de várias universidades, foram organizados, pela UFPE, com a colaboração da Anpae, um conjunto de coletâneas e cadernos temáticos, além de materiais de subsídio que orientaram os trabalhos relativos ao planejamento articulado, congregando resultados de estudos e pesquisas sobre os seguintes temas: relações federativas e Sistema Nacional de Educação, planos de educação, qualidade social da educação básica, política nacional de formação e

valorização dos profissionais da educação, regime de colaboração, gestão democrática da educação e financiamento da educação. Essas temáticas foram discutidas no âmbito da colaboração estabelecida entre os pesquisadores /UFPE e a Sase.

As coletâneas e cadernos temáticos produzidos nesse processo desenharam, portanto, um mosaico dos temas que têm mobilizado educadores e a sociedade no debate sobre a educação brasileira nesse momento de construção de um Sistema Nacional de Educação e implementação do Plano Nacional de Educação (2014-2024), aprovado por meio da Lei nº 13.005/2014, instrumentos que buscam garantir a efetivação de uma educação pública de qualidade para todos.

Para realizar tal intento foi inestimável a participação de colegas pesquisadores que dispuseram de tempo e tiveram interesse em socializar com os educadores da educação básica os resultados de estudos no campo. A estes colegas nossos agradecimentos.

Os temas tratados nas coletâneas e cadernos temáticos, certamente, suscitarão novas questões que serão debatidas pelos educadores comprometidos com o aperfeiçoamento permanente da educação nacional e com a qualidade social da educação nesse momento ímpar da sociedade brasileira em que se implementa o Plano Nacional de Educação.

Boa leitura!

Márcia Angela da S. Aguiar  
**Universidade Federal de Pernambuco**

## INTRODUÇÃO

---

Na sociedade brasileira o debate sobre a qualidade da educação e a sua incorporação pelas políticas educativas constituem práticas que remontam ao período de constituição da educação como setor e, como tal, alvo de políticas públicas, o que ocorreu a partir dos anos 1930. Desde este período, a questão da qualidade da educação não mais saiu de cena, o que a tem configurado como atual e importante, como problema que, infelizmente, ainda requer solução na perspectiva da efetiva garantia do direito à educação para todos e todas.

Nas últimas décadas, sem dúvida, houve grandes avanços na expansão da oferta dos serviços públicos de educação, bem como da ampliação do direito concernente. Recentemente, uma das inflexões mais importantes é representada pelas alterações no texto da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 59/2009.

Dentre outras mudanças importantes, a Emenda ampliou os recursos destinados ao financiamento da educação, pela sua exclusão dos efeitos da Desvinculação das Receitas da União (DRU). Determinou, também, a ampliação do ensino obrigatório e gratuito da faixa de seis a quatorze anos, para a faixa de quatro a dezessete anos de idade, passando a incluir, além do ensino fundamental, a educação pré-escolar e o ensino médio. As alterações do art. 214 da Constituição, igualmente, significam importantes mudanças, como demonstra a nova redação:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis,

etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Por seu turno, o Plano Nacional de Educação - PNE 2014 a 2024 (promulgado pela Lei nº 13.005 de junho de 2014) constitui hoje um dos principais instrumentos das políticas educativas brasileiras para a década iniciada no presente ano. Em obediência ao que passou a prescrever a Constituição, por meio de suas diretrizes, metas e estratégias, confere centralidade à busca da qualidade da educação socialmente referenciada. Portanto, a qualidade, mais uma vez, é um alvo que se projeta atingir nos próximos anos.

Como se sabe, são muitas as concepções a respeito do que seja a qualidade na educação, cuja variação relaciona-se diretamente com distintas perspectivas teórico-políticas sobre a questão. Estas perspectivas, por sua vez, influenciam diferentes medidas de políticas educativas no contexto de projetos de sociedade em disputa a cada conjuntura. Assim, os caminhos para a busca da qualidade na educação socialmente referenciada não constituem tarefa simples, mas não podem deixar de ser enfrentados nesse novo momento em que as normas legais, mais que nunca, se mostram propícias a este enfrentamento.

Considerando as questões acima apresentadas é que se coloca a presente coletânea. Seu propósito é contribuir com reflexões que iluminem, tanto de uma perspectiva histórica quanto teórico-prática, o debate e a tomada de decisões a respeito de medidas de políticas voltadas à busca da qualidade na educação. Os textos que a compõem constituem produção desenvolvida por professores e pesquisadores que tiveram ou têm experiência de gestão na educação básica, por isto a questão da gestão democrática é também tratada em face da sua condição de importante dimensão da qualidade.

Neste sentido, destaca-se que os autores e autoras abordam a questão fulcral de diferentes perspectivas, desde suas dimensões sócio-históricas e teóricas até indicadores e proposição de ações que possam contribuir na construção da qualidade da educação.

Janete Maria Lins de Azevedo  
Márcia Angela da S. Aguiar



# QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: um debate que se atualiza

Silke Weber

## 1. Introdução

O tema qualidade da educação, em especial aquela oferecida na educação básica pela esfera pública, tem estado presente no debate educacional desde as primeiras décadas do século XX, quando o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova investia contra o estado, antes de “inorganização do que de desorganização”, em que se encontrava a educação brasileira “por falta de determinação dos fins da educação e da aplicação dos métodos científicos ao problema da educação”. Pleiteavam os Pioneiros uma educação nova, de “qualidade socialmente útil”, que favorecesse “o reconhecimento do direito de ser educado” mediante a estruturação de uma “escola comum e única”, “acessível, em todos os seus graus, a todos os cidadãos”. Preconizavam, portanto, a “reforma integral de organização e de métodos de toda a educação nacional”, “uma política educacional com sentido unitário e de bases científicas”, submetida a aperfeiçoamento constante.

Esse importante marco do debate educacional brasileiro, no entanto, que teve explorada a seletividade como característica da educação do país, parece não ter alimentado a discussão sobre a qualidade da educação, posto alguns estudiosos da questão terem buscado na Constituição da República de 1934 a reiterada preocupação brasileira com a educação e com a qualidade do ensino.



O texto retoma aspectos do debate, rememorando inicialmente alguns esforços realizados para enfrentar a insuficiente cobertura escolar, diante dos anseios de modernização do país no contexto do processo de urbanização desencadeado em concomitância com o projeto de aprofundamento da industrialização (DRAIBE, 1985). Tematiza iniciativas voltadas a reorientar a formação escolar que associava educação e desenvolvimento nos moldes concebidos então por organismos internacionais atuantes na América Latina. Menciona propostas dirigidas especificamente para promover a melhoria do aprendizado efetuado em âmbito escolar e da formação em nível superior com foco na elevação dos seus patamares de qualidade. Nesse percurso, saliência é dada aos sentidos de qualidade que foram se fixando na legislação e em políticas educacionais estabelecidas em esfera nacional no tocante à educação básica e à educação superior, o que é aqui realizado em interlocução com interpretações formuladas no debate acadêmico, em particular aquelas que desde 2000 têm se debruçado sobre acepções de qualidade da educação que se impuseram no Brasil.

## **2. A qualidade da educação na legislação e nas políticas educacionais**

Em regimes democráticos, a definição de legislação e de políticas sintetiza contextualmente demandas sociais e de diferentes grupos ou setores sociais e as organiza sob a égide de projetos explícitos ou implícitos de sociedade. Algumas dessas decisões de natureza legislativa e, portanto, de ordem política, podem dar origem a políticas de Estado ao conseguirem transcender a conjuntura que as engendrou, e, por um largo período, logram nortear propostas e ações em um âmbito específico de intervenção estatal. Outras legislações e políticas se explicitam em decisões tomadas à luz de demandas sociais específicas, sistematizadas sob a

perspectiva de projetos de sociedade referendados em uma conjuntura determinada, que, todavia, não conseguem suficiente adesão dos diferentes setores sociais concernidos, mas podem, ainda assim, constituir-se no que tem sido denominado de políticas de governo, de caráter episódico porquanto restritas ao período de um grupo no poder. Traços de umas e de outras, no entanto, permanecem como referências em disputa, podendo ser recuperadas e rearticuladas como políticas de Estado em outros momentos como no Brasil ocorreu em relação à luta secular pelo acesso de todos à educação.

É possível conceber a transformação em referências dos sentidos condensados por uma legislação ou política pública como discurso que envolve linguagem e práticas construídas no âmbito de lutas e de negociações que movem as diferentes esferas da vida social. Essas referências, prática articulatória que aglutina elementos em momentos relacionais específicos, no entanto, podem ser contestadas como expressão do antagonismo social cuja dinâmica produz a identidade de sujeitos, objetos e de práticas e estabelece novas fronteiras políticas, como assinala Howarth (2000). Por outra parte, a materialização de uma condensação de sentidos em determinado contexto sociopolítico, econômico e cultural permeada por relações de poder expressadas sob a forma de tensões e disputas entre os agentes implicados, pode resultar em resolução temporária que se concretiza, em geral, por intermédio de um aparato normativo ou instrumental.

As condensações de sentido ou referências têm sido objeto de análise por parte da comunidade acadêmica especialmente a partir de meados dos anos 1970, marco da institucionalização da pós-graduação no Brasil. A presença ativa da academia nesse debate é notória em relação à educação, tanto por antecipar propostas de legislação ou apresentar sugestão de políticas a serem adotadas mediante sua atuação em setores da

sociedade civil ou pela vivência de situações de coordenação de decisões no âmbito executivo, ou ainda, na atuação como instância crítica de legislação e de políticas educacionais instituídas, influenciando, portanto, nos processos de legitimação ou de desarticulação de sentidos nelas contemplados. Há, portanto, a se considerar o aporte do debate brasileiro na definição de políticas educacionais, mesmo daquelas suscitadas por acordos internacionais, aspecto raramente destacado na literatura que aborda a temática, explorando contradições e espaços de autonomia existentes.

É sob tal ótica que no âmbito do presente trabalho é buscada a demarcação de alguns dos sentidos que parecem orientar textos e práticas sobre a qualidade da educação nas últimas décadas no Brasil, e pontuar aspectos que atualizam esse debate. A qualidade da educação, dessa forma, é tematizada sob a vertente de caráter normativo, que sistematiza e fixa sentidos orientadores de ações dos diferentes entes federativos implicados na oferta de educação em seus diversos níveis e modalidades, e de caminhos operacionais seguidos - especialmente pelo Ministério de Educação - para dar sequência no campo da educação ao estabelecido na Constituição Federal e em leis dela decorrentes. É perceptível no material mencionado indicações da luta social de determinados setores sociais por hegemonia, abordagem relevante que, todavia, não será explorada em razão dos limites de espaço estabelecidos nesta publicação.

### **3. O enfrentamento da seletividade**

Embora seja possível dizer que a questão da qualidade da educação ofertada em diferentes níveis e modalidades esteve subjacente ao debate educacional do século XX desenvolvido no Brasil, é, sobretudo, a persistência da desigualdade no acesso à educação escolar obrigatória,

e mais adiante, a permanência do aluno no sistema de ensino que constituem o fulcro das decisões políticas de caráter normativo contempladas na edição das sucessivas Constituições até a década de 1960.

Com efeito, tanto a Constituição Federal de 1934 como a Constituição de 1946 reconhecem a educação como direito de todos, a ser assegurado pela família e pelos poderes públicos (CF 1934- Art. 149; CF 1946 - Arts. 166 e 167). Ressaltam, entretanto, caber à União a tarefa de “traçar as diretrizes da educação nacional”(CF 1934 - Art. 5º, inciso XIV) e “legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional” (CF 1946 – Art. 5º, inciso XV “d”).

A Constituição Federal de 1934, de outra parte, dispõe que a União deverá “difundir concorrentemente com os Estados a instrução pública em todos os seus graus” (Art. 10, inciso VI), “fixar o Plano Nacional de Educação” (Art. 150, a) “a ser elaborado pelo Conselho Nacional de Educação” (Art. 152) e “estimular a obra educativa em todo o país, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções” (Art. 150, e). Ela também estabelece “normas para o plano nacional de educação” (Art. 150, parágrafo único) tais que “ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos” e “tendência à gratuidade do ensino ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível”. Além dessas normas, a Constituição define o percentual da renda proveniente de impostos para a manutenção e o desenvolvimento dos sistemas de ensino (Art. 156), sinaliza a criação de fundos especiais que deverão ser “aplicados exclusivamente em obra educativa” (Art. 157 § 1º), e estipula requerimento “de concurso de títulos e provas para o provimento de cargos no magistério oficial” (Art. 158).

Pelo exposto, é possível observar que o arcabouço legal se organiza em torno da necessidade de ampliar o acesso ao ensino primário dos desprovidos de meios, com a instituição de formas de financiamento de uso restrito ao apoio do aluno. A preocupação com a qualidade - no sentido de aperfeiçoamento da atividade educativa formal - se limita a requerimentos para o exercício docente e à realização de estudos sobre o sistema educacional. Ou seja, a qualidade da educação consistia principalmente na busca pela ampliação do acesso ao ensino obrigatório, conforme anotou Beisiegel (1981), e de meios materiais para a sua consecução, havendo a expectativa de que o Conselho Nacional de Educação - CNE - indicasse soluções de outra ordem para os problemas educativos (CF 1934 - Art. 152).

A Constituição Federal de 1946, além de dispor sobre a competência da União para “legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional” (Art. 5º, inciso XV), indica que a legislação do ensino (Art. 166) deve se pautar por princípios dentre os quais, “obrigatoriedade do ensino primário” (inciso II) e “gratuidade do ensino após o primário tão somente para os que não [dispunham] de recursos” (inciso III), e estabelece que “cada sistema de ensino” deveria ter “obrigatoriamente serviços de assistência educacional” de forma a assegurar “aos alunos necessitados condições de eficiência escolar” (Art. 172). Em suma, a busca de eficiência escolar entendida como acesso e permanência na escola e dependendo principalmente do apoio material recebido pelo aluno, organiza ainda as iniciativas governamentais no período.

Esta tomada de posição certamente constitui resposta à CF de 1937, que estabelecera como dever dos poderes públicos “a fundação de instituições públicas” para atender àqueles que não dispusessem de “[...] recursos necessários à educação em instituições particulares”, no âmbito das quais deveria ser ofertado “às classes menos favorecidas” o ensino “pré-

-vocacional” (Art. 129). Estabelece, por outra parte, “a obrigatoriedade da educação física, do ensino cívico e de trabalhos manuais” (Art. 131), indicando o escopo a ser observado em relação ao conteúdo escolar.

A CF de 1946 reafirma o princípio da obrigatoriedade do ensino primário, mas postula que o mesmo poderia ser sucedido por formação de cunho profissionalizante, aspecto que se tornaria referência de políticas de governo em meados da década de 1970 e de 1990 e se transformaria, a partir da década de 2000, em política de Estado no que concerne ao Ensino Médio.

Nessa década, vale ressaltar, a clivagem entre setores sociais no atendimento a direitos educacionais comparece de modo claro em um sistema educacional assegurado de forma prevalente pelo setor privado, e a maneira de enfrentá-la foi o aceno à gratuidade da oferta pública da educação obrigatória, cujo acesso deveria ser impulsionado por meio de ações de natureza assistencial, que comportavam, igualmente, ações que poderiam interferir no sucesso escolar do aluno. Uma proposta de política educacional que engendrou dinâmica própria nas relações entre o sistema de ensino e o sistema produtivo, especialmente o setor de alimentos e o editorial, e foi se consolidando mais adiante em instituições como o FNDE, por exemplo, o qual, criado em 1968 com funções de gerir e promover um conjunto de atividades voltadas para garantir as condições necessárias ao acesso, passou a incorporar, também, atividades relacionadas com o desempenho escolar do aluno.

Na atualidade, esses tipos de programa passaram a ser incorporados no paradigma da melhoria e garantia de educação de qualidade para todos, sinalizando o sentido orientador de uma política educacional de Estado que elegeu a permanência com sucesso do aluno no sistema escolar, e cuja efetividade passaria a ser valorada pelo seu desempenho.

Essa tônica assistencial continuou presente na LDB de 1961 (Lei nº 4024), cujo Art. 3º, inciso II, dispõe que o direito à educação é garantido pela “obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis (...) quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades para todos”. Em termos claros, persistiu a ideia de que a gratuidade é um elemento facilitador de escolarização e a sua falta deve ser suprida por ações de natureza assistencial por parte do Estado, não tratando o instrumento legal, contudo, o necessário protagonismo estatal na efetivação da oferta de educação republicana em uma sociedade democrática.

Não obstante, a LDB, ao se referir à aplicação dos recursos financeiros, indica que eles devem se voltar “preferencialmente para a manutenção e o desenvolvimento do sistema público de ensino” objetivando, dentre outros aspectos, “a melhoria progressiva do ensino e o aperfeiçoamento dos serviços da educação” (Art. 93, item 2). Esta primeira alusão explícita na legislação brasileira à questão da qualidade da educação entendida como ensino é feita, entretanto, no âmbito da delimitação da aplicação de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, sinalizando que a qualidade apresenta-se como desdobramento contemporâneo das ações assistenciais anteriormente citadas para garantir o acesso.

Não obstante a trajetória da tematização da qualidade do ensino, é possível anotar a reinterpretação de sentido que ela sofreu nas duas grandes reformas educacionais realizadas sob a égide da LDBN, de 1961, em dois momentos cruciais do autoritarismo que caracterizaram o período militar do governo no Brasil: os anos de 1968 e de 1971.

Com a pretensão de redirecionar o ensino básico e enfrentar a questão do acesso e do conteúdo da formação ministrada nos sistemas de ensino,

especialmente no ensino médio - objeto de crítica frequente pelo seu caráter enciclopédico -, a Lei nº 5.692, de 1971, instituiu a formação técnica compulsória no então denominado 2º grau de ensino, tônica alterada dez anos depois pela Lei nº 7044, de 18 de outubro de 1982, por impossibilidade de efetivação concreta da formação profissionalizante preconizada tanto por parte do sistema escolar - que não conseguira se reorganizar sob a nova ótica - como do mercado de trabalho - que não absorvera, como esperado, os egressos.

No contexto da nova Lei, a formação técnica compulsória foi interpretada pela literatura acadêmica como exemplo da teoria do capital humano instituída de forma tecnoburocrática sob os auspícios da influência internacional, especialmente da USAID. Não obstante, passaria a ser determinante na definição de políticas educacionais posteriores. Um marco desse debate constituiu a Reunião Anual da SBPC, de 1974, que em mesas redondas e conferências criticou o caráter tecnicista da formação pretendida, e igualmente destacou a tônica profissionalizante da formação docente para os anos finais do 1º grau que passara a ser prevista para ser obtida também em licenciatura curta (Art. 30 “b”). A discussão sobre este último aspecto contribuiu para o aprofundamento da compreensão da necessária vinculação entre educação e projetos de sociedade e teve muitos desdobramentos dentre os quais a focalização na dimensão educativa da ação docente.

Essa visão desenvolvida em contraposição ao caráter profissionalizante estabelecido na Lei salientou a dimensão transformadora da educação formal, destacando o papel da escola na organização do pensamento das novas gerações. Sob a influência da contribuição gramsciana, no âmbito da crítica às correntes reprodutivistas representadas sobretudo por Althusser, Bourdieu e Passeron, o debate acadêmico tornou-se polarizado entre competência técnica e compromisso político (MELLO,



1982; SAVIANI, 1983) e deu destaque ao professorado como intelectual orgânico da ação transformadora da escola em favor da construção de sociedade democrática.

A saliência dada a fatores intraescolares na efetiva aprendizagem dos alunos, assumida pelo debate desencadeado a partir da promulgação da Lei nº 5.692, indica, assim, que a influência internacional no estabelecimento de políticas educacionais não se efetiva de forma meramente impositiva, mas é permeada pelo que é aqui denominado *movimento interno* alimentado pelo debate social crítico, bem como pelo conhecimento produzido principalmente nos diferentes programas de pós-graduação, especialmente os das áreas de CH e Sociais e de Educação.

A presença desse movimento pode ser exemplificada em relação à própria Lei nº 5.692, de 1971, que ao eleger a visão instrumental da educação, propiciadora de ascensão social em consonância com o projeto de modernização almejado pelo grupo social representado no governo, contraditoriamente deu substrato à crítica à educação escolar como mecanismo de conservação do poder, impulsionando o debate a respeito da organização e do conteúdo da formação escolar, e tematizando, assim, a questão da finalidade da educação. Além disso, importa anotar que a Lei constituiu tentativa de resposta à pressão pelo acesso ao ensino superior feita pelos egressos do ensino médio, corporificada no caso dos excedentes. Por outro lado, deu lastro para a expansão do ensino superior pela rede privada (CUNHA, 1997; MARTINS, 1991, 2009), aspecto que comparecera no debate educacional da década de 1970 e início dos anos 1980 e que ainda persiste dada a prevalência absoluta da rede na oferta de ensino superior, que absorve 75% da matrícula atual.

Outra menção ao debate educacional no país pode ser buscada na Reforma Universitária (Lei nº 5.540) sancionada em 1968, em pleno período autoritário, com a participação de organismos internacionais para a sua formulação, inscrita na ótica de busca de melhoria do ensino também, tendo como norte a modernização do país (CUNHA, 1988). E essa modernização, pleiteada de forma ativa pelo setor estudantil desde o final dos anos 1950, pressupunha o conhecimento sistemático dos problemas do país, o que, pela Lei nº 5.540, tornar-se-ia atribuição da produção acadêmica a ser desenvolvida em programas de pós-graduação, e cujo escopo fora traçado anteriormente no Parecer CFE nº 977 de 1965, da lavra do Conselheiro Newton Sucupira.

Com efeito, essa Lei não somente associou o ensino superior à pesquisa e elegeu a universidade como espaço de atividade investigativa, como proveu os seus docentes das condições indispensáveis à sua efetivação ao instituir o requerimento de títulos no recrutamento e na promoção na carreira (Art. 32 § 2º), o regime de tempo integral e dedicação exclusiva (Art. 34) e uma política de aperfeiçoamento (Art. 35) que estimulou a sua profissionalização. A Lei de 1968, portanto, levou à institucionalização da pesquisa em áreas básicas e profissionais e consagrou a concepção de universidade como instância produtora de conhecimento e de tecnologia, e, de forma patente, contribuiu para o desenvolvimento científico, tecnológico, cultural e, sobretudo, para o alargamento do conhecimento sobre o país, em suas diferentes dimensões e aspectos.

Diferentemente da Lei nº 5.692, de 1971, que precisou ser revista em curto espaço de tempo, a Lei da Reforma Universitária foi determinante para a consolidação do sistema de pós-graduação brasileiro e para o debate sobre qualidade da educação. Com efeito, foi no âmbito da pós-graduação que, em meados da década de 1970, foi questionada a qualidade da formação ali oferecida e discutidos critérios passíveis de

aprendê-la, originando o formato de avaliação periódica instituído, de modo pioneiro, pela Capes. Tal iniciativa constitui uma referência do protagonismo da comunidade acadêmica no debate sobre a qualidade da educação brasileira, que passou a explorá-la em conexão com a luta social em favor da democracia que se intensificava na sociedade brasileira, inclusive na área educacional.

Nesse contexto e no âmbito do debate local e internacional a respeito dos efeitos sociais da educação escolar, polarizado entre o seu potencial poder de reproduzir e de transformar a sociedade e a progressiva descrença na superação da desigualdade social pretensamente promovida pelas políticas de inclusão escolar, aprofunda-se o debate sobre o direito à educação escolar e conseqüentemente sobre a qualidade da formação oferecida nos diferentes níveis e modalidades de ensino. Constitui momento em que se corporificou a discussão a respeito de fatores intraescolares, a escola foi sendo definida como lugar de ensino e aprendizagem e de formação e exercício de cidadania.

#### **4. A qualidade do ensino nos marcos legais recentes**

É possível localizar nos primeiros anos da década de 1980, a sistematização desse debate e sua transformação em políticas educacionais definidas no âmbito de estados e municípios que, com o processo de redemocratização, voltaram à condição de instâncias políticas representativas com a eleição dos seus governadores e prefeitos (CAMPOS, 2000). Algumas alusões à tentativa de enfrentar a melhoria da formação oferecida no ensino básico podem ser localizadas em São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Ceará, Mato Grosso, e em outros estados e municípios que tiveram gestores de política educacional, secretários de educação oriundos de universidades, muitos deles

com produção acadêmica difundida na área. Multiplicaram-se propostas de reorganização do ensino sob diferentes vertentes, como ciclos escolares, progressão continuada, entre outras, norteadas pelo respeito ao ritmo de aprendizagem dos alunos, e também ao desenvolvimento de sua autoestima, associadas ou não ao envolvimento efetivo dos entes federativos na melhoria dos patamares de escolarização e de êxito escolar - mediante formas de gestão compartilhada, por exemplo -, cuja análise tem sido objeto de estudo divulgado com frequência em livros e periódicos e em reuniões de natureza acadêmica.

As inúmeras iniciativas tomadas em redes municipais e estaduais de ensino ao longo desses anos contaram com o aporte da comunidade acadêmica que se mostrou proativa na formulação de propostas de qualidade da educação em seus diversos níveis e modalidades, dentre as quais algumas formas de avaliação do sucesso da aprendizagem, demarcando mais um momento do movimento interno anteriormente mencionado.

Esse debate reverberou em diferentes organizações da sociedade civil, ressurgidas ou criadas no âmbito da luta em favor da democracia, e que tiveram presença ativa no período da Constituinte, e findou por ser apropriado sob a forma de princípios do ensino na Constituição da República de 1988 (Art. 206, inciso VII).

Com efeito, a educação seria definida como direito social (Art. 6º) e reconhecida como direito de todos e dever do Estado e da família, passando a visar “ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício de cidadania e a sua qualificação para o trabalho” (Art. 205). O princípio da “garantia de padrão de qualidade” (inciso VII), agora base para o ensino ministrado (Art. 206), é articulado à reafirmação do princípio da gratuidade do ensino público (inciso IV), à valorização do magistério (Inciso V) e à gestão democrática do ensino público (inciso VI).

Vale anotar que os dois últimos princípios, associados à garantia da qualidade, já vinham constituindo diretriz ou tônica de diversas políticas educacionais estaduais e municipais desde o início da década de 1980, conforme assinalado, caracterizando sob outro ângulo, a dimensão proativa do que vem sendo denominado de movimento interno. Ou seja, o movimento da sociedade brasileira no âmbito da luta em favor da democracia era permeado pela pauta da discussão internacional a respeito da educação, e se desenvolvia tanto na instância acadêmica como em organismos multilaterais.

De forma inovadora se comparada às Constituições pretéritas citadas, a Constituição de 1988 indica as linhas gerais que devem conduzir a formulação do plano nacional de educação, salientando o necessário estabelecimento de ações do poder público para promover “a melhoria da qualidade do ensino” (Art. 214, inciso III). Desloca, assim, a busca de melhoria do ensino do âmbito da democratização do acesso por meio de ações de natureza assistencial para associá-la ao direito de aprender de modo sistemático no sistema escolar conhecimento, arte, cultura, tecnologia produzidos historicamente.

Respalda na Constituição Federal, a qualidade do ensino tornou-se foco de atenção também das políticas definidas no âmbito do Ministério de Educação, a exemplo da elaboração, no início dos anos 1990, do *Acordo Nacional de Educação*, configurado como um *pacto de qualidade*, conforme analisado por Fonseca (2009). Das sucessivas medidas tomadas a seguir, certamente não está ausente a atuação dos organismos internacionais, particularmente da UNESCO, que promovera a Conferência Internacional de Jontien, em 1990, e conduzira a formulação da Declaração Mundial de Educação para Todos, organizada em torno do atendimento às necessidades de aprendizagem dos alunos.

Entretanto, o Plano Decenal de Educação para Todos, que lhe deu sequência no Brasil, serviu de base para a proposta de Plano Nacional de Educação – 2001-2010, tanto o da sociedade, como o submetido ao Congresso Nacional pelo Governo, e foi construído com a participação ativa da comunidade acadêmica, de organizações da sociedade civil e da tecnocracia das esferas de governo, dando-lhe tônica compatível com o debate no momento em que o MEC retomava o seu papel de coordenador da definição e execução das políticas públicas educacionais. Nesse contexto, a assinatura do Pacto de Valorização do Magistério e da Qualidade da Educação Fundamental constituiu um marco importante ao destacar a formação e as condições de trabalho de um dos principais agentes da ação educativa formal como um dos fatores intraescolares que influencia a qualidade da educação básica.

Mas foram as leis nº 9.131 de 1995, que fundou o Conselho Nacional de Educação, a nº 9.394, de 1996, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, a nº 9.424 de 1996, que criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), e a nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que originou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, ao lado da institucionalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), e da criação do Ideb em 2004, os marcos importantes do aprofundamento da discussão sobre os elementos implicados na qualidade do ensino nos diferentes níveis e modalidades e das formas de apreender indícios de sua influência com vistas a impulsionar o seu contínuo aperfeiçoamento no âmbito das instituições de ensino.

No que diz respeito à Lei nº 9.131, de 1995, seu texto reafirmou a concepção de qualidade como sendo o nível de desempenho obtido pelo aluno que se submeteu a um determinado tipo de formação, nível a ser apreendido externamente mediante recurso a instrumentos específicos

de avaliação, no caso, prova de larga escala, o Exame Nacional de Cursos de nível superior.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em dezembro de 1996, não somente inova pela introdução do conceito de educação básica que, conforme Cury (2010), remete ao direito dos cidadãos ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar, mas igualmente, por associá-lo a dever de Estado, tal como indica o Título III – Do direito à educação e do dever de educar.

O Art. 4º da mesma Lei dispõe que o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia, entre outros aspectos, de “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (inciso IX). Este inciso não apenas dá materialidade a uma concepção de qualidade como padrões a atingir, mas igualmente suscita a constituição de políticas voltadas para a aferição do padrão por elas elegido como meta.

Nessa perspectiva, a mesma Lei define como incumbência da União (Art. 9, inciso IV) o estabelecimento, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de competências e diretrizes para as modalidades da educação básica, “que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum”, bem como para “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (inciso VI), além do propósito de também “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino” (inciso VII).

A preocupação com a melhoria da qualidade da formação oferecida nos dois níveis de ensino deixa de ser mencionada tão somente como anseio que se agrega à democratização do acesso, mas passa a elemento orientador da ação estatal em relação à educação, nas duas últimas décadas, tornando-se referência para inúmeras iniciativas governamentais no âmbito da União. Estas se voltam para o desempenho escolar na Educação Básica e no nível superior, como também consideram os diversos fatores que dão suporte à ação educativa, incorporando desdobramentos do debate acerca dos fatores internos e externos implicados na melhoria da formação oferecida, cuja tematização recente pode ser encontrada, entre outros, em Gomes (2005), Dourado e Oliveira (2009), Oliveira e Araújo (2005).

Exemplo desse desdobramento pode ser localizado na Emenda Constitucional nº 14, a partir da qual foi possível formular, em relação à Educação Básica, a Lei do Fundef que reorientou a aplicação dos recursos destinados à educação obrigatória, e induziu ao aprofundamento do debate sobre a responsabilidade dos entes federativos na promoção do ensino, com a formulação do custo aluno/qualidade, e a definição do papel da escola e dos professores na obtenção de padrões de qualidade condizentes com as expectativas de aprendizagem do aluno.

Importa destacar que a medida foi secundada por um conjunto de ações diretamente relacionadas com a qualidade do ensino, consubstanciadas no estabelecimento de parâmetros curriculares nacionais, no processo de avaliação do livro didático, de definição das diretrizes curriculares nacionais para os diferentes níveis de ensino e modalidades, inclusive a criação dos Institutos Superiores de Educação (ISE) como uma das opções para a formação de professores (Lei nº 9394, de 1996). Nesse contexto era focalizado, sobretudo, o processo de aprendizagem do aluno, ganhando relevo a demarcação de competências e habilidades a



serem desenvolvidas ao longo do processo de escolarização, debate que teve influência do que fora definido pela UNESCO como pilares da ação educativa.

Cabe igualmente menção a iniciativas tomadas pelo MEC como a institucionalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 1995, formato que vinha sendo delineado para avaliar o desempenho dos alunos em determinadas disciplinas desde o início dos anos 1990, em colaboração com secretarias de educação e universidades, e aos desdobramentos posteriores como a Prova Brasil, planejada para apreender o rendimento escolar do aluno e oferecer referências para intervenção estatal consistente em escolas que se afastarem do que foi estabelecido como padrão mínimo de qualidade.

Sedimentada essa perspectiva operacional, em meados do ano 2000 foi formalizado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), indicador criado para fixar as metas a serem atingidas pelas escolas públicas no tocante a acesso, permanência e rendimento escolar dos alunos, provocando nítida repercussão na gestão das escolas, especialmente municipais. É assim buscado, conforme o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que lhe dá suporte, forma de “qualificação do processo de ensino e aprendizagem” mediante o compartilhamento da União nos acertos locais visando à elevação dos padrões de qualidade no ensino oferecido na educação básica, consagrando a ação coordenadora e supletiva do Ministério da Educação nessa matéria.

Vale destacar que a criação o Ideb tem contribuído para dar visibilidade ao debate sobre a qualidade da educação, tendo passado inclusive a integrar o vocabulário da sociedade, tal como indica estudo exploratório recentemente realizado pela Fundaj (2012) sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR) do MEC. Nos termos dos resultados do estudo, pais,

alunos, professores, gestores e dirigentes municipais arrolam sentidos de qualidade social da educação que abarcam gestão, nível de formação dos professores, práticas pedagógicas e infraestrutura e deixam clara a concepção da escola como um lugar de aprender a pensar, que deve ser gerido com autonomia e precisa contar com professores qualificados, assíduos e capazes de manter a disciplina, assim como ser um ambiente que disponha do necessário suporte material. É bem verdade que outros estudos em torno do Ideb revelam que a elevação do índice tende a intensificar a vigilância do trabalho docente (VOSS; GARCIA, 2014), bem como sinaliza que não haveria correspondência entre ações por ele dinamizadas e obtenção de melhores índices (NARDI et al., 2014).

Como observado, a LDB de 1996, cuja construção a sociedade brasileira participou ativamente, embora nem sempre tenha conseguido obter adesão às suas propostas, impulsionou o desenvolvimento de um aparato legal e institucional voltado para dar materialidade à concepção de educação de qualidade como direito social e dever do Estado. E isto vem sendo demandado não somente em relação à Educação Básica, mas também em relação à educação superior, tal como sistematizado na Lei nº 10.861, de abril de 2004.

A menção a esta Lei nº debate sobre qualidade da educação deriva do fato de que, na sua origem, tendo como referência o Programa Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAUIB), ela pretendeu explorar a dimensão educativa e formativa dos processos de avaliação da atividade educacional desenvolvida em instituições de ensino superior (as denominadas IES). Desse modo, a Lei concedeu ênfase não apenas à dimensão individual, apreendida por meio do rendimento dos estudantes, mas igualmente à dimensão institucional onde se realiza o processo de formação neste nível de ensino. A proposta era assim pautada por uma concepção que relacionava educação superior e desenvolvimento social

e admitia a importância da produção e difusão do conhecimento na formação e no exercício de cidadania e no desenvolvimento da ciência e da tecnologia. Sua tônica era dirigida a impulsionar uma lógica indutora do fazer institucional que propiciasse o contínuo aperfeiçoamento da dinâmica e dos processos internos, tônica, entretanto, que sucumbiria aos primeiros movimentos para sua efetiva implantação.

Com efeito, o processo desencadeado com o envolvimento do MEC, da comunidade acadêmica, das instituições formadoras, especialistas e avaliadores era complexo e requeria tempo para produzir mudanças na formação oferecida em nível superior. A sociedade, também instada pela mídia, demandava resultados observáveis e consequências pertinentes. Nesse contexto, em pouco menos de três anos (em 2007), como resposta a tais demandas, foi criado um conjunto de conceitos sintéticos capazes de indicar situação de cada IES, de forma comparativa. A dimensão educativa e formativa foi dando lugar à dimensão classificatória, suscitadora de competição interinstitucional, mediante a emissão de conceito preliminar gerado a partir de informações lançadas por IES ou curso que permitiria a dispensa da avaliação *in loco*, cerne da dinâmica anteriormente instituída. Logo a seguir, em 2008, foi criado o Índice Geral de Cursos (IGC) visando consolidar informações relativas aos cursos superiores.

A criação de tais artifícios findou por dar relevância a resultados individualizados apreendidos pelo Exame Nacional do Desempenho do Estudante (Enade), e permitiu que a ação reguladora passasse a delimitar a ação avaliativa, reorientando o sentido de uma avaliação de caráter educativo e formativo de aprofundamento do compromisso e da responsabilidade social das IES.

A construção desses índices, que expressa uma elevada competência

desenvolvida por organismos estatais e por especialistas na formulação e no emprego dos instrumentos e mecanismos de avaliação, desencadeou dinâmica própria em torno do seu aperfeiçoamento contínuo. Por outra parte, no caso da educação superior, tornou mais saliente a regulação o que culminou na proposta de criação de uma agência específica de avaliação denominada Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES).

## **5. Considerações Gerais**

Um longo percurso foi seguido para que as políticas educacionais estabelecidas no Brasil convergissem para considerar a qualidade do ensino como política de Estado. Essa convergência, tecida em concomitância com a sedimentação de ações de natureza assistencial direcionadas à garantia do acesso universal à educação básica e da qual constituiu um de seus desdobramentos, trouxe à cena as diferentes dimensões contidas na ação educativa formal. Nessa perspectiva, no decorrer do período aqui abarcado, foram instauradas políticas educacionais aglutinadas em torno de um ou mais fatores envolvidos na ação escolar como a revisão do conteúdo formativo com ênfase profissionalizante, ou a experimentação de novos ciclos de aprendizagem, por exemplo. Em seguida, foram focalizados fatores que interferem na dinâmica formativa, com destaque para a docência e a gestão e, finalmente, a atenção se voltou para a aferição dos resultados da ação escolar mediante o desempenho obtido pelos alunos nos diferentes níveis de ensino e suas modalidades, reduzindo o sentido de qualidade da educação à obtenção de conceitos ou índices compatíveis com os padrões a atingir, fixados em nível nacional.

Em cada um desses momentos, instrumentos e mecanismos próprios foram desenvolvidos e aperfeiçoados, alguns dos quais transformados

em subsídios para uma ação estatal consistente. Dentre eles destaque foi dado à criação de conceitos e índices destinados a subsidiar movimentos em prol da melhoria da atividade educativa formal, mas como observado, tiveram o sentido deslocado para servir principalmente à classificação de instituições, regiões, estados e municípios, com repercussões na sua autoestima social e individual. Dessa forma, a apropriação pelas instâncias governamentais, dos resultados obtidos em exames e por instituições, transformou-os principalmente em instrumentos de localização competitiva numa escala que desconsidera diferenças necessariamente presentes em toda ação social e, portanto, também na ação educativa formal.

O respeito e a consideração da diferença constituem um dos elementos da formulação da qualidade social da educação que tem comparecido no debate educacional há alguns anos e que é contestada por Charlot (2005) pela sua redundância, dado que toda ação social, segundo ele, aí incluída a educação, seria essencialmente social.

Essa formulação, originalmente empregada no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova como caminho para suscitar a atividade do aluno no processo de aprendizagem e restaurada no Governo Collor como elemento de formação do cidadão (FONSECA, 2009), teve o seu sentido redefinido em contexto no qual ganha relevância a visão instrumental da educação escolar como fator de desenvolvimento econômico e social do país e como agente de inserção individual no mercado de trabalho tendo por horizonte a ascensão social. A consecução de tal propósito requer a consideração na ação escolar das demandas mais gerais do sistema produtivo mediante reorientações curriculares e iniciativas de gestão voltadas para o cumprimento de metas estabelecidas por instâncias governamentais, que empobrecem a dinâmica pedagógica própria de escolas e IES, levando-as a se pautarem pelos padrões de qualidade

estabelecidos nacionalmente.

Na esteira da crítica a essa tendência, que parece se consolidar na intensificação do processo de globalização no qual o conhecimento é percebido como mola mestra do desenvolvimento econômico (MATHEUS; LOPES, 2014), volta a ganhar espaço a formulação de políticas de qualidade social da educação, ancorada desta feita na visão de educação como formação humana, ou seja, educação entendida como direito social básico. A sua efetivação, entretanto, não poderia ser regida por metas identificadas ou associadas a um determinado patamar de qualidade, mas, ao contrário, teria que ser estruturada na consideração simultânea de dimensões escolares e socioeconômicas e culturais que circundam a ação educativa (SILVA, M., 2009). Denominada por Dourado e Oliveira (2009) de *qualidade socialmente referenciada*, esta perspectiva busca articular processo pedagógico, melhoria da aprendizagem dos alunos, condições de vida e formação do professorado. Esta posição, segundo Gusmão (2013), estaria alimentando o debate a respeito da qualidade nova da educação, em pensá-la em novos moldes, e não apenas em projetos para remodelá-la ou reformá-la. Nesses termos, o seu desenvolvimento permitiria superar a visão da instituição escolar como mera prestadora de serviço instrucional, como anotado por Silva, V. (2009), para quem essa inserção presente nas políticas educacionais recentes tende a reduzir a aprendizagem a rendimento escolar.

Um olhar acurado sobre o debate do tema permite que se identifique qualidade da educação como um conceito polissêmico que articula ou privilegia tendências presentes no debate no Brasil e pode ser sintetizado como formação humana e contribuição para o desenvolvimento econômico e social do país. De outra parte, permite afirmar-se que a sua discussão tem impulsionado esforços para tornar a educação formal uma prioridade nacional.

Parece estar claro que a qualidade da educação, com ou sem qualificativo, é uma utopia que se atualiza historicamente posto remeter a processos complexos e multifacetados relacionados a projetos de sociedade que necessariamente envolvem diferentes atores, instâncias e recursos na sua efetivação, que, a rigor, estão sempre em processo.

## Referências

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16.07.1934. Rio de Janeiro, Senado Federal.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 10.11.1937. Rio de Janeiro: Senado Federal.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 18.09.1946. Rio de Janeiro: Senado Federal.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Congresso Nacional.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24.01.1967. Brasília: Senado Federal.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968**. Fixa as normas de organização e funcionamento do Ensino Superior. Brasília. Congresso Nacional.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.602, de 11 de agosto de 1971**. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982**. Altera dispositivos da Lei nº 5692, de 11 de agosto de 1971, referente à profissionalização do ensino de 2º grau.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 05.10.1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995**. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 14, de 13 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Transitórias.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília. Congresso Nacional.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. **Plano Decenal de Educação para Todos -1993-2002**. Brasília, 1993.

BEISIEGEL, Celso de Rui. Relações entre a quantidade e a qualidade no ensino comum. **ANDE**, n. 1, p. 49-56, 1981.

CAMPOS, Maria M. A qualidade da educação em debate. **Estudos de Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 22, p. 5-36, jul./dez. 2000.



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

COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO. PAIUB. **Documento básico avaliação das universidades brasileiras**: uma proposta nacional. Brasília, MEC, 26 de nov., 1993.

CONSELHO Federal de Educação. Câmara de Ensino Superior. **Parecer nº 977**, de 3 de dez. de 1965. Definição da pós-graduação, seus níveis e finalidades. Brasília.

CUNHA, L. A. **A universidade reformada**: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

\_\_\_\_\_. O público e privado no ensino superior brasileiro: fronteira em movimento? **Revista Avaliação**. Campinas, v. 2, n. 4, p. 13-24, 1997.

CURY, Carlos R. Qualidade em educação. **Nuances**: estudos sobre educação. Presidente Prudente, Ano XII, v. 17, p. 15-31, 2010.

DRAIBE, Sonia M. **Rumos e Metamorfoses**. Estado e industrialização no Brasil: 1930/1980. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DOURADO Luiz Fernandes; OLIVEIRA João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos CEDES**, Campinas vol. 29, n. 78, p. 201-215, 2009.

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

FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO. MEC. Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR) no contexto do Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação. Recife. **Série Relatórios de Pesquisa**. v. 1, n. 1, 2012.

GOMES, Cândido A. Escola de qualidade para todos: abrindo as camadas da cebola **Ensaio. Avaliação de políticas públicas educacionais**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 48, p. 281-306, jul./set. 2005.

GUSMÃO, Joana B. A construção da noção de qualidade da educação. **Ensaio: Avaliação de políticas públicas educacionais**. Rio de Janeiro, v. 21, n. 79, p. 299-322, abr./jun. 2013.

HOWARTH, David. **Discourse**. Buckingham: Open University, 2000.

MARTINS, Carlos B. C. O público e o privado na educação superior brasileira nos anos 80. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 25, p. 63-74, 1991.

\_\_\_\_\_. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado do Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, p. 15-35, 2009.

MATHEUS, Danielle dos S.; LOPES, Alice C. Sentidos de qualidade na prática do currículo (2003-2012). **Educação & Realidade**, Campinas, v. 39, 2, p 337-357, 2014.

MELLO, Guiomar N. **Magistério de 1º grau**: da competência técnica ao compromisso político. São Paulo: Autores Associados, Cortez, 1982.

NARDI, Elton L.; SCHNEIDER, Marilda; RIOS, Monica P. G. Qualidade da educação básica: ações e estratégias dinamizadoras. **Educação & Realidade**, Campinas, v. 39, n. 2, p. 359-390, 2014.

OLIVEIRA, Romualdo P.; ARAÚJO, Gilda 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.

SAVIANI, Demerval. **Escola e democracia**. São Paulo: Cortez, 1983.

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

SILVA, Vandrê G. da. Qualidade da educação e a ideia de formação pública. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 90, n. 226, p. 547-570, set/dez 2009.

VOSS, Duke M. S.; GARCIA, Maria M. A. O discurso da qualidade da educação e o governo da conduta docente. **Educação & Realidade**, Campinas, v. 39, n. 2, p. 391-412, 2014.

# APONTAMENTOS SOBRE A QUESTÃO DA QUALIDADE DO ENSINO E DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO <sup>[1]</sup>

Janete Maria Lins de Azevedo  
Luciana Rosa Marques  
Márcia Angela da S. Aguiar

## 1. Introdução

Desde os anos 1990, com a institucionalização das políticas de educação como campo (ou subcampo) de estudo no Brasil, vêm sendo recorrentes preocupações com abordagens teórico-metodológicas que iluminem as investigações concernentes. Estas preocupações, de modo geral, estão presentes nos estudos sobre políticas públicas que constituem subárea da Ciência Política.

Vale lembrar, contudo, que a Ciência Política, como integrante das Ciências Sociais (juntamente com a Antropologia, a Sociologia, a Geografia, a História e a Economia), mesmo guardando suas especificidades, utiliza-se, também, de elementos destas últimas. Isto porque os processos de produção do conhecimento neste campo têm entre suas características a interdisciplinaridade e a multidisciplinaridade. Portanto, é comum em tais processos que elas transitem entre si.

---

<sup>[1]</sup> Trabalho originalmente apresentado no IV Congresso Ibero Americano de Política e Administração Educacional / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração Educacional, 2014, Porto, Portugal. Políticas e práticas de administração e avaliação na educação Ibero-Americana, 2014. Apoio CNPq / FACEPE

Em tal contexto, não podemos perder de perspectiva que as chamadas Ciências da Educação constituem-se a partir das contribuições advindas de outros campos, particularmente dos da área das Ciências Sociais e Humanas. Isto tem significado, como acentuam Brandão e Bonamino (1994), por um lado, uma configuração marcadamente multidisciplinar e, por outro, a existência de uma tensão quase permanente entre a justaposição e a integração desses saberes na identidade epistemológica das Ciências da Educação.

Assim, é com o apoio de abordagens dessas ciências que podemos buscar caminhos teórico-analíticos capazes de dar conta da apreensão dos processos que configuram a educação como uma política pública e, portanto, as políticas educativas nas suas mais diferentes expressões, dentre as quais na gestão da educação e da escola.

Há, contudo, a necessidade de escolhas, pois, como sabemos, as Ciências Sociais e Humanas, elas próprias, compõem-se de distintas abordagens teóricas. Estas abordagens refletem modos diferenciados de apreensão da realidade, de projetos de sociedade, enfim, de posicionamentos político-ideológicos, seja em defesa da preservação/manutenção da ordem, seja nas lutas por mudanças e/ou ajustes, seja pela sua transformação.

Um dos possíveis caminhos é a adoção de uma perspectiva teórico-crítica visto que permite circundar nossos objetos em um amplo espaço teórico-conceitual, em que elementos históricos, sociais, culturais, políticos e econômicos possam ser considerados, situando-os no contexto de suas inter-relações.

Como ensina Bourdieu, nenhum objeto existe por ele próprio. Ao contrário, encontra-se envolto em um conjunto de relações das quais advém o essencial de suas características e/ou propriedades. Na medida em que o real é relacional, para que seja possível a aproximação de um

determinado fenômeno não podemos desconsiderar suas relações com o todo social e/ou com os campos com os quais se articula (BOURDIEU, 1989). É neste quadro que podemos identificar características provenientes de cada momento conjuntural, das especificidades do universo cultural e simbólico, das diretrizes do planejamento econômico, das articulações com o contexto internacional, entre outras.

Todavia, sempre estamos enfrentando a tensão decorrente da necessidade de uma postura objetiva nas práticas investigativas, aliada a um comprometimento político com a luta pela construção de alternativas sociais significativas que possam vir a contribuir com o processo de emancipação e felicidade humanas.

Fazemos tais ressalvas porque a investigação da educação como política pública necessariamente implica enfrentar a tensão própria desse objeto: a política educacional definida como *policy* – programa de ação – é um fenômeno que se produz no contexto das relações de poder expressas na *politics* – política no sentido de dominação – e, portanto, no contexto das relações sociais que plasmam as assimetrias, a exclusão e as desigualdades que se configuram na sociedade e no nosso objeto (AZEVEDO, 2001).

Referindo-se ao conjunto dos conhecimentos produzidos no campo pedagógico, Brandão e Bonamino afirmam que estes não se esgotam *na sistematização rigorosa do saber produzido*, visto que

A vocação “educadora” deste saber imprime-lhe um apelo ético irresistível, no sentido de extrapolar os limites epistêmicos das práticas científicas na direção do trabalho coletivo de construção de um projeto social. É neste apelo que se articularia a vocação ética do saber pedagógico (1994, p. 101).

O desafio é, pois, encontrar o equilíbrio entre uma postura objetiva que dote o conhecimento produzido de um coeficiente científico, e um

nível analítico que considere a adoção de mecanismos voltados a uma política de transformação da realidade injusta e desigual (MORROW; TORRES, 1997).

Além do desafio referido, há condicionantes advindos das próprias políticas educativas, e, portanto, da ação do Estado (AZEVEDO, 2001), que devem ser levados em conta. É esta ação que se encarrega, em última instância, de fazer emergir os múltiplos subtemas em que se transmuda a política educacional, delineando os objetos que vão ser investigados pelos pesquisadores da área.

De fato, é o Estado ou, mais precisamente, os governos – muitas vezes em resposta a demandas de movimentos e grupos sociais – que vão suscitando os temas e subtemas de pesquisa. Isto na medida em que inovações emergem das políticas governamentais a cada conjuntura, suscitando a busca da compreensão de práticas e diretrizes que estão mudando, que permanecem tal e qual, ou que sofrem adaptações.

As práticas investigativas, portanto, não podem se descuidar do espaço mais amplo de onde emanam as decisões, do foco nos elementos que produzem a não decisão, dos contornos e das perspectivas subjacentes à filosofia de ação que está orientando o agir do governo nas suas interligações com outras dimensões do todo social. Deste modo, reafirmamos que o fenômeno educativo – e, portanto, sua manifestação como programas e projetos educacionais – , para ser alvo de investigação científica, não prescinde de abordagens baseadas nas Ciências Sociais e Humanas, caso seja o nosso desejo focalizá-lo a partir de suas múltiplas dimensões.

Tendo em vista as considerações acima apresentadas, é que aqui buscaremos problematizar dois conceitos que vêm se mostrando centrais em investigações no campo das políticas educativas. Trata-se dos conceitos

“qualidade do ensino” e “gestão da educação” que serão abordados a partir do enfoque acima mencionado, ou seja, tendo por referente sua focalização com lupa fornecida pelas Ciências Sociais e Humanas.

## **2. A questão da qualidade da educação e a sua conceituação**

No Brasil, nas últimas décadas, a questão da qualidade tem se colocado como fulcral na discussão sobre a educação e o ensino. Isto decorre dos avanços registrados em termos de acesso e de ampliação da cobertura, sobretudo no caso do ensino fundamental. Quase sempre, contudo, verificamos a tendência de “naturalização” do termo qualidade, sem que seja compreendida em uma perspectiva polissêmica,

[...] em que a concepção de mundo, de sociedade e de educação evidencia e define elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo educativo de qualidade social (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 202).

A educação de qualidade, no contexto brasileiro atual, pode ser considerada como um ponto nodal, ponto este aqui entendido segundo a concepção de Mouffe (1996). Para esta autora, toda construção política tem sempre lugar contra um conjunto de práticas sedimentadas, e o campo do social poderia ser visto como uma disputa entre diferentes projetos que tentam fixar significados em torno de um *ponto nodal* (fixações parciais que limitam o fluxo do significado sobre o significante), tornando-se, desta forma, hegemônico.

A busca da qualidade na educação é encontrada nos mais diferentes discursos, o que induz a percebê-la como sendo algo consensual e, portanto, conduzindo ao desconhecimento de que assume sentidos



diferenciados. São estes múltiplos sentidos que nos permitem falar em *qualidades* da educação, a depender da perspectiva teórica e do projeto social em que se inserem os que dela estão falando.

O desvelamento de qual dos seus significados que está sendo utilizado requer a compreensão da qualidade em sua perspectiva histórica, alterando-se, portanto, no tempo e no espaço, pois o conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico. Deste modo,

Caso se tome como referência o momento atual, tal perspectiva implica compreender que embates e visões de mundo se apresentam no cenário atual de reforma do Estado, de rediscussão dos marcos da educação – como direito social e como mercadoria –, entre outros (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 201).

De uma perspectiva histórica, podemos destacar que, no Brasil, até a década de 1980, o debate sobre a questão da educação dava-se em torno do acesso à escola pela maioria da população. A partir de então, com a cobertura da matrícula de 97% da população em idade escolar no ensino fundamental, o foco dos problemas educacionais passa a ser a permanência e o percurso com sucesso da escolarização de crianças, jovens e adultos. Toma vulto, então, a discussão da qualidade na educação, que se desenvolve sob dois enfoques antagônicos: o da qualidade total e o da qualidade social.

De acordo com Ball (2006), a formulação da qualidade na educação está relacionada ao debate mais amplo nas sociedades ocidentais, em particular por conta da sua inserção na retórica advinda do mundo econômico, de onde emerge associada ao conceito de *qualidade total* cujos enunciados - educação de resultados, flexibilidade e empreendedorismo nos currículos educacionais - passam a ser uma gramática singular que

dá relevo a enunciados de excelência, efetividade e qualidade, regidos pela lógica da cultura do gerencialismo.

Ainda segundo o autor, no debate que se instala, outros enunciados no âmbito do discurso da qualidade educacional surgem, outra retórica sob a qual o conceito de *qualidade social* aparece associado às temáticas da justiça social, inclusão social e cultural. Deste modo, pode-se afirmar que não há “uma educação de qualidade em si, mas tantas educações de qualidade quantas sejam as que os grupos sociais possam enunciar, conhecer, pensar, discutir, disputar. Tantas educações de qualidade quantas houver condições de descrever” (Fundaj, 2009). A qualidade social da educação, portanto, é

[...] um processo multifacetado que requer, simultaneamente, condições escolares adequadas, profissionalização docente, gestão democrática, consideração das características dos alunos, articulação com a comunidade e com entidades da sociedade civil, avaliação dos processos pedagógicos, administrativos e técnicos, presença ativa da comunidade circundante, participação ativa da comunidade escolar (WEBER, 2007).

Em trabalho que discute a qualidade social, Silva (2009) aponta fatores internos e externos à escola que se refletem na qualidade da educação escolar, com o objetivo de apresentar indicadores da qualidade social da educação, quais sejam:

**Fatores externos:** fatores socioeconômicos (condições de moradia, situação de trabalho dos responsáveis pelo/a estudante, trabalho de crianças e adolescentes, distância do local da moradia); fatores socioculturais (escolaridade da família, hábito de leitura, viagens, recursos tecnológicos em casa, formas de lazer, expectativas da família em relação ao estu-

do); financiamento público adequado (recursos previstos e executados, decisões coletivas referentes aos recursos da escola, transparência financeira e administrativa); compromisso dos gestores centrais (boa formação dos docentes e funcionários, formação continuada, valorização da carreira, ambiente e condições propícias ao bom trabalho pedagógico, domínio de processos de avaliação que reorientem as ações).

**Fatores Internos:** organização do trabalho pedagógico e gestão da escola; projetos escolares; formas de interlocução da escola e da família; ambiente saudável; política de inclusão; respeito às diferenças e diálogo como premissas básicas; trabalho colaborativo; práticas efetivas de funcionamento dos colegiados/conselhos escolares.

Ao assumir esta perspectiva a autora se contrapõe à ideia de que a qualidade da educação pode ser mensurada nos limites de estatísticas, gráficos, fórmulas numéricas, tabelas, índices. Trata-se do que tem sido apreendido pelas avaliações estandardizadas em adoção por inúmeros países, em consonância com interesses de setores empresariais que consideram a escola como lócus de formação da força de trabalho para o mercado e de formação de consumidores. Em outra direção defende que

A escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o homem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de

vivências efetivamente democráticas (SILVA, 2009, p. 225).

Como é possível observar, a focalização do conceito de qualidade na educação e no ensino, de uma perspectiva multidisciplinar, permite maior clareza e precisão no sentido de sua utilização no campo investigativo aqui em destaque. Este conceito, como indicado acima, caminha *pari passu* com o conceito de gestão da educação. No caso brasileiro, a defesa da gestão democrática da educação tem sido tomada como um dos meios de atingir a qualidade do ensino, como procuraremos demonstrar a seguir.

### **3. A gestão da educação e da escola e a sua conceituação<sup>[2]</sup>**

A alusão à gestão da educação no debate contemporâneo pode se referir a situações bem distintas. Por exemplo, há percepções que a limitam simplesmente à gestão das unidades escolares. Outras consideram os sistemas de ensino, o que inclui as escolas. A educação, quando tomada como uma prática social que pode se desenvolver de uma maneira formal (na escola), informal (de modo assistemático em distintos espaços sociais) ou não formal (realizada no âmbito dos movimentos sociais) (GOHN, 1999), implica em tratar da sua gestão tendo por referente distintas formas de aprendizagem que as pessoas realizam ao longo da vida.

A gestão, tal como tratada no âmbito da educação como política pública, tem um espaço diferenciado em relação ao seu espaço no âmbito das Ciências Humanas, assumindo uma singularidade que lhe confere o próprio campo da educação. Nas áreas de especialidade, as políticas

---

[2] Esse item contém reflexões desenvolvidas por Azevedo (2011).

públicas constituem uma subárea da Ciência Política, ao passo que a gestão é, ela própria, uma especialidade (a administração) das Ciências Sociais Aplicadas. Neste sentido, a área da educação cria outro significado para a gestão.

No campo educacional, sobretudo a partir dos anos de 1980, gestão e administração escolar (ou da própria educação) vêm sendo tratados como sinônimos. No entanto, seja a gestão e/ou a administração o termo empregado, o importante é buscar identificar o significado que a eles está sendo atribuído no contexto discursivo em que aparecem e/ou são utilizados. Tal busca constitui um instrumento analítico que possibilita trazer à tona aspectos dos referenciais que os informam, ou seja, é um meio de identificar a lógica e a direção da política educacional a que se vinculam em determinado momento histórico.

O conceito de administração escolar ou da administração da educação, como se sabe, encontra suas raízes histórico-teóricas na vertente das Ciências da Administração advinda dos pressupostos de Taylor e Fayol. Esta vertente foi concebida como subsídios para a dinamização dos processos produtivos nas sociedades industriais e que foram, mais tarde, aprimorados pelo fordismo. Trata-se da configuração dos elementos do tipo ideal de dominação/administração legal racional, de acordo com a categorização feita por Max Weber (1991).

Conforme demonstram inúmeras análises, os processos produtivos geridos por esses princípios criaram um tipo peculiar de pedagogia que não só permitiu como sedimentou procedimentos funcionais à divisão social e técnica do trabalho. Isto por ter demarcado com nitidez o aprofundamento das fronteiras entre as atividades intelectuais e as atividades técnicas, no seio da produção capitalista moderna.

Na afirmação do capitalismo industrial, são as unidades fabris absorvedoras de grandes contingentes de trabalhadores que passam a se encarregar da produção em massa. Neste contexto, a organização da produção caracteriza-se pela verticalização das atividades que, desde então, congregaram distintas etapas operacionais. No chão da fábrica: os operários com suas tarefas parcelares submetidos ao controle dos trabalhadores intermediários: os supervisores; estes, por seu turno, têm acima os planejadores e os gestores de todo o processo produtivo, processo categorizado pela literatura concernente como taylorista-fordista (HARVEY, 1993).

Este mesmo modelo de organização da produção – ou como o quer Harvey (1993), esse “regime de acumulação” – hegemônico até os anos de 1970<sup>[3]</sup>, se tentou difundir para todos os campos da realidade social, para as distintas atividades e setores das sociedades de mercado, a partir da crença nas possibilidades de uma sociedade racional planejada no seio do modo de produção capitalista. No caso brasileiro, desde quando a educação organizou-se como setor e passou a ser alvo de políticas públicas (AZEVEDO, 2008), não foi outro o modelo de gestão que se procurou impingir à educação e às unidades escolares.

Ainda que o planejamento da educação e das escolas tenha, desde cedo, procurado se orientar por essa perspectiva – que tinha a lógica empresarial taylorista-fordista como parâmetro – muitas das características próprias do universo cultural e simbólico da sociedade brasileira impediram a sua concretização como prática de política. Dentre as características podemos citar o estilo patrimonialista de gestão da coisa pública

---

<sup>[3]</sup> Tal como vem sendo analisado, com a crise das economias dos anos de 1970 o regime de acumulação taylorista fordista deu lugar ao da acumulação flexível (Cf. HARVEY, 1993).

predominante entre nós desde a criação do Estado-nação, cujos ritos e práticas inviabilizariam que elementos das diretrizes da dominação racional-legal, no sentido weberiano do conceito, predominassem na orientação das ações do Estado.

Todavia, o paroxismo dessas orientações para a gestão educacional em todos os níveis e, de resto, para toda a sociedade brasileira, foi vivenciado durante o período dos governos militares. O projeto modernizante do regime burocrático autoritário disseminava a ideia do planejamento social e econômico baseado em uma determinada racionalidade técnico-científica, difundida como se fosse neutra (AZEVEDO, 1994).

A partir, justamente, dos anos de 1980 principiou a perder força o emprego da gestão e/ou administração como sinônimo de práticas tecnicistas, fato que ocorria *pari passu* aos movimentos pela retomada da democracia política e social. Naquele quadro, a luta pelas liberdades democráticas e pelo atendimento de direitos toma a agenda das forças progressistas organizadas na sociedade civil e de atores mediadores dos interesses sociais presentes nos aparelhos de Estado.

Resultados destas lutas concretizaram-se no que registrou a Constituição, ao estabelecer como um dos princípios norteadores do cumprimento do direito à educação *a gestão democrática do ensino público, na forma da lei*, bem como *a garantia de um padrão de qualidade* princípios que foram reafirmados e, em certa medida, detalhados na LDBN de 1996 e no I Plano Nacional de Educação de 2001, ainda que nos limites que o jogo político reservou para os embates e as negociações entre as forças conservadoras e progressistas.

Já o II Plano Nacional de Educação, com vigência para o período 2014 a 2024, traz dentre suas diretrizes a *promoção do princípio da gestão democrática da educação pública*, apresentando, em suas estratégias,

vários mecanismos voltados à garantia do referido princípio (BRASIL, 2014).

É evidente que a própria noção de gestão democrática não foge à polissemia e que *um padrão* não é sinônimo de *qualidade*, podendo se ter mesmo um padrão de qualidade insatisfatório. Mas, naquelas conjunturas isto significou um avanço em relação às diretrizes e metas da política educacional vivenciada durante os anos obscuros da ditadura militar. De todo modo, a regulamentação parecia caminhar em consonância com elementos de outros referenciais não mais adstritos aos do tecnicismo.

Nos anos de 1990, de um lado, veremos, pois, a afirmação de uma perspectiva de gestão – que rompeu com paradigmas anteriormente imperantes – ancorada na defesa da participação consciente dos sujeitos nas decisões atinentes aos sistemas de ensino e/ou às decisões escolares, perspectiva esta, por seu turno, vinculada à luta pelo estabelecimento da democracia social. Tratam-se das práticas que articulam o conceito de gestão ao fortalecimento dos processos democráticos. Isto significa dizer que se considera a democratização das práticas pedagógicas e, portanto, a participação consciente e esclarecida dos que direta ou indiretamente têm ligações com esses processos – seja nos sistemas de ensino, seja no espaço escolar – nas decisões significativas e na sua efetivação, de modo que os processos de escolarização se efetivem com sucesso e, por conseguinte, com qualidade social. Desta perspectiva analítica, portanto, a gestão democrática tem na busca de uma educação de qualidade, ao mesmo tempo, sua principal razão de ser e o seu principal alvo.

A referência à *afirmação de uma perspectiva de gestão* coloca-se no sentido de que a citada perspectiva disseminou-se por todo o tecido social – face às possibilidades do debate que a vigência da democracia



política favorece – sem com isto querer dizer que se tornou hegemônica. Ao contrário, justo porque ganhou vulto também a abordagem da gestão vinculada aos referenciais próprios da corrente neoliberal da educação, corrente esta cuja ancoragem é a defesa apenas da democracia política, sem articulá-la ao atendimento de direitos sociais por parte do Estado e sim como sendo tarefa a ser delegada às forças do livre mercado. Na verdade, trata-se do ressurgimento ou do revigoramento da abordagem tecnicista da educação e da gestão, reatualizada com as roupagens que, em última instância, os rumos da acumulação lhe impingiram.

De fato, a exemplo do que ocorreu com a maior parte das sociedades capitalistas, temos visto se implantar no Brasil tentativas de adoção de teorias e técnicas gerenciais próprias do campo da administração de empresas nos sistemas de ensino, no bojo das reformas educacionais que tiveram curso nos anos de 1990.

Desta feita, entretanto, esta perspectiva de gestão vai alçar não só os administradores dos sistemas de ensino como também os próprios gestores e professores das unidades escolares ao papel de principal veículo do novo “gerencialismo,” tal como se passou a denominar o modelo de administração. E o gerencialismo ou a sociedade gerencial, nos dizeres de Gaulejac (2007), constitui um sistema controlado e centralizado pelas empresas que passam a ditar o universo econômico, social e cultural. Assim, ao atingir praticamente todas as dimensões da realidade contamina os sistemas de ensino.

Sob uma aparência objetiva, operatória e pragmática, a gestão gerencial é uma ideologia que traduz as atividades humanas em indicadores de desempenhos, e esses desempenhos em custos e em benefícios [Ela é] uma mistura não só de regras racionais, de prescrições precisas, de instrumentos de medidas sofisticadas, de técnicas de avaliação objetivas, mas também de regras irracionais,

de prescrições irrealistas, de painéis de bordo inaplicáveis e de julgamentos arbitrários (GAULEJAC, 2007, p. 37).

Segundo os princípios que regeram a reforma administrativa do Estado brasileiro, buscou-se com o gerencialismo, dentre outros aspectos, um envolvimento direto da comunidade com os processos das decisões escolares, defendendo-se, também, o princípio da participação, tal como na perspectiva da gestão democrática<sup>[4]</sup>, porém, por meio de um processo restrito e controlado.

Em tal direção, foram implantados sistemas de avaliação standardizados que, dentre outros problemas, não levam em conta o caráter processual do ensino e das aprendizagens, privilegiando a qualidade a partir do chamado “produto final”. Programas e projetos adotaram critérios de distribuição de recursos e de benefícios baseados em índices de produtividade medidos pelo fracasso ou sucesso dos alunos, introduzindo no universo escolar princípios da competitividade entre os seus atores, de modo análogo ao que ocorre nas empresas e no mercado.

Em síntese, desconhecendo o conjunto de variáveis intra e extraescolares que interferem nos processos de ensino e aprendizagem, as políticas orientadas pelo gerencialismo atribuem os resultados do processo de escolarização a problemas decorrentes, sobretudo, da gestão dos sistemas e das escolas.

Como terapia para equacionar esses problemas, as políticas apregoam e procuram empregar um tipo de modernização por meio de práticas

---

<sup>[4]</sup> Como sabemos, houve a apropriação de conceitos e categorias por estes referenciais que tradicionalmente integravam os contextos discursivos das forças progressistas. Mas, tal apropriação impingiu aos termos outra significação segundo a lógica que rege os referenciais predominantes na sociedade da qual emergem.

comuns ao modo como se desenvolvem os processos produtivos nas empresas que se orientam pelos parâmetros da qualidade total. Além disto, trazem para o interior dos sistemas de ensino público as chamadas práticas de “quase mercado” que se traduzem, dentre outras manifestações, no estímulo ao individualismo e à competitividade, focalizando os resultados educativos como um produto acabado, no lugar de considerar a dimensão processual implicada na educação humana.

Cury (2005, p. 14), ao fazer a genealogia do conceito, nos aponta interessante caminho para que possamos apreender a gestão democrática como fenômeno. Ele acentua que a palavra gestão tem sua raiz etimológica no prefixo “*ger*” cujo significado é “*fazer brotar, germinar, fazer nascer*”. Ao destacar que da mesma raiz originam-se “genitora, genitor”, acentua que a raiz, ela própria, é portadora de uma dimensão diferenciada da gestão “*como um frio comando, ordem autoritária ou tecnocrática*”, como tradicionalmente tem sido apreendida.

Neste sentido, fruto das características que cercam a trajetória política brasileira, tende-se a conceber as ações dos gestores como próprias do paternalismo, do mandonismo, do autoritarismo, que, historicamente, têm marcado a articulação das relações sociais no Brasil. Em última instância, trata-se de modos de apreensão e de tratamento do outro como inferior, sem considerar as diferenças enquanto tais, o que acaba por reforçar o exercício da dominação tradicional. Nas palavras de Cury,

A gestão implica um ou mais interlocutores com os quais se dialoga pela arte de interrogar e pela paciência em buscar respostas que possam auxiliar no governo da educação, segundo a justiça. Nesta perspectiva, a gestão implica o diálogo como forma superior de encontro das pessoas e solução dos conflitos (2005, p. 14).

A gestão da educação é tomada *como o processo político-administrativo contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada* (BORDIGNON; GRACINDO, 2008, p. 147). Esta viabilização, por seu turno, implica em padrões de qualidade que, igualmente, se forjam em diferentes tipos de significações pelas quais pode ser tomada esta noção, como antes anunciado.

Em síntese, referenciada à sociedade brasileira, a questão da gestão democrática da educação e da escola não pode ser dissociada do exercício da democracia na sociedade, o que não se circunscreve à democracia política. Como caminho a ser perseguido, implica no exercício de práticas democráticas que dissolvam os valores autoritários ainda fortemente presentes no nosso universo cultural e simbólico.

Neste sentido, conforme sugere Bordignon (2005), é o exame da prática do poder que permite diferenciar a gestão autoritária da gestão democrática. Há que se examinar se os atores praticam e respeitam *as regras do jogo democrático*, como nos sugere Bobbio. Na escola, como em outras organizações sociais, o tipo de jogo que os atores jogam depende das relações sociais mais amplas que vão se fazer presentes, mesmo guardando especificidades, na cultura organizacional.

Como procuramos demonstrar, os conceitos não são neutros nem seus significados são unívocos. Tomá-los como orientadores de processos investigativos e, por meio deles, examinar as ações concernentes significa historicizá-los, contextualizá-los, politizá-los, compreender seus condicionantes que advêm do meio social, político e cultural dos quais emergem. É desta perspectiva que devem ser tomados os conceitos da qualidade e da gestão democrática da educação, de modo que possamos identificar de qual qualidade e de qual democracia está se falando, tendo sempre por horizonte a gestão como um dos meios de viabilização da qualidade na educação.

## Referências

AZEVEDO, Janete M. L. de. **Rumos da educação democrática sob o signo do autoritarismo**: um estudo sobre a política educacional no Brasil. 1994. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - IFCH/UNICAMP, Campinas, 1994.

AZEVEDO, Janete M. L. de. Novas configurações institucionais e as políticas educativas: problematizando uma agenda de pesquisa. **Anais da 24ª Reunião Anual da ANPEd**. Rio de Janeiro: ANPEd, 2001.

AZEVEDO, Janete M. L. de. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educacional no Brasil: uma abordagem histórica. *In*: AGUIAR, M. A. da S.; FERREIRA, N. S. C. (Orgs.). **Gestão da educação**: impactos, perspectivas e compromissos. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BALL, S. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, n. 2, v. 6, p. 10-32, jul./dez. 2006. Disponível em: <[www.curriculosemfronteiras.org](http://www.curriculosemfronteiras.org)>. Acesso em: 12 jun. 2010.

BORDIGNON, G. Desafios da gestão democrática da educação. **Revista Salto para o Futuro**, Brasília, v. 19, 2005.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela (orgs.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.
- BRANDÃO, Zaia; BONAMINO, Alícia C. Posfácio. *In*: BRANDÃO, Z. (Org.). **A crise dos paradigmas e a educação**. São Paulo: Cortez, 1994.
- CURY, C. R. O princípio da gestão democrática na educação. **Revista Salto para o Futuro**, Brasília, v. 19, 2005.
- 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.
- FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO (Fundaj). Avaliação do plano de ações articuladas (PAR) no contexto do plano de metas compromisso Todos pela educação. **Relatório de Pesquisa**. Recife, ago., 2009.
- GAULEJAC, V. **Gestão como doença social**. São Paulo: Ideias e Letras, 2007.
- GOHN, Maria da Glória. Educação não formal: campos e problemas. *In*: \_\_\_\_\_. **Educação não-formal e cultura política**. São Paulo: Cortez, 1999.
- HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1993.
- MORROW, Raymond Allen; TORRES, Carlos Alberto. **Teoria social e educação**. Porto: Edições Afrontamento, 1997.
- MOUFFE, C. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996.

SILVA, M. A. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos CEDES**. Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio – ago., 2009.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: Ed. da UnB, 1991.

WEBER, S. Democratização da gestão e a qualidade social da educação – avanços que o PDE propõe. **Palestra** proferida na I Conferência Estadual de Educação Básica de Pernambuco – CONEEPE, Recife, 18 dez. 2007.

# GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA E DA EDUCAÇÃO: da teoria à prática

Ângelo Ricardo de Souza  
Taís Moura Tavares

## 1. Introdução

Buscar a democratização da gestão da educação e da escola pública implica construir disposição, nas pessoas, em aceitar a ideia de que dialogando podem, juntas, construir alternativas mais sólidas para os problemas comuns a todos. E isto representa que, muitas vezes, o posicionamento de um indivíduo será suplantado pelo de outros, no processo de contraposição de argumentos. Assim, a democracia tem relação com as contradições e disputas decorrentes da diversidade de pensamento sobre as causas e características dos problemas e as melhores formas de enfrentá-las.

Isto se traduz no reconhecimento de que o que é público advém da compreensão de que existe uma esfera coletiva na vida humana, de interface e convívio entre as pessoas (CHAUI, 1997), a qual externa, cotidianamente, aqueles problemas. Dentre estas interfaces e conexões encontram-se, por certo, os problemas atinentes à educação pública e às demandas educacionais da população, porque a condição da educação pública é de ser para todos.

Os princípios edificadores da educação pública são vários mas, dentre os mais centrais, temos um pequeno conjunto que dá corpo e substância à efetivação do direito à educação. Estes princípios estão baseados na garantia da extensão e alcance universal, vale dizer, na ideia de uma educação que seja ofertada a todos, indistintamente. Mas esta educação



universal e pública é obrigatória, ao menos durante parte dos seus ciclos básicos e, assim, também deve ela ser gratuita, uma vez que aquele princípio, no Brasil, determina que, em termos educacionais, todo ensino oficial já é custeado pelos tributos e pelo fundo público, não havendo razão para a cobrança de taxas ou equivalentes. E, ainda, já que proposta, organizada e mantida pelo Estado, e tendo em vista a laicidade do Estado, a educação pública também deve ser laica, não-confessional.

Estes princípios todos (universalidade, obrigatoriedade, gratuidade e laicidade) estão nas origens da ideia de educação pública (LOPES, 1981). É a partir deles que se edifica outro princípio importante para a educação brasileira, o da gestão democrática, uma vez que tais princípios são elementos para a materialização do princípio democrático e a soma deste conjunto perfaz as condições para a organização da educação como res publica (coisa pública), garantindo seu alcance realmente a todos, tanto no sentido do acesso como no das condições de gestão e de qualidade educacional. Este é um dos pontos mais importantes, a necessidade de materialização do princípio democrático, pois se, por um lado, a disposição dos sujeitos para com o diálogo e a democracia é condição indispensável, por outro, só esta disposição não basta, uma vez que ela precisa contar com recursos que permitam sua aplicação na prática cotidiana da vida pública.

Ou seja, é preciso construir mecanismos que favoreçam a participação coletiva. Ocorre que, desde a década de 1980, em diferentes lugares do Brasil e com diferentes níveis de aprofundamento, temos visto experiências de gestão democrática na/da educação, as quais, em sua dominante maioria, têm buscado elaborar e aplicar ferramentas potencialmente democratizantes. Por vezes, trata-se da implantação de processos mais democráticos de escolha de diretores, especialmente eleições; outras vezes, é a criação de conselhos escolares e outras, ainda, são as confe-

rências de educação ou as assembleias escolares etc. Mesmo que estas experiências possam resultar em algum avanço para a democratização da escola, ainda temos um longo caminho, no Brasil, para atingirmos, nacionalmente, um nível de democratização da gestão educacional que nos permita olhar para as escolas e os sistemas de ensino e verificar que há garantias plenas de expressão da diversidade, de manifestação e defesa de pontos de vista diferentes e de construção coletiva de alternativas aos problemas que se apresentam.

Este texto objetiva colocar em tela pontos derivados desta discussão: a dificuldade em transpor o princípio democrático para a prática cotidiana da gestão das escolas e dos sistemas de ensino, em um contexto de ressurgimento da ênfase tecnocrática e de redefinições do macro planejamento educacional nacional, com as discussões ao redor do novo Plano Nacional de Educação (PNE).

## **2. Do princípio à prática: os dilemas da gestão democrática**

Para operar aquela esfera pública da vida humana, a democracia foi erigida. Isto é, para permitir o contraditório, para discutir e decidir, planejar, coordenar, executar ações, acompanhar e controlar, avaliar as questões públicas, é importante envolver o maior número possível de pessoas neste processo, dialogando e democratizando a gestão pública. Contudo, esta ideia de democracia enfrenta obstáculos combinados, advindos dos modelos econômicos e políticos e de sua utilização na organização da sociedade. O mercado não opera pela ou para a democracia. Seu princípio é o de garantir a acumulação, o lucro, partindo do reconhecimento do indivíduo como sujeito capaz de contratar, comprar, pagar etc. A política, em uma sociedade baseada na liberdade de merca-

do, não ignora (nem pode) o mercado; logo, se organiza considerando a garantia dos interesses do modelo econômico vigente ou, pelo menos, de não enfrentamento a tais interesses. Isto gera um conflito para a democracia, pois como modelo político “ascendente de organização do poder social” (BORON, 2001, p. 17), o que lhe importa é a base sobre a qual se solidifica. E esta base é constituída por indivíduos de classes e estratos sociais muito distintos, com interesses econômicos, mas também políticos, e leituras e percepções de mundo muito diferentes.

Já o mercado, por outro lado, “obedece a uma lógica descendente: são os grupos beneficiados por seu funcionamento [...] que têm a capacidade de ‘construí-lo’, organizá-lo e modificá-lo à sua imagem e semelhança” (BORON, 2001, p. 176 e 177). Logo, a clássica divisão entre trabalhadores e detentores do capital e, portanto, a lógica de funcionamento do mercado, propõe uma distorção “radicalmente incompatível com a democracia, na medida em que os vendedores da força de trabalho [...] não têm autonomia necessária para agir e eleger racionalmente em função de suas preferências, pois, de alguma maneira, são reféns de seus patrões” (BORON, 2001, p. 178). Assim, é preciso se reconhecer que

a democracia, modelada sobre o mercado e sobre a desigualdade sócio-econômica, é uma farsa bem sucedida, visto que os mecanismos por ela acionados destinam-se apenas a conservar a impossibilidade efetiva da democracia. Se na tradição do pensamento democrático, democracia significa: a) igualdade, b) soberania popular, c) preenchimento das exigências constitucionais, d) reconhecimento da maioria e dos direitos da minoria, e) liberdade; torna-se óbvia a fragilidade democrática no capitalismo (CHAUÍ, 1997, p. 141).

Esta relação entre mercado e democracia é determinante para se compreender o problema (e os dilemas e desafios para a democracia). Porém, indo além da necessidade de enfrentar tais ditames, é preciso se compreender, também, a democracia em suas conexões com a educação, pois o terreno de tal encontro apresenta, atualmente, algumas dificuldades, seja na compreensão do papel democratizador da educação e, portanto, na sua face pedagógica, seja na efetivação do princípio democrático à organização educacional e escolar. A democracia, ao que parece, tem sido colocada como anteparo para usos diversos e termina por justificar ações políticas públicas que mais expressam manobras privadas e/ou autoritárias do que democráticas propriamente ditas. Ademais, é cada vez mais comum a construção de um discurso tecnocrático, como veremos mais adiante, que se sustenta nas ideias de que, por um lado, a população não tem domínio de conhecimento para intervir nas decisões do Estado e, por outro lado, “a democracia se tornou simplesmente irrelevante, que é ineficiente ou perigosa demais num mundo cada vez mais complexo” (APPLE; BEANE, 1997, p. 15). Contudo, para ser eixo organizador da vida pública, a democracia necessita ser disponibilizada, ou seja, o direito de acesso a oportunidades reais de democracia e de condições de fruí-la é determinante para o êxito democrático (APPLE; BEANE, 1997, p. 17).

Mas, há problemas na compreensão coletiva e, especialmente, na efetivação da democracia como elemento basilar da cidadania. Um exemplo da gestão escolar pode nos ajudar a compreender aqueles problemas: a comunidade escolar das escolas públicas nas quais se realiza processo de eleições para prover o quadro dirigente e, portanto, os eleitores, via de regra reconhece, na diretora, alguém com a responsabilidade de decidir tudo ao seu modo, porém não veem nisto um problema, pois compreendem que a elegeram exatamente para fazer por eles. Assim, aquela

diretora não é, ao ver da comunidade que a elegeu, uma representante ao mesmo tempo do Estado e da comunidade escolar, na condução do projeto político-pedagógico da instituição. Este mandato livre que possui a diretora, pela ausência de corresponsabilidade dos representados, pode acabar operando em favor de fortalecer os interesses particulares, em detrimento dos interesses coletivos (BOBBIO, 2000, p. 37), o que se converte em obstáculo para o desenvolvimento da participação do *demos* que compõe a democracia. Neste exemplo e em situações comuns como esta, a amplitude de gestão democrática é diretamente proporcional à disposição do governante (diretora escolar, neste caso) de fortalecer instrumentos democráticos pois, a depender apenas da disposição inicial dos representados (comunidade escolar, no exemplo), a dirigente tem procuração para decidir tudo ao seu modo.

Isto também se passa, na verdade, com as instituições democráticas em si, muitas vezes. Vale dizer, há contradições inerentes a muitos recursos democráticos, como o sufrágio universal, por exemplo. Naquele processo de escolha de diretores escolares, justamente quando se chega a um momento de garantia da presença de diversos olhares sobre a realidade, por meio da participação e do voto, o cidadão se converte em um “número”, em um voto, ou

precisamente quando a soberania popular deve se manifestar, o povo atualizar-se exprimindo sua vontade, são desfeitas as solidariedades sociais, o cidadão se vê subtraído de todas as redes nas quais se desenvolve a vida social para ser convertido em uma unidade para cômputo. A substância é substituída pelo número (LEFORT, 1991, p. 34).

Isto, contudo, não quer dizer que as eleições e a contabilidade dos votos não seja um recurso importante para a sociedade, que é diversa e complexa. Mas, o ponto central do argumento é o de que, justamente ou à força do

argumento, o converte adequadamente em um número, ou é difícil de se manifestar, uma vez que poucas (ou inexistentes!) são as outras opções de expressão do pensamento e das opiniões na esfera pública.

A complexidade da vida com os problemas na esfera pública, na contemporaneidade, faz com que o princípio democrático tenha que se converter em procedimentos bem regradados e publicizados. O problema é que tal regramento, por vezes, burocratiza excessivamente tais mecanismos e, com isto, a essência democrática acaba se resumindo ao cumprimento de um conjunto de procedimentos, resumindo-se a democracia à forma sem substrato.

Na escola e na educação, instituições por natureza bastante burocráticas, quando se busca ampliar a democracia, em proporção considerável, o que se vê é a criação de instituições meramente “cartorárias” (NUNES, 1999, p. 39). Isto é, os instrumentos organizacionais das esferas pedagógica, administrativa e institucional das escolas e dos sistemas de ensino reclamam mais por uma igualdade formal entre os sujeitos que ali atuam (docentes, alunos, famílias, dirigentes), do que por uma igualdade que considere as diferenças de lugar e olhar que esses sujeitos lançam sobre a educação e a escola.

Por isto, ainda que discursando em favor das diferenças individuais, a escola e a educação operam no desconhecimento das diferenças e em favor da desigualdade social, étnico-racial, cultural, econômica, regional etc., pois age tratando aqueles que nunca terão chance como sujeitos para os quais é necessário dar esperança. Esta contradição reforça o sentido formal da democracia, o qual pode mesmo ser um movimento contrário à própria democracia. Isto porque, sem substância, a democracia padece. Quer dizer, as pessoas deixarão de acreditar e se empenhar na participação na esfera pública, tão logo percebam que da

sua participação pouco ou nada resulta em ações concretas e isto esvaziará o que há de democrático no movimento de participação. Isto ganha contornos de crueldade na proporção em que se estende tal movimento para toda a sociedade de classes, uma vez que a ilusão de participação na tomada de decisões e definição dos rumos da sociedade cria uma cortina de aparente democracia. Assim, uma pergunta que pode auxiliar a se avaliar a extensão democrática na escola e na sociedade é

A melhor maneira de provar em que medida a realidade de uma sociedade “democrática” está de acordo com os seus ideais não consistiria em medir as chances de acesso aos instrumentos institucionalizados de ascensão social e de salvação cultural que ela concede aos indivíduos das diferentes classes sociais? (BOURDIEU, 1998, p. 64).

As inquietações acerca desses problemas atinentes à gestão democrática se estendem, por certo, ao campo educacional e da gestão da educação, em particular. Licínio Lima, na busca por um conceito de gestão democrática da educação, compreende-a assim:

Trata-se de uma perspectiva conceptual que focaliza intervenções democraticamente referenciadas, exercidas por actores educativos e consubstanciadas em ações de (auto)governo; ações que não apenas se revelam enquanto decisões político-administrativas tomadas a partir de contextos organizacionais e de estruturas de poder de decisão, mas que também interferem na construção e recriação dessas estruturas e de formas mais democráticas de exercer os poderes educativos no sistema escolar, na escola, na sala de aula etc. (LIMA, 2000, p. 19).

Para o autor, a gestão democrática é um fenômeno político, de governo, que está articulado diretamente às ações democráticas, no sentido operacional do termo, isto é, em métodos democráticos. Todavia, para

além disto, o autor português analisa que não se trata apenas de procedimentos democráticos, ou de processos participativos nas instâncias coletivas de decisões, mas sim, tem conexão direta com ações voltadas à educação política, pois são ações que (re)organizam alternativas potencialmente mais democráticas e democratizadoras no campo educacional e no que se refere, em especial, às relações de poder que ali ocorrem.

Ainda nesta tentativa de conceitualizar a gestão democrática, em outro trabalho escrevemos que nossa compreensão acerca deste fenômeno a vê como

um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, 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 a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola (SOUZA, 2010, p. 125-126).

Isto quer dizer que, potencialmente, a gestão da escola pública pode ser entendida como um processo democrático, no qual a democracia é um princípio, uma vez que se tem em conta que esta é a escola financiada por todos e para atender ao interesse que é de todos e, ao mesmo tempo, como método, como processo democratizante, dado que a democracia é, também, uma ação educativa, no sentido da conformação de práticas coletivas na educação política dos sujeitos, como já enfatizava Lima (2000), destacado linhas acima. Tais ideias, todavia, não expressam a gestão das escolas e da educação públicas como de fato ocorre na



realidade empírica, mas se se toma o conceito como hipótese, sua amplitude democrática pode ser útil na observação do fenômeno da gestão educacional.

### **3. A democratização da gestão da educação e da escola: alternativas para a prática**

No sentido de reorganização de alternativas mais democráticas, há diferentes experiências sendo experimentadas nas redes de ensino e em escolas públicas, no Brasil, que apresentam resultados interessantes para a democratização da educação.

Na sequência, elenca-se alguns exemplos de ferramentas potencialmente democráticas e democratizadoras da organização escolar e educacional. Não se trata de um modelo a ser seguido literal e integralmente, mas deve ser observado como resultado de análises daquelas boas experiências que podem ser ampliadas.

Para a democratização da gestão do sistema vemos, como fundamental, que se organizem pelo menos alguns dos itens a seguir, compreendendo que as escolas públicas estão organizadas em redes de ensino e em sistemas de ensino municipais e estaduais. Assim, é preciso buscarmos ampliar a democracia em todas as esferas educacionais, da escola ao sistema. No que tange à gestão dos sistemas de ensino, parece-nos necessária a implementação de:

1. *Conferência da Educação*: é uma organização conduzida pelo gestor do sistema, com o intuito de reunir toda a população e/ou seus representantes interessados na educação daquele sistema, para debater, estudar, planejar, decidir e avaliar as ações principais, referentes à educação. No caso de uma rede

municipal de ensino de qualquer cidade, esta Conferência tem o papel de deliberar acerca dos eixos da política educacional do município. O mesmo vale para as redes estaduais de ensino.

2. *Conselho Municipal/Estadual da Educação*: este Conselho é uma instituição de democracia representativa, por meio do qual representantes diretamente eleitos nos diversos segmentos da cidade (profissionais da educação, governantes, população em geral) se reúnem para estudar, deliberar, acompanhar e avaliar as questões educacionais de forma mais cotidiana. Isto é, enquanto que a Conferência deve ser convocada de tempos em tempos (anualmente, bienalmente), o Conselho deve se reunir com mais frequência, porque tem as tarefas de acompanhamento, fiscalização, avaliação e normatização da política educacional naquela esfera (municipal ou estadual). Ocorre que, em boa parte dos sistemas estaduais de ensino, os Conselhos não são organismos de democracia representativa. Têm se prestado, mais, a ser mais uma agência de disputa pelo poder na educação, cuja composição e formas de suprimento dos conselheiros em muito se distancia do princípio democrático. De forma equivalente, parece ocorrer o mesmo problema no âmbito municipal.
3. *Democracia no orçamento da educação*: a legislação (Constituição Federal, art. 212) estabelece que parte do orçamento público resultante de impostos esteja vinculada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (18% no caso da União e 25% nos casos dos Estados, Distrito Federal e Municípios). Uma parte deste dinheiro é para manter em funcionamento o(s) sistema(s) de ensino, enquanto que outra parte é dedicada a novos investimentos. Esta última parcela deve, sempre

que possível, receber a avaliação da comunidade sobre os seus destinos. Isto é, os investimentos educacionais não podem ser realizados à revelia das intenções e dos projetos que a sociedade cultiva. Assim, democratizar o orçamento público é uma alternativa muito importante para reunir as pessoas da cidade e/ou das regiões do estado, para discutir onde devem ser aplicados aqueles recursos de investimentos.

4. *Eleições de Dirigentes Escolares:* A democratização da educação pública também exige que tomemos uma posição muito clara quanto ao processo de escolha dos dirigentes escolares. Deve-se buscar a definição de uma fórmula na qual a direção das escolas públicas seja preenchida por escolha direta – eleições entre os integrantes da comunidade escolar, que devem indicar soberanamente o profissional da educação que será o seu representante junto ao poder constituído e junto à sociedade. Esta questão é bastante polêmica, porque implica a definição sobre se a direção escolar é um cargo público ou uma função pública. Se entendida como cargo (de carreira), a Constituição Federal não permite outra forma de provimento que não o concurso público. Todavia, parece-nos que a direção escolar é uma função a ser desempenhada pelos detentores do cargo público de professor/docente/educador/pedagogo. Isto porque, assim, teremos a possibilidade de elegermos educadores para assumirem a direção escolar, os quais desempenharão, temporariamente, esta função (durante um mandato ou dois) e, depois, retornarão à sua função de origem, atrelada ao cargo para o qual foram concursados. Esta compreensão, todavia, ainda parece longe de se efetivar como majoritária na realidade brasileira. As eleições para suprir a função de dirigente escolar

parecem-nos o recurso mais apropriado, porque se compreende que se trata de uma função com um forte componente político-pedagógico não enaltecendo, assim, as formas mais técnicas de provimento, como concursos ou provas/seleções. Contudo, a posição a ser realmente suplantada na educação brasileira é aquela que entende e executa a indicação política para o provimento dos diretores escolares. O padrão das indicações, mesmo aquelas autointituladas como indicações técnicas, é de retirar nomes com forte vinculação política ao governante de plantão, dificultando ou, mesmo, impossibilitando qualquer autonomia de gestão escolar, nestes casos.

No âmbito da escola, há algumas instituições que são consideradas importantes para o bom funcionamento em favor da democracia e que são equivalentes àquelas no âmbito da gestão do sistema:

1. *Assembleia da Comunidade Escolar*: que equivale à Conferência da Educação. Esta Assembleia tem a tarefa de debater e estabelecer os principais eixos de atuação da escola e deve se reunir pelo menos uma vez ao ano. Dela participam todos os integrantes da comunidade escolar: professores, funcionários, dirigentes, alunos e seus familiares. A ideia subjacente, aqui, é a de garantir a constituição de um espaço de democracia participativa para que a comunidade possa, de fato, participar da definição das direções que, institucionalmente, a escola perseguirá. Ao mesmo tempo, é um momento de avaliação/reflexão e de definição/tomada de decisões quanto aos eixos de atuação da instituição.

2. *Conselho de Escola*: O Conselho de Escola é a instituição que, cotidianamente, coordena a gestão escolar. Ou seja, o Conselho é o órgão responsável pelo estudo e planejamento, debate e deliberação, acompanhamento, controle e avaliação das principais ações do dia a dia da escola, tanto no campo pedagógico, como no administrativo e no financeiro. Do mesmo modo que o Conselho Municipal/Estadual, o Conselho Escolar é um órgão de democracia representativa e dele fazem parte representantes dos diversos segmentos da escola (professores e funcionários, alunos e seus familiares) diretamente eleitos pelos seus próprios pares.
3. *Rotatividade no quadro de dirigentes da escola*: as eleições são fundamentais para o processo de renovação e rotatividade dos quadros dirigentes escolares; assim, elas devem evitar que professores/pedagogos se “perpetuem” na função dirigente. Avalia-se, de forma bastante positiva, que um diretor não deva ficar nesta função por mais do que dois mandatos (um mandato somado a uma reeleição, atingindo algo entre 4 e 6 anos, no máximo) (SOUZA, 2010, p. 108-9).

Contudo, a organização de instituições e ferramentas desta natureza não resolvem, por si sós, apenas os problemas atinentes à gestão democrática da educação, uma vez que, como ferramentas, elas têm potencial, mas dependem, essencialmente, do grau de disposição das pessoas, no universo educacional ou escolar, para a sua tradução em condições de democracia efetiva. Mais um exemplo: o caso dos conselhos de escola. Eles são responsáveis pela organização de um espaço coletivo de gestão, ou seja, de identificação de problemas, planejamento e tomada de decisões, acompanhamento, controle e avaliação das questões pedagógicas, administrativas e financeiras da escola. Mas, em dadas situações e

contextos, pode tornar-se uma instituição que apenas confirma decisões, já tomadas anteriormente e em outras esferas de poder, especialmente pela equipe ou grupo dirigente da escola.

O Conselho Escolar não é, somente, uma instituição que promove o controle social, mesmo não sendo esta a sua razão precípua, já que a tarefa de fiscalização e controle não lhe é exclusiva, nem primordial. Quando o conselho promove tal atribuição porta-se como uma organização independente, necessária à democracia (DAHL, 1982, p. 1) e, com isto, se torna um instrumento que garante que as ações públicas são acompanhadas e fiscalizadas pelos próprios financiadores delas, o povo, que está representado no Conselho Escolar. Todavia, ocorre que, muitas vezes, esta função não tem sido minimamente desempenhada pela maioria dos conselhos.

Assim, constituir instituições que organizem a vida coletiva e definam regras de funcionamento dos processos coletivos de tomada de decisões é importante, mas requer-se algo mais. É preciso se construir uma educação que seja plena, no sentido amplo do termo, como processo de formação humana e não apenas de instrução escolar, que potencializem o acesso a práticas democráticas (APPLE; BEANE, 1997, p. 20). Todavia, como a democracia “*se aprende fazendo*” (SANTOS GUERRA, 2000), ou seja, ela é compreendida mais amplamente na proporção em que, também amplamente, se efetiva na prática. Portanto, parece adequado estudarmos, investigarmos as melhores formas de resolver, coletivamente, os problemas que são de todos. Todavia, concomitantemente, temos que exercê-la, o que representa praticar o diálogo, a alteridade e a solidariedade (SOUZA, 2010).

Outro problema, ainda, tem relação com a representatividade, uma vez que diversas questões não podem ser tratadas por representação, sem

levar em conta a confusão sobre o que significa falar em nome de outros sujeitos (PARO, 2000, p. 72). Em alguma proporção, os representantes desconhecem o que devem fazer ou falar, em nome dos representados. Isto quer dizer que é preciso que os representantes, na escola ou no sistema de ensino, compreendam que falar em nome de outros demanda, antes de tudo, organizar o próprio segmento. O problema se agrava aí, pois achar pessoas com disposição para atuar nas instituições de gestão da escola/educação é tarefa difícil, mas é ainda mais complexo ter de provocá-las a organizarem seus próprios segmentos. É por isto que a democracia tem um papel pedagógico, de educação política, pois a prática que lhe é inerente auxilia a formar as pessoas e levá-las a perceber a dimensão que uma tarefa de representante, por exemplo, requer.

As questões financeiras trazem um caldo que torna complexa a ação dos sujeitos na esfera democrática, pois o dinheiro público, por vezes, é confundido com o dinheiro privado. O que deveria vir “a público e ser visto e ouvido por todos e ter a maior divulgação possível” (ARENDETT, 2000, p. 59), passa a ser tratado como interesse individual ou de grupos. Isto quer dizer que essas questões são foco de interesse e de disputas e a gestão e a aplicação de recursos financeiros, na escola e na educação, passam a compor forte campo de poder. A disputa por este poder e, conseqüentemente, a disputa pela hegemonia nos instrumentos, nos mecanismos de gestão se apresenta, de forma mais evidente, quando a pauta trata da gestão financeira. Porque o dinheiro representa poder. Poder de decidir e de realizar ações de acordo com seus interesses, ou de seu grupo. Assim, a democratização dos processos de definição e acompanhamento sobre os recursos financeiros é determinante para a gestão democrática da escola e da educação.

Os secretários de educação, assim como os diretores escolares, via de regra, não podem administrar aqueles recursos financeiros com muita autonomia, pois, no ambiente escolar, os programas de descentralização

financeira mais engessam a autonomia da escola do que contribuem para o seu avanço (CASASSUS, 1995; SOUZA, 2003, dentre outros) e, no âmbito dos sistemas de ensino, o controle sobre os recursos financeiros raramente é desempenhado pela secretaria de educação ficando, predominantemente, sob o encargo da secretaria de finanças ou equivalente.

#### **4. A gestão democrática no novo Plano Nacional de Educação**

O novo Plano Nacional de Educação aponta para três principais passagens: as diretrizes, as metas e as estratégias para a gestão democrática da educação e da escola. A primeira destas passagens está no art. 2º, VI, que estabelece a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública como uma das diretrizes do próprio PNE.

Na sequência, o Plano determina, no art. 6º, que

a União promoverá a realização de pelo menos 2 (duas) conferências nacionais de educação até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação (BRASIL, 2014).

No art. 9º, o novo PNE estabelece que

os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (BRASIL, 2014).



E, dedicando uma meta específica à matéria, o PNE afirma, na sua meta 19, que o país deverá

assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014).

Parece-nos que a parte geral do Plano, um conjunto de 14 artigos que estabelecem as diretrizes e as formas de organização, acompanhamento e avaliação do PNE, trata, mais adequadamente, a gestão democrática. Nesta parte, o legislador ratifica a Constituição Federal, reconhecendo-a como um princípio da educação brasileira. Depois, aponta para a necessidade de constituição de espaços amplos ou representativos para a discussão e o acompanhamento da política educacional. Ainda e em especial avanço, determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aprovem legislação específica sobre a gestão democrática, regulamentando a matéria no âmbito de sua abrangência geoeducacional.

Contudo, o texto da Meta 19 é visivelmente inferior a esses outros pontos, pois o novo plano estabelece, como meta para o país, no que tange à gestão democrática, garantir condições para a efetivação desta concepção de gestão, sem indicar muito claramente o que isto significa. Na sequência do texto, o legislador ainda fala em associar critérios técnicos de mérito e desempenho às consultas públicas à comunidade escolar referindo-se, muito provavelmente, aos processos de escolha de dirigente escolar, porque isto não está indicado claramente. Ou seja, esta meta pouco diz quanto à gestão democrática e, quando diz, faz menção, apenas, ao provimento de diretores escolares o que, sabidamente, é insuficiente para o avanço da democratização da gestão escolar.

As estratégias da Meta 19, todavia, são mais interessantes que o próprio texto da mesma. Mas isto traz um problema, pois as estratégias, em tese, servem para garantir o alcance da meta e, neste caso, elas transcendem em muito a própria meta. Senão, vejamos:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;

19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos(às) conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos(às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de sua funções;

19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;

19.4) estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;

19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão (BRASIL, 2014).

Com exceção à estratégia 19.8 que, novamente, faz menção aos diretores escolares, mas em uma perspectiva muito reducionista e equivocada acerca das formas de provimento de diretores, as demais estratégias são interessantes e potencializadoras de ações de ampliação da gestão democrática. A 19.1 ratifica o dispositivo colocado no art. 9º da lei, que incentiva entes federados a elaborarem leis próprias que regulamentem a gestão democrática. A 19.2 estabelece apoio aos programas de formação para os conselheiros, tanto no âmbito escolar como do sistema de ensino, no sentido de lhes dar melhores condições de atuação. A estratégia 19.3 incentiva os entes federados a constituírem fóruns permanentes, como espaço para discussão, proposição e avaliação da política educacional estadual ou municipal. A 19.4 fortalece os grêmios estudantis e

as associações de pais. Outra estratégia, a 19.5, reforça a importância dos conselhos escolares e municipais. Na 19.6, se estimula a participação mais ampliada nos processos de formulação dos projetos político-pedagógicos. E a estratégia 19.7 ratifica o disposto na LDB sobre a importância de se estimular a autonomia das instituições de ensino.

Assim, o PNE parece ter uma concepção predominantemente interessante sobre a gestão democrática, incluindo elementos sobre a gestão dos sistemas de ensino, os quais necessitam ser, realmente, democratizados. Também avança na inclusão da percepção de que os grêmios estudantis, associações de pais e projeto político-pedagógico são ferramentas que reforçam os conselhos na edificação da gestão democrática das escolas. Apenas se equivocou, a nosso ver, na noção de provimento de diretores escolares, ao incluir mecanismos de mérito e desempenho (entenda-se, prova de conhecimentos, seleção ou concurso para diretor escolar) e associá-los à consulta à comunidade (eleições para diretores). Assim, o modelo de forma de provimento de diretores que o PNE indica é aquele conhecido por “Seleção+Eleição”, ou seja, um docente, para assumir a função de diretor escolar, deve passar por um processo de avaliação de domínio de conhecimentos para, depois, se aprovado, dispor seu nome para eleições/consultas à comunidade escolar. Há, aqui, uma virtude, seguramente, que tem relação com o fato de que o PNE retira a indicação (política, técnica) como forma de provimento de diretores, o que é salutar, pois esta nos parece ser a pior forma adotada, que é largamente utilizada no país (SOUZA, 2007), uma vez que mantém o dirigente escolar politicamente dependente do prefeito ou deputado ou vereador, ou quem quer que o tenha indicado para aquele cargo/função. Em nossa avaliação, o novo Plano poderia ter avançado mais neste item, mesmo porque o país já possui experiências de gestão escolar que dão indícios fortes de quais caminhos seguir.

## 5. Considerações Finais

Com este texto, pretendemos mostrar que as dificuldades de democratização da gestão da educação não estão vinculadas à falta de instituições dedicadas à coletivização das decisões. Parece-nos que o maior problema reside na pequena insistência que as pessoas fazem para manter essas instituições funcionando da forma como deveriam funcionar e também, é claro, na dificuldade de ampliar a participação coletiva (SOUZA, 2010).

As experiências de gestão democrática da educação e da escola, no Brasil, são amplas e apresentam um retrato positivo, que poderia e deveria ser melhor observado. Aquelas ferramentas/espacos de gestão democrática apresentados anteriormente estão, minimamente, contemplados no novo PNE, mas mais do que existir, é preciso que eles sejam efetivados por pessoas com disposição ao diálogo e à democracia, sob pena de se transformarem em mera burocratização.

Assim, e finalmente, compreende-se, aqui, que os resultados da democracia, por vezes, demoram um pouco a aparecer mas, quando surgem, compensam. Isto ocorre porque a democracia opera com a conscientização e isto produz maior durabilidade e consenso na implementação das ações derivadas de processos democráticos. O esforço longo que vimos fazendo na educação brasileira nesta direção está, a nosso ver, com o PNE, por exemplo, apresentando seus primeiros frutos, os quais esperamos sejam duradouros.

## Referências

- APPLE, M. W.; BEANE, J. (orgs). **Escolas democráticas**. Tradução: Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Cortez, 1997.
- ARENDT, H. **A condição humana**. Tradução: Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BORON, Atílio. **A coruja de Minerva**. Mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. Organização de Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 8035/2010**, Plano Nacional de Educação. Brasília, 2014.
- CASASSUS, J. **Tarefas da educação**. Tradução: Oscar Calavia Sáez. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.
- CHAUÍ, M. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- DAHL, R. **Dilemmas of pluralist democracy: autonomy vs. control**. Binghamton, EUA: Yale University Press, 1982.
- LEFORT, C. **Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade**. Tradução: Eliana M. Souza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

LIMA, L. **Organização escolar e democracia radical**: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. São Paulo: Cortez, 2000.

LOPES, E. M. T. **As origens da escola pública**. São Paulo: Loyola, 1981.

NUNES, A. C. Gestão democrática ou compartilhada? Uma (não) tão simples questão de semântica. **Revista Caderno Pedagógico**. Curitiba, n. 02, pp. 37-40, março, 1999.

PARO, V. **Qualidade do ensino**: a contribuição dos pais. São Paulo: Xamã, 2000.

SANTOS GUERRA, M. A. **La escuela que aprende**. Madrid: Morata, 2000.

SOUZA, A. R. A escola por dentro e por fora: a cultura da escola e a descentralização financeira. **Revista Iberoamericana de Educación**, Espanha, v. 10, p. 03, 2003.

\_\_\_\_\_. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. 2007. Tese (Doutorado em Educação) - PUC, São Paulo, 2007.

\_\_\_\_\_. Democracias, representação e participação na gestão educacional. In: FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra; ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; DIAS, Adelaide Alves (Orgs.). **Direitos humanos na educação superior**: subsídios para a educação em direitos humanos na pedagogia. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2010, p. 99-113.

# **PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: contribuições ao planejamento educacional**

Luciana Rosa Marques

## **1. Introdução**

Este texto busca refletir sobre os aportes teóricos da participação e do controle social como mecanismos de monitoramento e avaliação de planos educacionais. Toma por base a ideia de que, em sociedades democráticas, planos de governo sistematizam debates e demandas sociais que se transformam em diretrizes, prioridades, metas e ações que devem ser cumpridas no período de sua vigência. Assim, em uma perspectiva democrática, o exame do cumprimento destes planos cabe à sociedade. Aponta, ainda, as diferenças entre políticas de Estado e políticas de governo, entendendo que planos educacionais construídos com participação social devem ser tratados e implantados como políticas de Estado. Por fim, busca refletir sobre a contribuição da participação da sociedade na elaboração de planos municipais e estaduais que visem garantir o direito à educação de qualidade.

Recentemente, tivemos a aprovação do Plano Nacional de Educação pelo Congresso Nacional, que foi sancionado sem vetos pela Presidenta da República. O PNE, que passou 03 (três) anos em tramitação, prevê as ações educacionais da creche à pós-graduação, até 2024. O tema vem pautando a agenda educacional desde a realização da Conferência Nacional de Educação, realizada em 28 de março e primeiro de abril de 2010, que foi precedida de conferências estaduais e municipais, cujo tema foi “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação; Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”.



Em novembro de 2014 realizou-se uma nova Conferência Nacional de Educação que teve por tema “O Plano Nacional de Educação na Articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”. Da mesma forma que em 2010, esta conferência é precedida por conferências municipais e estaduais. Além da implantação do PNE, um grande desafio que se coloca à sociedade brasileira, a partir da aprovação do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), é a construção dos Planos Estaduais e Municipais de Educação, articulados às metas definidas no Plano Nacional.

Percebe-se, assim, a importância do envolvimento de diferentes setores da sociedade na discussão e proposição de metas a serem alcançadas. Neste sentido, este texto fará uma reflexão sobre a participação e o controle social como mecanismo de monitoramento e avaliação de planos educacionais (Nacional, Estadual, Municipal) e a necessária articulação entre eles.

## **2. Democracia e participação social na construção de políticas públicas**

A história da educação brasileira é marcada pela disputa entre diferentes projetos sociais e, portanto, por diferentes projetos educacionais. Estas disputas se refletem nos textos dos instrumentos regulatórios da política educacional brasileira.

Como aponta Dourado (2011, p. 24), a Constituição Federal de 1988, em seu art. 214, por meio da Emenda Constitucional nº 59/2009, garante que

a lei estabelecerá o plano nacional da educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzem a (EC 59/2009): I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade de ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica do país; VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Desta forma, constitucionalmente, o planejamento da educação brasileira seria expresso por intermédio do Plano Nacional de Educação (PNE), com duração decenal. Cumpre considerar que, ao contrário do que pregam alguns especialistas, que conferem um caráter de neutralidade aos instrumentos de planejamento de políticas públicas, este PNE é uma ferramenta de definição de prioridades e indicação de caminhos, que reflete o projeto político-social que conseguiu afirmar-se no confronto entre as diversas forças sociais. Assim,

a depender do regime político, das possibilidades e da organização efetiva das diversas classes, dos setores e grupamentos sociais, a definição de qualquer política social é resultante de uma multiplicidade de forças sociais. Tais forças podem atuar com maior ou menor intensidade, não constituindo, pois, a política pública, o resultado de uma elaboração técnica objetiva e desprovida de qualquer significado político-ideológico ou, como muitas vezes parece ser vulgarmente concebida, um mero ato de vontade do governante ou de um partido político (COSTA, 2006, p. 21).

Tomando por base esta compreensão de planejamento e de política pública é que se coloca, como central, a participação dos diferentes atores sociais na discussão da construção do planejamento educacional. A participação em processos decisórios é uma forma de ampliação do espaço público, permitindo o (re)direcionamento das políticas públicas para o atendimento dos interesses da maioria.

É nesta perspectiva que Boaventura de Souza Santos (2002a, 2002b) defende a ideia da democracia participativa, que ultrapassa as fronteiras de um sistema de governo e se constrói em todos os espaços sociais. Segundo ele, a democracia assumiu um lugar central no campo político no século XX, no qual foi objeto de disputa entre regulação e emancipação. Um dos processos que levou à quebra do equilíbrio entre emancipação e regulação, em favor da regulação, foi a redução da política a uma prática social setorial e especializada, com uma rígida regulação da participação.

Esta disputa envolveu dois debates principais no período do pós-guerra. O primeiro, sobre a deseabilidade da democracia como forma de governo, em que assumiu a hegemonia a proposta que implicava a restrição das formas de participação ampliada, em favor de procedimentos eleitorais para a formação dos governos. O segundo, sobre as condições estruturais da democracia, sua compatibilidade com o capitalismo e suas virtualidades redistributivas, no sentido de colocar limites à propriedade, o que representaria ganhos para os setores desfavorecidos. Desta forma, a tensão entre democracia e capitalismo se coloca como um elemento constitutivo do Estado moderno e a maior ou menor legitimidade deste último está vinculada ao modo como esta tensão foi resolvida, com maior ou menor equilíbrio.

Tais questões suscitam a construção de um contrato social democrático, bastante diferente do que aquele vigente na modernidade, estruturalmente excludente. Este novo contrato, de natureza inclusiva, abrange não apenas homens e grupos sociais, mas também a natureza; é mais conflitual, pois a inclusão se dá tanto por critérios de igualdade como de diferença; inclui os espaços-tempos local, regional e global e, por fim, não se assenta em distinções rígidas entre Estado e sociedade civil; entre economia, política e cultura; entre público e privado. “[...] O processo de globalização suscita uma nova ênfase na democracia local e nas variações da forma democrática no Estado nacional” (SANTOS, 2002a, p. 42). Deste modo, a deliberação democrática não tem sede própria nem materialidade institucional específica, envolvendo a disputa por significados de determinadas práticas políticas e, segundo o autor, as lutas democráticas dos próximos anos se fundamentarão em lutas por desenhos institucionais alternativos. Assim, na atualidade, o debate sobre o significado estrutural da democracia estaria reaberto, especialmente para os países do bloco “*em desenvolvimento*”, emergindo, portanto, o problema das formas de democracia e de suas variações. É neste sentido que ele propõe “um itinerário contra-hegemônico para o debate sobre a democracia, resgatando aquilo que ficou nas entrelinhas desse debate nesse período” (SANTOS, 2002a, p. 43).

Para Santos (2002a), a democracia participativa, alternativa que se coloca no campo da emancipação social pela transformação das relações de poder em relações de autoridade compartilhada, tem experimentado inovações que parecem bem sucedidas, as quais possibilitam a instauração de uma nova determinação política, baseada na criatividade dos atores sociais.

As mudanças mais significativas no formato democrático têm suas origens em movimentos sociais que questionaram práticas sociais

excludentes, por meio de ações que geraram novas formas de controle do governo pelos cidadãos, surgindo a partir de mudanças em práticas societárias introduzidas pelos atores sociais e resgatando tradições democráticas locais, ignoradas pelas formas de democracia representativa hegemônicas. É importante salientar, no entanto, que o desenho de novas formas de emancipação social tem seu traçado construído a partir de práticas que ocorrem em contextos específicos, para dar respostas a problemas concretos, não sendo possível, portanto, “tirar delas soluções universais, válidas em qualquer contexto” (SANTOS, 2002b, p. 71).

Assim, para Santos, a democracia participativa constituiria um dos grandes campos sociais e políticos nos quais, no início do novo século, a emancipação social está sendo reinventada. Ela está ligada aos processos de democratização pelos quais passaram os países do Sul, nos quais houve um processo de redefinição de seu significado cultural e da gramática social, possibilitando a disputa pelo significado de práticas políticas e a incorporação de novos atores sociais e novos temas à democracia.

Os diferentes formatos de democratização, construídos pela participação ampliada de atores sociais em processos de tomada de decisões, alargam a possibilidade de procedimentos inovadores, que se tornam objeto de intensa disputa política por, em geral, incluírem temáticas ignoradas pelo sistema político, promoverem a redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação, especialmente no nível local.

A prática da participação busca aprofundar e intensificar a democracia, quer reivindicando a legitimidade da democracia participativa, quer pressionando as instituições democráticas representativas para torná-las mais inclusivas ou, ainda, buscando formas de complementaridade entre democracia participativa e representativa. Desta forma, a democracia participativa, que se dá tanto na esfera do Estado quanto na não estatal,

incorpora ao debate político propostas de reconhecimento cultural e inclusão social, visando “assegurar o pluralismo e a tolerância, sem os quais a democracia participativa define” (SANTOS, 2002a, p. 555).

As experiências de democracia participativa resgatam a dimensão pública e cidadã da política, na medida em que mobilizam setores sociais interessados em determinadas políticas públicas, assim como apontam formas alternativas de organização do sistema político realizando, assim, uma repolitização global da vida coletiva.

Desta forma, a renovação da democracia assenta-se na formulação de critérios de participação política que vão além do voto e que conduzem à criação de uma nova cultura política, a cultura da participação, que pressupõe o aprendizado e a construção coletiva.

Para se manter e aprofundar, a cultura da participação e da solidariedade tem de ser servida por um projeto pedagógico ambicioso, que envolva o sistema educativo no seu todo, os serviços públicos e, sobretudo, o terceiro setor que, apesar de ter assumido um papel cada vez mais importante na provisão das políticas públicas, tem utilizado o seu caráter privado para fugir ao controle público e recusar a instituição de mecanismos internos de participação (SANTOS, 2002a, p. 553).

A vivência democrática deverá propiciar uma repolitização global da prática social possibilitando, assim, a criação de novas oportunidades para o exercício democrático. Uma nova teoria democrática deve buscar, portanto, o aprofundamento do campo político em todos os espaços de interação social, levando o aprofundamento da democracia às fábricas, famílias, escolas, universidades, enfim, a todos os lugares.

Nesta direção, Gohn (2007) defende o exercício da participação como um processo de vivência, que imprime sentido e significado a um

grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história. O significado é o entendimento que os sujeitos participantes de ações coletivas têm de suas ações, como a definem e o que elas representam para eles. O sentido é a diretriz, o norte, que conduz a desdobramentos, sendo que estes só ocorrem à medida em que os sujeitos desvelam os significados das coisas e dos fenômenos com que se defrontam.

De acordo com Bordenave (2007), a participação pode se dar no nível micro e no nível macro. A microparticipação é um processo no qual o indivíduo não está preocupado com as questões globais da sociedade e, sim, com problemas mais imediatos, de ordem pessoal ou da instituição da qual faz parte. Já na macroparticipação, os indivíduos têm uma visão mais ampla dos problemas sociais e se inserem em espaços em que possam intervir nas políticas públicas, resultando em retorno positivo para a população, de modo global e não pontual. A microparticipação, para ele, é um exercício de aprendizagem cidadã que leva os indivíduos a, ampliando seu universo político-cultural, desejarem participar de espaços deliberativos sendo, portanto, um processo de conscientização da importância da participação política.

É a participação que vai propiciar o controle social das políticas públicas, entendido como

[...] a participação da sociedade civil no planejamento, execução, acompanhamento, avaliação e fiscalização de políticas e programas, constituindo-se em ação conjunta entre estado e sociedade, na qual os eixos centrais são o compartilhamento de responsabilidades, o aumento da eficácia e efetividade e a promoção de transparência das ações do poder público (DAMASCENO; SANTOS, 2010, p. 3).

Inserida na lógica de descentralização da reforma do estado brasileiro, a atuação da sociedade civil como protagonista do controle social ganha corpo, institucionalizada como garantia constitucional capaz de ressignificar a cidadania e a gestão colegiada como exercício de direção e acompanhamento da coisa pública, o que pode significar a redefinição da relação do estado com a sociedade civil. Para Dagnino (2002, p. 14), esta relação pode ser definida “[...] como um novo projeto democrático, baseado nos princípios da extensão e generalização do exercício dos direitos, da abertura de espaços públicos com capacidades decisórias, da participação política da sociedade e do reconhecimento da inclusão das diferenças”.

As concepções de participação e democracia aqui expostas exigem uma ressignificação do papel da interlocução realizada por agentes sociais e políticos, de forma a (re)articular relações permeadas por interesses diversos, perspectivas conflitantes, valores antagônicos e projetos políticos sociais distintos, ocasionando uma nova forma de gerir o público e construindo, assim, um novo espaço público.

É nesta perspectiva que os Planos Municipais e Estaduais devem ser elaborados. Também em uma perspectiva democrática participativa, o PNE deve ser acompanhado pela sociedade, acompanhamento este entendido como controle social, que cria uma nova relação entre Estado e sociedade fortalecendo, assim, a construção de um novo espaço público.

### **3. Participação, democracia e planos educacionais**

Em sociedades democráticas, planos de governo sistematizam debates e demandas sociais, que se transformam em diretrizes, prioridades, metas e ações que devem ser cumpridas, no período de sua vigência.



O PNE aprovado recentemente se constitui em uma política de Estado, tendo em vista que seu período de vigência ultrapassa os limites de um governo. O PNE tem, ainda, por força de lei, a função de articular o Sistema Nacional de Educação, em regime de colaboração. Para ter êxito, o PNE precisa da adesão dos estados e municípios e da sociedade como um todo.

A grande tarefa que se coloca, neste momento, aos educadores e à sociedade como um todo é a elaboração ou adequação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação ao novo PNE. Assim, o Plano Nacional, o Estadual e o Municipal, de cada estado e município do país, devem formar um todo articulado, no sentido da garantia do direito à educação pública de qualidade para todos os brasileiros e as brasileiras.

Constitucionalmente, as responsabilidades de cada ente federativo já estão estabelecidas. Desta forma, os planos devem focar as prioridades territoriais definidas na Constituição e nos demais marcos legais da educação, de forma articulada aos outros entes da federação.

Como discutido ao longo deste texto, é de fundamental importância que a sociedade participe da elaboração dos planos estaduais e municipais, através de suas entidades representativas. Como demonstra o *Caderno de orientações para elaboração dos Planos Municipais de Educação*,

os planos decenais de educação são elementos centrais para a consolidação da democracia, da inclusão social e da garantia do direito à educação de qualidade para todas as pessoas. Se houver alinhamento das metas municipais às metas estaduais e nacionais, os planos estarão cumprindo seu papel articulador dos sistemas e o PNE, resultado do esforço nacional, estará articulando o Sistema Nacional de Educação (MEC/Sase, 2014, p. 20).

Como discutido ao longo deste texto, é de fundamental importância que a sociedade participe da elaboração dos planos estaduais e municipais, através de suas entidades representativas.

A participação da sociedade na elaboração e implantação de planos estaduais e municipais, bem como no acompanhamento do PNE, pode significar, com base no pensamento de Santos (2002a, 2002b), a construção de um novo contrato social. Além disto, esta participação consolida o PNE como uma política de Estado, ultrapassando as barreiras dos mandatos governamentais e garantindo o acompanhamento e controle, pela sociedade, da implantação das metas definidas, fruto de extensas negociações buscando, deste modo, a construção de um Sistema Nacional de Educação articulado, que garanta educação de qualidade a todas as pessoas brasileiras, como um direito constitucional.

## Referências

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação?** São Paulo: Brasiliense, 2007.

COSTA, L. P. Políticas de atendimento ao ensino básico. In: OLIVEIRA, M. G. C. et al. **Continuidades e descontinuidades das políticas de educação básica: o caso de Pernambuco.** Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.

DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaço público no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAMASCENO, A.; SANTOS, E. Controle social na educação municipal: os planos de ações articuladas e o desafio da construção do novo sistema nacional de educação na Amazônia. In: 33ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED. **Anais...** Caxambu, 2010.

DOURADO, L. F. (org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020):** avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

# QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SOCIALMENTE REFERENCIADA NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO<sup>[1]</sup>

Luiz Fernandes Dourado  
João Ferreira de Oliveira  
Catarina de Almeida Santos  
Janete Maria Lins de Azevedo

## 1. Introdução

A qualidade da educação e da escola têm adquirido importância junto aos movimentos sociais, pais, estudantes e pesquisadores do campo da educação, mesmo que, em alguns casos, seja mera retórica na agenda de governos. No caso brasileiro, conseguir uma escola de qualidade se apresenta como um complexo e grande desafio. Nas últimas décadas, registram-se avanços no acesso e na cobertura, no caso do ensino fundamental, que carece, contudo, de melhorar a aprendizagem.

Debater tais questões remete a um conjunto de determinantes que interfere nas relações sociais, envolvendo questões macroestruturais, como concentração de renda, desigualdade social, educação como direito, dentre outras. Envolve, igualmente, a análise de sistemas e unidades escolares, bem como o processo de organização e gestão do traba-

---

<sup>[1]</sup> Artigo apresentado no III Congreso Ibero-Americano de Política y Administración de la Educación e III Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação na mesa redonda “La calidad de la educación y sus implicaciones en la política y la gestión pedagógica”, Zaragoza, novembro de 2012. Importante destacar que o artigo, objeto de trabalho coletivo envolvendo os autores, vincula-se ao Projeto Anpae-Sase/MEC.

lho escolar, o que implica as condições de trabalho, os processos de gestão da escola, a dinâmica curricular, a formação e a profissionalização docentes. Em outras palavras, a educação se articula a diferentes dimensões e espaços da vida social sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. É perpassada pelos limites e pelas possibilidades da dinâmica pedagógica, econômica, social, cultural e política da sociedade.

Objetivando contribuir para a construção de referências analíticas para a qualidade da educação, este artigo problematiza as múltiplas significações e conceitos relativos à qualidade da educação, bem como indica as dimensões intra e extraescolares que interagem na consecução desse conceito. Compreende-se, então, a qualidade sob uma perspectiva polisêmica, em que a concepção de mundo, de sociedade e de educação evidencia e define os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo educativo de qualidade social.

O documento ressalta que as finalidades educativas e, portanto, o alcance do que se almeja como qualidade da educação vincula-se aos diferentes espaços, atores e processos formativos, em seus distintos níveis, etapas, ciclos e modalidades educativas, bem como à trajetória histórico-cultural e ao projeto de nação que, ao estabelecer diretrizes e bases para o seu sistema educacional, indica o horizonte jurídico normativo em que a educação se efetiva, ou não, como direito social.

Pretende-se, portanto, refletir sobre as diretrizes nacionais, normas, indicadores e referenciais de qualidade, destacando concepções que balizem as proposições sobre padrões de qualidade na educação socialmente referenciada.

## 2. Educação ou Escola: o horizonte analítico

A discussão acerca da qualidade da educação remete à definição do que se entende por educação. Para alguns, a educação restringe-se às diferentes etapas de escolarização que se desenvolve de modo sistemático por meio do sistema escolar. Para outros, a educação deve ser entendida como espaço múltiplo, que compreende diferentes atores, espaços e dinâmicas formativas, efetivado por meio de processos sistemáticos e assistemáticos. Tal concepção vislumbra as possibilidades e os limites interpostos a essa prática e sua relação de subordinação aos macroprocessos sociais e políticos delineados pelas formas de sociabilidade vigentes. Assim, a educação é entendida como intrinsecamente articulada às relações sociais mais amplas, podendo contribuir tanto para o seu delimitamento e permanência, como para a sua transformação, a depender dos rumos em que vai se inserindo a dinâmica do real.

Com essa compreensão, este artigo situa a instituição educativa como espaço sistemático de produção e de disseminação do saber historicamente produzido pela humanidade. Sem secundarizar a importância dos diferentes espaços e atores formativos (a família, o movimento social, a igreja, a mídia etc.), busca-se posicionar a discussão sobre qualidade, tendo por eixo pedagógico a função social da educação e da escola.

Que conceitos, representações ou concepções sinalizam uma educação e uma escola de qualidade? Que conceitos e definições embasam os estudos, as práticas e as políticas educativas, bem como as dimensões e os fatores que apontam para a construção de uma educação de qualidade? É possível uma escola de qualidade para todos? Tais questões revelam a complexidade da temática qualidade no campo educativo.

Um primeiro aspecto a ser ressaltado é que qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, seu significado

## QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SOCIALMENTE REFERENCIADA NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

---

vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico. Caso se tome como referência o momento atual, tal perspectiva implica compreender que embates e visões de mundo se apresentam no cenário da rediscussão dos marcos da educação – como direito social e como mercadoria – dentre outros.

Não se pode deixar de considerar a interconexão entre as nações no contexto da globalização, identificando, no âmbito das políticas internacionais, indicações e compromissos assumidos pelos diferentes países na área da educação; e como tais compromissos se configuram em políticas, programas e ações educacionais e como eles se materializam no cotidiano escolar. Deve-se destacar, ainda, que as políticas cumprem o papel de indução, por meio da ação dos organismos multilaterais nos diferentes países.

Quanto à organização da educação brasileira, sem perder de vista as injunções internacionais, é importante compreender o papel dos sistemas e das escolas como espaços de regulação e de produção de uma dada dinâmica pedagógica, bem como o papel dos diferentes atores no processo de construção dessas regulações<sup>[2]</sup>.

As considerações até aqui tecidas sinalizam para a apreensão de múltiplos fatores e regulações que permeiam o que supostamente se entende por uma educação/escola de qualidade (DOURADO, 2007).

---

[2] Segundo Barroso (2006, p. 13), o conceito de regulação, em que pesem os diferentes significados possíveis, pode ser utilizado “para descrever dois tipos de fenômeno diferenciados, mas interdependentes: os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos actores; os modos como esses mesmos atores se apropriam delas e as transformam”.

Ao se levar em conta o caso brasileiro, em que a oferta de escolarização se efetiva por meio dos entes federados (União, estados e municípios), com base na estruturação de sistemas educativos próprios, pode-se afirmar que esse processo vem se efetivando, historicamente, por intermédio do binômio descentralização e desconcentração das ações educativas. A constatação revela o quadro complexo para o estabelecimento de parâmetros de qualidade em um cenário desigual e combinado que caracteriza a nossa educação, fortemente marcado por desigualdades regionais, estaduais, municipais e locais e por uma teia institucional de sistema, redes e normas nem sempre articulados. Nesse contexto, como avançar para a construção de indicadores comuns? Como assegurar educação de qualidade socialmente referenciada para todos?

Tais questões contribuem para desvelar o cenário complexo do quadro nacional e, ao mesmo tempo, permitem, com base em análise das políticas, dos programas e das ações governamentais, identificar a adoção histórica de uma determinada lógica político-pedagógica para a ampliação das oportunidades educacionais, por meio da inclusão de níveis, etapas, ciclos e modalidades educativas, sem fazer avançar, contudo, a adjectivação da qualidade pretendida.

Dourado, Oliveira e Santos (2007) ressaltam, com base em revisão bibliográfica de várias pesquisas<sup>[3]</sup> a importância de identificar quais são os elementos objetivos no entendimento do que vem a ser uma *escola eficaz* ou uma *educação/escola de qualidade*, procurando compreender os custos básicos de manutenção e desenvolvimento. Por outro lado, indicam a importância de identificação das condições objetivas e

---

<sup>[3]</sup> Cf. Camargo (2006); Brasil. MEC. Inep (2003); Nóvoa (1999); Unesco (2000, 2001, 2005).



subjetivas da organização e gestão escolar e da avaliação de qualidade da educação por meio de processos de gestão, da dinâmica pedagógica e, conseqüentemente, do rendimento escolar dos estudantes. Sinalizam, ainda, que tais elementos podem, em parte, ser tratados como aspectos objetivos para a construção de condições de qualidade em uma escola considerada eficaz ou que produz resultados positivos, ao mesmo tempo em que alertam que, aliadas aos aspectos objetivos, merecem destaque as características da gestão financeira, administrativa e pedagógica, os juízos de valor, as propriedades que explicitam a natureza do trabalho escolar, bem como a visão dos atores escolares e da comunidade sobre o papel e as finalidades da escola e do trabalho nela desenvolvido.

Tais considerações ratificam a necessária priorização da educação como política pública, a ser efetivamente assegurada, o que implica aumento dos recursos que lhe são destinados, regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, otimização e articulação entre as políticas e os diversos programas de ações na área, gestão democrática dos sistemas e das escolas, consolidação de programas de formação inicial e continuada, melhoria dos planos de carreira dos profissionais da educação etc.

### **3. Qualidade da Educação: concepções e princípios<sup>[4]</sup>**

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<sup>[5]</sup>. Isto implica que o conceito de qualidade sempre pressupõe parâmetros comparativos que permitam

---

[4] Parte das reflexões deste item reproduz ideias apresentadas por Azevedo (2011).

[5] Cf. Novo Dicionário da Língua Portuguesa de Aurélio Buarque de Holanda

distinguir o que se julga uma boa ou má qualidade, particularmente quando se focalizam fenômenos sociais. Na condição de um atributo, a qualidade e seus parâmetros integram sempre o sistema de valores que predomina em cada sociedade, o que significa dizer que sofre variações de acordo com cada momento histórico e, portanto, de acordo com as circunstâncias temporais e espaciais. Por ser uma construção humana, o conteúdo conferido à qualidade está diretamente vinculado ao projeto de sociedade prevaiente em determinadas conjunturas. Como tal, relaciona-se com o modo pelo qual se processam as relações sociais, produto dos confrontos e acordos dos grupos e classes que dão concretude ao tecido social em cada realidade.

De uma perspectiva filosófica, o pensamento marxista toma a qualidade e a quantidade como elementos inerentes aos seres e fenômenos, pontuando que se apresentam de modo indissociável. Nesta tradição de pensamento, a lei da passagem da quantidade para uma nova qualidade é uma das leis primordiais para a apreensão da realidade de uma perspectiva dialética, visando à sua transformação. Conforme Lefebvre,

Qualidade e quantidade revelam-se inseparáveis, como dois aspectos da existência concretamente determinada. Mas esses dois aspectos não se misturam, não se confundem numa unidade abstrata. Processa-se uma espécie de luta surda, de conflito (embora ainda não se possa falar aqui, nessa análise do real de 'forças' propriamente ditas), entre esses dois lados do ser, que se afirmam e se negam, solidariamente, um ao outro. No devir, a qualidade determinada, o "algo", resiste (por assim dizer) e dura. A quantidade, então, não é mais que uma determinação indiferente da coisa, que não lhe é essencial, pois nesse nível a coisa aumenta ou diminui sem alteração profunda. Depois, surge um momento em que a qualidade é envolvida, arrastada, superada. Um novo ser, uma nova qualidade aparece. E o momento em que

## QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SOCIALMENTE REFERENCIADA NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

---

a qualidade desaparece, em que é criada uma outra qualidade, é também o momento no qual a quantidade manifesta que ela não era inessencial à coisa, mas fazia parte de sua essência (1995, p. 212-213).

Tomar a qualidade e a quantidade como elementos inerentes a todos os fenômenos significa dizer que em qualquer quantidade há uma qualidade ou que qualquer qualidade porta uma quantidade, suscitando a questão de qual qualidade se está falando, ao se considerar a educação e o ensino. Antes, entretanto, de problematizar esta dimensão, vale a pena ainda observar o modo como Gramsci tratou essa relação. Em suas palavras,

Dado que não pode existir quantidade sem qualidade e qualidade sem quantidade (economia sem cultura, atividade prática sem inteligência, e vice-versa), toda contraposição dos dois termos é, racionalmente, um contra-senso. E, de fato, quando se contrapõe a qualidade à quantidade (...) contrapõe-se, na realidade, uma certa qualidade a outra qualidade, uma certa quantidade a outra quantidade, isto é faz-se uma determinada política e não uma afirmação filosófica. Se o nexos quantidade-qualidade é inseparável, coloca-se a questão: onde é mais útil aplicar a própria força de vontade, em desenvolver a quantidade ou a qualidade? Qual dos dois aspectos é mais controlável? Qual é mais facilmente mensurável? Sobre qual dos dois é possível fazer previsões, construir planos de trabalho? A resposta parece indubitável: sobre o aspecto quantitativo. Afirmar, portanto, que se quer trabalhar sobre a quantidade, que se quer desenvolver o aspecto ‘corpóreo’ do real, não significa que se pretende esquecer ‘a qualidade’, mas, ao contrário, que se deseja colocar o problema qualitativo da maneira mais concreta e realista, isto é, deseja-se desenvolver a qualidade pelo único modo no qual tal desenvolvimento é controlável e mensurável (GRAMSCI, 1978, p. 50).

O conteúdo da qualidade é uma construção histórica, variável, de acordo com os projetos de sociedade e de educação, em implementação ou em luta em cada conjuntura. Quando se está tratando do conceito de qualidade na educação, é necessário ter presente que são muitos os significados a ele atribuídos. Os próprios conteúdos do atributo *qualidade*, na medida em que resultam da reflexão/ação humanas, historicamente, vêm se construindo e têm variado de acordo com os interesses de grupos e classes sociais. Seu significado predominante – mas não unívoco – varia de acordo com os projetos hegemônicos em distintos contextos históricos, sem, no entanto, deixar de expressar a presença de elementos oriundos de outras significações, peculiares às forças sociais em luta.

Em nossa realidade, a qualidade na educação, tal como se expressa no debate social, grosso modo, pode ser tratada a partir de dois campos de significações polarizados. O primeiro polo compreende o tratamento da questão de uma ótica relacional, que focaliza a má qualidade dos serviços às camadas populares, tendo por referente o modo de atendimento dos grupos privilegiados (SILVA, 1998).

Isto implica considerar e questionar a própria função da escola para a maioria da população, a adequação dos programas e projetos ao atendimento das suas necessidades educacionais e, portanto, a estrutura dos equipamentos sociais, a natureza e a característica dos currículos, os métodos de ensino, o tratamento reservado aos professores, dentre outros elementos que configuram a relação entre as práticas educativas e o projeto de sociedade prevalecente. Trata-se de uma compreensão que toma a qualidade como “qualidade social” e que se articula diretamente à noção de gestão democrática da educação e da escola.

## QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SOCIALMENTE REFERENCIADA NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

---

Trata-se de uma noção arquitetada e aprimorada pelas forças progressistas do campo da educação, principalmente no bojo das lutas dos anos de 1980. Pressupõe uma educação escolar com padrões de excelência e adequação aos interesses da maioria da população, apoiada em valores como solidariedade, justiça, honestidade, autonomia, liberdade e cidadania. Em outras palavras,

A educação de qualidade social tem como consequência a inclusão social, através da qual todos os brasileiros se tornem aptos ao questionamento, à problematização, à tomada de decisões, buscando ações coletivas possíveis e necessárias ao encaminhamento dos problemas de cada um e da comunidade onde vivem e trabalham. Incluir significa possibilitar o acesso e a permanência, com sucesso, nas escolas, significa gerir democraticamente a educação, incorporando a sociedade na definição das prioridades das políticas sociais, em especial a educacional (CONED II, 1997, p. 32-3).

No segundo polo situa-se uma concepção inspirada em pressupostos da orientação neoliberal, justificadora da primazia do mercado na regulação das relações sociais, imbricada ao conceito de qualidade (total) adotado pelas empresas e pelos mercados. É a noção de qualidade diretamente articulada à noção de gerencialismo das práticas educativas.

Nesses marcos neoliberais, a busca da qualidade na educação implica superar a crise de eficiência, eficácia e produtividade nos sistemas de ensino, corrigindo a improdutividade que perpassa a prática pedagógica e a gestão das unidades escolares, de modo que haja retorno dos recursos investidos nas escolas. A exclusão e a discriminação educacionais decorrem, nessa ótica, de problemas adstritos à própria escola, a exemplo da ineficiência e da incompetência dos que nela atuam, causas pelas quais são explicados os fenômenos da evasão, da repetência e, enfim,

da improdutividade dos seus resultados[10]. Tratou-se da perspectiva que buscou a vinculação da escola e da sua qualidade às prerrogativas do mercado, no contexto das economias globalizadas, amplamente difundida pelas agências internacionais.

Demo (1994), num exercício dialético, procura aproximar e dinamizar elementos do conceito de qualidade pertencentes a cada um dos dois polos de significação. Ele parte das dimensões qualitativa e quantitativa inerentes aos fenômenos, e ao referenciá-las à ação humana compreende quantidade como a “extensão de ter” e a qualidade como a “intensidade de ser, construir, participar”, numa tentativa de trabalhar a qualidade na educação segundo outros referentes além dos advindos do mercado.

Nos seus construtos, a educação e o conhecimento constituem estratégia primordial para o desenvolvimento humano e, portanto, são processos que devem envolver a qualidade formal (relativa aos meios e às técnicas) e a qualidade política, que compreende os fins, os valores e a ética.

### **3.1 A qualidade da educação socialmente referenciada**

A noção de qualidade adotada no documento final da Conferência Nacional de Educação (BRASIL, 2010) incorpora pressupostos acordados pelas forças progressistas nos embates do campo educacional desde os anos 1980. Os registros indicam a necessidade de que a construção de políticas de Estado, voltadas para a qualidade da educação socialmente referenciada para todos, deve ser respaldada por debates que remetam

[...] à apreensão de um conjunto de variáveis que interfere no âmbito das relações sociais mais amplas, envolvendo questões macroestruturais, como concentração de renda, desigualdade social, garantia do direito à educação, dentre outras. Envolve, igualmente, questões concernentes à análise de sistemas e insti-

## QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SOCIALMENTE REFERENCIADA NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

---

tuições de educação básica e superior, bem como ao processo de organização e gestão do trabalho educativo, que implica condição de trabalho, processos de gestão educacional, dinâmica curricular, formação e profissionalização. É fundamental, pois, ressaltar que a educação se articula a diferentes dimensões e espaços da vida social, sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. A educação é, assim, perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica pedagógica, econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade (BRASIL, 2010, p. 48).

Nesse contexto, o PPA 2012-2015 afirma que a educação básica é

um processo de formação de indivíduos autônomos e capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo. A educação formal e pública, como parte fundamental de um esforço educacional maior - que também ocorre na família, na comunidade e no trabalho -, deve contribuir para dotar os indivíduos de conceitos, habilidades e atitudes para o exercício da cidadania e para a redução das desigualdades sociais existentes.

Nada disso poderá ser alcançado sem uma educação de qualidade, norteadas pelos princípios da equidade, da valorização da diversidade, dos direitos humanos, do enfrentamento de violência e intolerância, da gestão democrática do ensino público, da garantia de padrão de qualidade, da acessibilidade, da igualdade de condições para o acesso e permanência do educando na escola, independentemente de cor/raça, etnia, sexo, local de domicílio ou condição de pessoa com deficiência (BRASIL. PPA, 2012-2015, p. 143).

Pensar a qualidade da educação implica, como vimos, na necessária compreensão de que qualidade é um conceito complexo, historicamente determinado, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance

do referido conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico. Nesse sentido, a concretização da educação de qualidade depende de um conjunto de fatores e da garantia de princípios basilares.

A garantia do direito à educação para todos, por meio de políticas públicas construídas democraticamente e materializadas em programas e ações articuladas, com acompanhamento e avaliação da sociedade, é fundamental para assegurar a qualidade. Do mesmo modo, é imprescindível assegurar a melhoria dos processos de organização e gestão dos sistemas e das instituições educativas e a participação da comunidade local e escolar na construção, implementação, acompanhamento e avaliação do projeto político pedagógico da instituição educativa. Faz-se necessário, ainda, garantir o desenvolvimento e a apreensão de saberes científicos, artísticos, tecnológicos, sociais e históricos, compreendendo as necessidades do mundo do trabalho, os elementos materiais e a subjetividade humana.

Vale a pena reafirmar que a qualidade social da educação é um fenômeno complexo, abrangente, que envolve múltiplas dimensões, que não pode ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, mas que também não pode ser apreendido sem a garantia de tais insumos. Em síntese, a qualidade da educação depende de dimensões extra e intraescolares, tratadas articuladamente, considerando os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos.



## QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SOCIALMENTE REFERENCIADA NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

---

Este artigo, sem negligenciar o importante papel assumido pela educação no processo de mudança e inserção social, vislumbra as possibilidades e os limites interpostos a essa prática e sua relação de subordinação aos macros processos sociais e políticos delineados pelas formas de sociabilidade vigentes. A concepção e o projeto de educação são sempre uma construção social contraditória, que se legitima e se desenvolve no interior da instituição escolar e na sua relação com a sociedade mais ampla, tendo as políticas públicas como indutoras desses processos (DOURADO, 2010).

As pesquisas e os estudos têm revelado que uma educação de qualidade é resultado também de uma construção de sujeitos engajados pedagógica, técnica e politicamente no processo educativo - sem negligenciar a importância das condições objetivas de ensino, as origens socioeconômicas e culturais dos alunos, as condições profissionais e a possibilidade de atualização permanente dos profissionais da educação. Significa dizer que não só os fatores e os insumos indispensáveis sejam elementos determinantes, mas que os trabalhadores em educação (juntamente com alunos e pais), quando participantes ativos, são de fundamental importância para a produção de uma escola de qualidade.

A qualidade não é um dado de fato, não é um valor absoluto, não é adequação a um padrão ou a normas estabelecidas a priori e do alto. Qualidade é transação, isto é, debate entre indivíduos e grupos que têm um interesse em relação à rede educativa, que têm responsabilidade para com ela, com a qual estão envolvidos de algum modo e que trabalham para explicitar e definir, de modo consensual, valores, objetivos, prioridades, idéias sobre como é a rede (...) e sobre como deveria ou poderia ser. (BONDIOLI, 2004, p. 14).

A definição de quais devem ser os padrões de qualidade da educação, em termos de variedade e de quantidades mínimas, por aluno-ano, de insu- mos imprescindíveis ao processo de ensino e de aprendizagem, apontam para a necessária concretização das condições de realização do trabalho pedagógico, que vem sendo pesquisado e informado criticamente por professores, gestores dos sistemas educativos e educadores, em geral, para melhorar ou garantir um padrão de qualidade do processo de ensi- no-aprendizagem.

### **3.2.1 Princípios norteadores**

O desenvolvimento de uma sociedade ou de um país depende de um conjunto de fatores políticos, econômicos, sociais, educacionais etc. Sua concretização carece de princípios norteadores que lhe deem susten- tação.

A educação, por sua importância na constituição e construção da nação, aparece como um dos fatores basilares para a sociedade brasileira, de modo a garantir que cada cidadão a ela tenha direito. Mas é necessária a definição de princípios norteadores para que essa educação possa ser veículo da formação cidadã e que seja efetivada e/ou consolidada por meio de políticas públicas educacionais direcionadas à garantia do direi- to, com padrões de qualidade social.

A legislação educacional brasileira e os documentos que fornecem as diretrizes para a área, sejam os emanados dos órgãos de governo ou os elaborados em conjunto com a sociedade civil organizada, têm elenca- do princípios que devem nortear as políticas, os programas e as ações educacionais no país.

A Conferência Nacional de Educação (BRASIL, 2010) estabeleceu um conjunto de princípios, em consonância com o que está definido

na Constituição brasileira, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e nas demais legislações correlatas. Nas deliberações da Conferência, a educação foi reafirmada como um direito social e como tal deve ser pública, gratuita, laica, democrática, inclusiva e de qualidade social para todos/as. Além disso, reafirmou-se a necessária luta pela universalização do acesso, a ampliação da jornada escolar e a garantia da permanência bem-sucedida para crianças, adolescentes, jovens e adultos/as, em todas as etapas e modalidades. Este direito se realiza no contexto desafiador de superação das desigualdades e do reconhecimento e respeito à diversidade.

#### 4. Dimensões da Qualidade da Educação

O termo qualidade possui conotações diferenciadas nos diversos campos sociais (econômico, político e cultural). Cabe refletir sobre o sentido de qualidade mais adequado à educação, mas cabe refletir, ainda, sobre as múltiplas dimensões imbricadas no conceito de qualidade. O certo é que, especialmente nos últimos anos, a qualidade da educação tem sido palco de diferentes perspectivas. Dourado, Oliveira e Santos (2007) apontam que é extensa a lista de elementos 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.

Para os autores, só tem sentido falar em escola de qualidade ou escola eficaz se consideramos um *conjunto de qualidades* ou de aspectos envolvidos. Isso significa dizer, no entanto, que é fundamental identificar e apontar elementos constituintes comuns de uma boa escola ou escola de qualidade, identificando as similitudes a serem consideradas para essa

qualificação, mesmo tendo em conta que as instituições educativas de boa qualidade são produzidas em realidades e em condições objetivas bastante diferenciadas.

Nessa ótica, pensar a instituição educativa de qualidade implica entender a importância dos aspectos objetivos, como a gestão financeira, administrativa e pedagógica, mas também os subjetivos, como juízos de valor, as propriedades que explicitam a natureza do trabalho escolar, bem como a visão dos agentes escolares e da comunidade sobre o papel e as finalidades da escola e do trabalho nela desenvolvido. Assim, a construção de uma escola de qualidade remete à busca da superação das condições adversas extra e intraescolares, como também à garantia de condições favoráveis nos dois aspectos supracitados.

#### **4.1 As condições extraescolares**

A definição e a compreensão teórico-conceitual e a análise da situação escolar em termos de qualidade da educação não podem deixar de considerar as dimensões extrínsecas ou extraescolares que a permeiam. Elas dizem respeito às múltiplas determinações e possibilidades de superação das condições de vida das camadas sociais menos favorecidas e assistidas. Estudos e pesquisas mostram que as dimensões extraescolares afetam sobremaneira os processos educativos e os resultados da aprendizagem mais significativa. Daí porque tais dimensões não podem ser desprezadas se queremos efetivamente produzir uma educação de qualidade para todos.

Uma compreensão mais aprofundada da ideia de uma educação/escola de qualidade não pode perder de vista o nível do espaço social, ou melhor, a *dimensão socioeconômica e cultural*, uma vez que o ato educativo se dá em um contexto de posições e disposições no espaço social

## QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SOCIALMENTE REFERENCIADA NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

---

(em conformidade com o acúmulo de capital econômico, social e cultural dos sujeitos-usuários da escola), de heterogeneidade e pluralidade sociocultural, de problemas sociais refletidos na instituição educativa, tais como: fracasso escolar, desvalorização social dos segmentos menos favorecidos, incluindo a autoestima dos alunos etc.

No campo educacional evidenciam-se importantes variáveis como: capital econômico, social e cultural (das famílias e dos alunos) na aprendizagem escolar e na trajetória escolar e profissional dos estudantes. De modo geral, pode-se afirmar que o nível de renda, o acesso a bens culturais e tecnológicos, como a internet, a escolarização dos pais e seus hábitos de leitura, o ambiente familiar, a participação dos pais na vida escolar do estudante, o tempo de dedicação aos estudos, a imagem de sucesso ou fracasso projetada no estudante, as atividades extracurriculares, dentre outros, interferem significativamente no desempenho escolar e no sucesso dos alunos.

Em muitas situações, os determinantes sócio-econômico-culturais são naturalizados em nome da ideologia das capacidades e dons naturais, o que reforça uma visão de que a trajetória do estudante, seu sucesso ou fracasso, decorre de suas potencialidades inatas. Essa *visão social* é, muitas vezes, reforçada na escola e, sobretudo, na sala de aula, naturalizando o processo de exclusão seja pela etnia, raça, classe social, capital econômico, social e cultural, religião, dentre outros.

A visão da escola na comunidade e no sistema educativo, que leva os usuários à escolha da instituição e mantém motivações para sua permanência, influencia na aprendizagem e na produção de uma educação de qualidade social para todos. Isso também acaba contribuindo para a criação de expectativas de aprendizagem por parte dos professores, pais e alunos.

De modo geral, a criação de condições, dimensões e fatores para a oferta de um ensino de qualidade social também esbarra em uma realidade marcada pela desigualdade sócio-econômica-cultural das regiões, localidades, segmentos sociais e dos sujeitos envolvidos, sobretudo dos atuais sujeitos-usuários da escola pública. A superação dessas barreiras exige o reconhecimento de que a qualidade da escola seja uma *qualidade social* capaz de promover a atualização histórico-cultural para uma formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão social.

Portanto, a produção de qualidade da educação, sob o ponto de vista extraescolar, implica, por um lado, políticas públicas, programas suplementares e projetos escolares e extraescolares para o enfrentamento de questões como fome, violência, drogas, sexualidade, desestruturação familiar, trabalho infantil, racismo, transporte escolar, acesso à cultura, saúde e lazer, dentre outros, considerando-se as especificidades de cada ente federado e sistema educacional. Por outro lado, implica efetivar uma visão democrática da educação como direito e bem social, que deve expressar-se por meio de um trato escolar pedagógico, que, ao considerar a heterogeneidade sociocultural dos sujeitos-alunos, seja capaz de implementar processos formativos emancipatórios.

A perspectiva de enfrentar os problemas do espaço social deve materializar-se no projeto da escola por intermédio da clara definição dos fins da educação escolar, da identificação de conteúdos e conceitos relevantes no processo ensino-aprendizagem, da avaliação processual para a correção de problemas que obstaculizam uma aprendizagem significativa, da utilização intensa e adequada dos recursos pedagógicos, do envolvimento da comunidade escolar e, sobretudo, do investimento na qualificação e valorização da força de trabalho docente, seja por meio da formação inicial seja por meio da formação continuada.

Por outro lado, faz-se necessário implementar políticas públicas, dentre as quais políticas sociais ou programas compensatórios e suplementares, para colaborar efetivamente no enfrentamento dos problemas sócio-econômico-culturais da escola pública. A melhoria da qualidade do processo ensino-aprendizagem deve envolver os diferentes setores a partir de uma concepção ampla de educação, abarcando cultura, esporte e lazer, ciência e tecnologia. É preciso avançar para a dimensão de uma *sociedade educadora*, onde a escola cumpra a sua tarefa em estreita conexão com outros espaços de socialização e de formação do indivíduo, garantindo-lhe condições econômicas, sociais e culturais, bem como financiamento adequado à socialização dos processos de acesso e de permanência de todos os segmentos à educação, entendida como direito social.

## 4.2 As condições intraescolares

A definição e compreensão teórico-conceitual e a análise da qualidade da educação na situação escolar, como vimos, deve considerar as dimensões extraescolares que a permeiam. Por outro lado, é fundamental não perder de vista a importância das dimensões que ocorrem no âmbito intraescolar. Estudos, avaliações e pesquisas mostram que as dimensões intraescolares afetam, sobremaneira, os processos educativos e os resultados escolares, na medida em que incidem diretamente na organização e gestão, nas práticas curriculares, nos processos formativos, no papel e nas expectativas sociais dos alunos, no planejamento pedagógico, nos processos de participação, na dinâmica da avaliação e, portanto, no sucesso escolar dos estudantes.

Dourado, Oliveira e Santos (2007) situam as dimensões intraescolares em quatro planos, destacando os elementos que devem compor cada um deles.

- a. **O plano do sistema – condições de oferta do ensino** – refere-se à garantia de instalações gerais adequadas aos padrões de qualidade, definidos pelo sistema nacional de educação em consonância com a avaliação positiva dos usuários; ambiente escolar adequado à realização de atividades de ensino, lazer e recreação, práticas desportivas e culturais, reuniões com a comunidade etc.; equipamentos em quantidade, qualidade e condições de uso adequadas às atividades escolares; biblioteca com espaço físico apropriado para leitura, consulta ao acervo, estudo individual e/ou em grupo, pesquisa *online*, dentre outros; acervo com quantidade e qualidade para atender ao trabalho pedagógico e ao número de alunos; laboratórios de ensino, informática, brinquedoteca, em condições adequadas de uso; serviços de apoio e orientação aos estudantes; condições de acessibilidade e atendimento para portadores de necessidades especiais; ambiente escolar dotado de condições de segurança para alunos, professores, funcionários, pais e comunidade em geral; programas que contribuam para uma cultura de paz na escola; definição de custo-aluno anual adequado que assegure condições de oferta de ensino de qualidade.
- b. **O plano da instituição educativa – gestão e organização do trabalho escolar** – trata da estrutura organizacional compatível com a finalidade do trabalho pedagógico; planejamento, monitoramento e avaliação dos programas e projetos; organização do trabalho escolar compatível com os objetivos educativos estabelecidos pela instituição, tendo em vista a garantia da aprendizagem dos alunos; mecanismos adequados de informação e de comunicação entre todos os segmentos da escola; gestão democrático-participativa, incluindo condições



administrativas, financeiras e pedagógicas; mecanismos de integração e de participação dos diferentes grupos e pessoas nas atividades e espaços escolares; perfil adequado do dirigente da escola, incluindo formação em nível superior, forma democrática de provimento ao cargo e experiência; projeto pedagógico coletivo da instituição educativa que contemple os fins sociais e pedagógicos, a atuação e autonomia escolar, as atividades pedagógicas e curriculares, os tempos e espaços de formação; disponibilidade de docentes para todas as atividades curriculares; definição de programas curriculares relevantes aos diferentes níveis, etapas, ciclos e modalidades do processo de aprendizagem; métodos e propostas pedagógicas apropriados ao desenvolvimento dos conteúdos; processos avaliativos voltados para a identificação, monitoramento e solução dos problemas de aprendizagem e para o desenvolvimento da instituição educativa; tecnologias educacionais e recursos pedagógicos apropriados ao processo de aprendizagem; planejamento e gestão coletiva do trabalho pedagógico; jornada escolar ampliada ou integrada visando à garantia de espaços e tempos apropriados às atividades educativas; mecanismos de participação do estudante.

- c. **O plano do profissional da educação – formação, profissionalização e ação pedagógica** – relaciona-se ao perfil docente e demais funcionários: titulação/qualificação adequada ao exercício profissional; vínculo efetivo de trabalho; dedicação a uma só escola; formas de ingresso e condições de trabalho adequadas; valorização da experiência profissional; progressão na carreira por meio da qualificação permanente e outros requisitos; políticas de formação e valorização:

plano de carreira, incentivos, benefícios; definição da relação alunos/docente adequada ao nível, ciclo, etapa ou modalidade de educação; garantia de carga horária para a realização de atividades de planejamento, estudo, reuniões técnicas e pedagógicas, atendimento a pais etc.; ambiente profícuo ao estabelecimento de relações interpessoais, que valorizem atitudes e práticas educativas, contribuindo para a motivação e a solidariedade no trabalho; atenção/atendimento aos alunos no ambiente educativo.

- d. **O plano do estudante – acesso, permanência e aprendizagem significativa** – refere-se ao acesso e às condições de permanência adequadas à diversidade socioeconômica e cultural e à garantia de aprendizagem significativa dos estudantes; consideração da visão de qualidade que os pais e estudantes têm da escola e que os levam a valorar positivamente a instituição educativa, os colegas e os trabalhadores em educação, bem como a aprendizagem e o modo como aprendem, engajando-se no processo educativo; processos avaliativos centrados na melhoria das condições de aprendizagem que permitam a definição de padrões adequados de qualidade educativa; percepção positiva dos alunos do processo ensino-aprendizagem, das condições educativas e da projeção de sucesso na trajetória acadêmico-profissional.

Para viabilizar os elementos desses planos, um dos aspectos fundamentais apontado pelas pesquisas refere-se à garantia de um padrão adequado de custo aluno qualidade. Nesse quesito, em geral, consideram-se as condições e os custos da instalação da instituição educativa, custos de materiais permanentes e de consumo, além da manutenção do seu funcionamento; custos de pessoal, assim como a avaliação sobre seu

espaço físico, serviços oferecidos, equipamentos, bibliotecas, laboratórios específicos, áreas de convivência, de recreação e de práticas desportivas, dentre outros.

Os custos das instituições educativas envolvem recursos relativos ao pessoal docente e técnico-administrativo e de apoio, material de consumo, material permanente etc., em consonância com as condições objetivas de cada sistema educativo que, certamente, expressam as realidades e possibilidades do ponto de vista do desenvolvimento nacional, regional e local. Tais peculiaridades evidenciam elementos para o estabelecimento de padrão de custos em escolas consideradas de qualidade, a partir dos parâmetros de cada sistema educativo, em articulação com as definições do sistema nacional de educação.

## **5. Diretrizes Legais e Norteadoras**

A legislação brasileira no campo educacional, com destaque para a Constituição Federal, para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e para o Plano Nacional da Educação (PNE/2001-2010), revela a importância da definição de padrões de qualidade de ensino, o que apresenta, contudo, dificuldades e diferenças significativas na definição de um padrão único, envolvendo questões como variedade e quantidades mínimas por aluno-ano de insumos indispensáveis ao processo de ensino e de aprendizagem.

Sem sinalizar a adoção de padrão único de qualidade, é fundamental estabelecer a definição de dimensões, fatores, condições e insumos de qualidade a serem considerados como referência analítica e política, tendo em vista a melhoria do processo educativo. Tais definições são necessárias para a consolidação de mecanismos de controle social e monitoramento de políticas educacionais e seus resultados, visando

produzir uma escola de qualidade socialmente referenciada.

A Constituição Federal (CF) de 1988 estabelece, em seu art. 206, como princípio a “garantia de padrão de qualidade”. No entanto, essa norma não foi regulamentada, visando indicar os padrões a serem adotados em cada nível, etapa ou modalidade, considerando o aumento da jornada escolar em instituições escolares urbanas e rurais. Na prática, o financiamento da educação, desde a CF/1988, manteve como parâmetro apenas os percentuais mínimos vinculados para União, estados, Distrito Federal e municípios, mas sem discriminar insumos e elementos específicos.

Por sua vez, em 1996, a LDB (Lei nº 9.394), em seu Art. 2º, inciso IX, repetindo a CF/1988, estabeleceu como um dos princípios a “garantia de padrão de qualidade”. Além disso, em seu Art. 4º, inciso IX, afirma que o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. Trata-se de um avanço legal importante, mas que até hoje precisa ser efetivado na oferta do ensino de qualidade nos diferentes sistemas de ensino.

Ainda em 1996, foi dado mais um passo importante na questão do padrão de qualidade na educação escolar, mediante a Emenda Constitucional 14/1996, que dá nova redação ao §1º do art. 211, criando o Fundef. A partir de então, coube à União exercer “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios”.

Em 2006, a Emenda Constitucional 53 alterou o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os estados e seus municípios

foi assegurada por meio da criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil. Em seguida, a lei nº 11.494/2007 regulamentou o Fundeb, contemplando não só o ensino fundamental, mas toda a educação básica. Garantiu-se assim uma “distribuição proporcional de recursos dos Fundos” que levou em conta “as diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica” (Art. 10), o que permitiu avançar na efetivação de padrão mínimo de qualidade e de custo-aluno qualidade.

Sena (2008, p. 325) destaca os limites do Fundeb ao afirmar que

Com o Fundeb sinaliza-se a construção do financiamento em uma perspectiva de custo: são ampliadas as categorias etapas, modalidades, tipos de estabelecimento, incluindo a jornada, sobre as quais incidem as ponderações. Há mesmo, a exemplo do que havia no Fundef, mas não se cumpriu, uma abertura na direção do custo-aluno-qualidade. A Lei do Fundeb prevê que as ponderações, que podem flutuar numa banda de 0,7 a 1,3, respeitadas as pontuações mínimas previstas em seu art. 36, § 2º, sejam fixadas com base em estudos de custo realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep (art. 13, I). Entretanto, essa sinalização naufraga e se frustra com a regra do art. 21, da Lei nº 11.494/07, Lei do Fundeb, que prevê a aplicação indistinta. As ponderações são elementos para a captação de recursos, mas, segundo esse dispositivo, o gasto é livre, isto é, pode-se captar por uma etapa ou modalidade e gastar em outra. Mais do que isso, pode-se, no limite, captar determinado valor pela matrícula pública e aplicá-la na conveniada, e vice-versa. As ponderações podem até orientar, mas não vinculam os gastos. Esse dispositivo, aliás, torna totalmente inócua a regra

do art. 8º, § 5º, da referida lei, o qual prevê que as eventuais diferenças de valor por aluno/ano entre instituições públicas e privadas sejam aplicadas na infra-estrutura da rede pública.

Portanto, mesmo com o Fundeb, percebe-se que valores do custo aluno qualidade (CAQ) ainda se encontram longe do necessário e do ideal. Os valores praticados em cada etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino da educação básica ainda não são suficientes para uma ampliação significativa da qualidade, o que certamente implicará elevar os recursos a serem destinados à educação em relação ao PIB, atualmente em torno de 5%<sup>[6]</sup>. Outro problema é como, considerando o regime de colaboração e, sobretudo, o papel suplementar da União, elevar e garantir o CAQi (custo aluno qualidade inicial) em todos os estados e municípios numa perspectiva de garantir os insumos indispensáveis, por aluno, para o desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem de qualidade.

Em 2001, com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE - Lei nº 10.172), imaginava-se avançar na definição e implantação de metas que assegurassem maior qualidade à educação escolar em geral e à educação básica em particular. O PNE trouxe metas, diretrizes e indicações de insumos e condições de funcionamento que deveriam ser assegurados nos diferentes sistemas e escolas do país. Todavia, o Plano sofreu nove vetos, sobretudo na ampliação dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, incluindo o veto que indicava a ampliação dos gastos públicos com a educação de forma a atingir 7% do PIB.

---

<sup>[6]</sup> A Conae (2010) aprovou a indicação de 10% do PIB, percentual que se tornou letra da Lei nº PNE em vigência.

## QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SOCIALMENTE REFERENCIADA NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

---

A discussão acadêmica acerca do padrão mínimo de qualidade e do CAQi vem avançando desde a CF/1988, tendo em vista a efetivação de educação pública de qualidade para todos, no contexto de uma perspectiva democrática e de qualidade socialmente referenciada. Faz-se necessário, no entanto, continuar avançando na definição de instituições educativas típicas de qualidade em cada nível, etapa, ciclo e modalidade de educação (PINTO, *s/d*).

As diretrizes curriculares, os parâmetros curriculares nacionais e os referenciais de qualidade para cada nível, etapa e modalidade de educação, produzidos nas últimas décadas, certamente vêm contribuindo para a definição de insumos básicos por aluno. Todavia, a viabilização de “padrões mínimos de qualidade de ensino”, por aluno, ou melhor, a implantação efetiva do CAQi, tem encontrado grandes dificuldades, dado as dificuldades do regime de colaboração e da ausência de um sistema nacional de educação.

Nessa trajetória do padrão mínimo de qualidade e do CAQi, cabe destacar ainda dois instrumentos legais importantes que avançam nesse processo:

a) A Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010, que define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, que também traz como princípio a “garantia de padrão de qualidade”. Essa resolução explicita o conceito de qualidade social, definindo, em seu art. 8º, que “a garantia de padrão de qualidade, com pleno acesso, inclusão e permanência dos sujeitos das aprendizagens na escola e seu sucesso, com redução da evasão, da retenção e da distorção de idade/ano/série, resulta na qualidade social da educação, que é uma conquista coletiva de todos os sujeitos do processo educativo”.

b) O Parecer CEB/CNE nº 8/2010, que estabelece normas para aplicação do inciso IX do art. 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública. O Parecer destaca como três grandes desafios à qualidade: 1) a necessidade de real valorização da carreira do magistério; 2) a ampliação do financiamento da educação; e 3) uma melhor organização da gestão.

## **6. Construindo a qualidade da educação**

Tendo em vista que *qualidade* é um conceito dinâmico, datado historicamente e reconstruído constantemente, não há como definir um padrão ou uma receita única para alcançá-la. Cabe aos sistemas de ensino, bem como às instituições educativas, em diálogo com a comunidade local e escolar, refletir, propor e agir na busca de um padrão adequado de qualidade. Cabe ao conjunto de atores, direta ou indiretamente vinculados ao campo educacional, definir e dar concretude às orientações gerais sobre qualidade na instituição educativa, levando em consideração os contextos socioculturais locais.

Para tanto, é fundamental que sejam definidos indicadores de qualidade e que haja políticas públicas que os viabilizem. A consolidação de instâncias de discussão coletivas, tais como conferências de educação, fóruns, conselhos, entre outros, será fundamental para a concretização de uma educação de qualidade.

Instituições da sociedade civil organizada, educadores da educação básica e superior, juntamente com o Ministério da Educação e entidades representativas dos sistemas de ensino, elaboraram o documento final da Conae (BRASIL, 2010) como instrumento orientador para as escolas, no qual são apontados indicadores importantes para a qualidade da educação. Segundo o documento, o ambiente educativo, a prática peda-



gógica, a avaliação, a gestão escolar democrática, a formação e as condições de trabalho dos profissionais da escola, o ambiente físico escolar e o acesso, a permanência e o sucesso na escola são elementos primordiais que devem ser considerados pela instituição escolar para que seja construído o padrão da educação de qualidade.

#### **a) Ambiente educativo**

O ambiente educativo deve ser pensado na perspectiva de que o espaço escolar é o lugar de ensino, aprendizagem, vivência de valores, no qual os indivíduos se socializam, brincam e experimentam a convivência com a diversidade humana. Deve ser um ambiente em que o respeito, a alegria, a amizade e a solidariedade, a disciplina, o combate à discriminação e o exercício dos direitos e deveres são práticas que garantem a socialização e a convivência, desenvolvem e fortalecem a noção de cidadania e de igualdade entre todos (BRASIL, 2010, p. 19).

#### **b) Prática pedagógica**

Um dos objetivos primordiais da escola é fazer com que os alunos aprendam e adquiram o desejo de aprender cada vez mais e com autonomia. Nesse sentido, é preciso que seja desenvolvida uma prática pedagógica focada no desenvolvimento dos alunos, o que significa observá-los de perto, conhecê-los, compreender suas diferenças, demonstrar interesse por eles, conhecer suas dificuldades e incentivar suas potencialidades (BRASIL, 2010, p. 23).

#### **c) Avaliação**

É parte constitutiva do processo educativo e um indicador da educação de qualidade, tendo em vista que, por meio dela, o professor fica sabendo como está a aprendizagem dos alunos e obtém indícios para

refletir e melhorar sua própria prática pedagógica. Mas, deve-se levar em conta não apenas a aprendizagem do aluno, afinal essa aprendizagem é consequência de um conjunto de fatores que carecem de ser avaliados, tanto no espaço escolar, como no sistema de ensino. No entanto, é importante que a escola seja periodicamente avaliada, contando com a participação da comunidade escolar para que a avaliação torne-se um instrumento participativo para a melhoria da qualidade da educação e da escola.

#### **d) Gestão escolar democrática**

Um outro indicador importante para a educação de qualidade é a gestão escolar democrática em que as decisões sejam compartilhadas, que haja transparências nas informações e que a qualidade da educação seja uma preocupação constante.

Compartilhar decisões significa envolver pais, alunos, professores, funcionários e outras pessoas da comunidade na administração escolar. Quando as decisões são tomadas pelos principais interessados na qualidade da escola, a chance de que deem certo é bem maior. Os conselhos escolares, como mecanismos de participação da comunidade na escola, já estão presentes em muitas escolas do país. A função dos conselhos é orientar, opinar e decidir sobre tudo o que tem a ver com a qualidade da escola (como participar da construção do projeto político-pedagógico e dos planejamentos anuais, avaliar os resultados da administração e ajudar na busca de meios para solucionar os problemas administrativos e pedagógicos, decidir sobre os investimentos prioritários) (BRASIL, 2010, p. 31).

### **e) Formação e condições de trabalho dos profissionais da educação**

Os profissionais da educação e da escola são agentes essenciais na garantia da qualidade da educação. Assim, é preciso articulação entre as instituições formadoras, sistemas de ensino e unidades escolares para que a formação inicial e continuada dos profissionais seja garantida. Mas, requer, também, garantir condições para que os professores e demais profissionais da educação possam desenvolver seu trabalho de modo a contribuir para a educação de qualidade.

Cada profissional envolvido no processo educativo desenvolve um papel importante no processo de ensino e aprendizagem. A educação de qualidade não depende apenas da sala de aula, mas também da vivência e da observação de atitudes corretas e respeitadas no cotidiano da escola. Tamaña responsabilidade exige boas condições de trabalho, preparo e equilíbrio. É importante que se garanta formação continuada aos profissionais e também outras condições, como a estabilidade do corpo docente, o que incide sobre a consolidação dos vínculos e dos processos de aprendizagem, uma adequada relação entre o número de professores e o número de alunos, além de salários condizentes com a importância do trabalho etc. (BRASIL, 2010, p. 37).

### **f) Ambiente físico escolar**

Boas condições de trabalho têm uma relação direta com um ambiente físico escolar de qualidade, ou seja, um espaço organizado, limpo, arejado, agradável, com móveis, equipamentos e materiais didáticos adequados à realidade da escola, com recursos que permitam a prestação de serviços de qualidade aos alunos, aos pais e à comunidade, além de boas condições de trabalho aos professores, diretores e funcionários em geral.

### **g) Acesso, permanência e sucesso**

A garantia do direito à educação passa pela universalização do acesso, mas não se encerra nessa ação, tendo em vista que ele só se efetiva quando possibilitamos que cada criança, adolescente, jovem e adulto que nela ingressa tenha sua aprendizagem e formação garantida, ou seja, quando a eles ofertamos educação de qualidade. Assim, um dos desafios cruciais das políticas educacionais, dos sistemas de ensino e das escolas, na atualidade, é fazer com que crianças e adolescentes nela permaneçam e consigam concluir os níveis de ensino em idade adequada, e que jovens e adultos também tenham os seus direitos educativos atendidos. Vencer esse desafio requer um acompanhamento sistemático dos alunos para saber quais são os que apresentam maior dificuldade no processo de aprendizagem, quem são aqueles que mais faltam à escola, onde e como vivem e quais as suas dificuldades, os que abandonaram ou se evadiram e os motivos que levaram a essa evasão de modo a trazê-los de volta para a escola.

## **7. A articulação com os sistemas de ensino**

As políticas públicas no Brasil vêm passando, sobretudo na última década, por mudanças de grande importância na busca de novos patamares de qualidade e democratização da educação e da escola. Destacam-se as políticas e os mecanismos de financiamento da educação e de maior articulação entre os sistemas educativos, com a realização de conferências, estruturação de fóruns, discussão sobre a institucionalização do Sistema Nacional de Educação, institucionalização de mecanismos que promovam maior articulação das ações, entre outros. Nessa direção, cabe ainda ressaltar:

1. as discussões e lutas sobre a estruturação e a efetivação de um sistema nacional de educação resultando em alterações

no Art. 214 da CF (alterado pela Emenda Constitucional nº 59/2009) cuja nova redação diz que “A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o **Sistema Nacional de Educação** em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (...)”;

2. a aprovação do Plano de Desenvolvimento da Educação, pelo MEC, em 2007, cujos objetivos básicos direcionam-se à busca de maior organicidade entre as políticas, a gestão e o financiamento da educação a partir de uma visão sistêmica;
3. a realização de conferências municipais, estaduais, regionais e nacionais de educação que culminaram na aprovação de documento final denominado *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*, na Conferência Nacional de Educação, realizada em Brasília em 2010;
4. efetivação do Plano de Ações Articuladas (PAR), no contexto do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, que objetiva permitir levantamento, diagnóstico e definição do plano de ações articuladas de cada estado;
5. proposta do executivo federal de Plano Nacional de Educação (2011-2020), em tramitação na Câmara por meio do PL nº 8.035/2010. Esta proposta contou com a efetiva participação da sociedade civil organizada da área de educação por meio de envio de quase 3.000 emendas ao projeto, visando seu aperfeiçoamento;

6. a criação de uma nova secretaria no Ministério da Educação (MEC), Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), por meio do decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011. A secretaria passou a ter por atribuições específicas o desenvolvimento de ações direcionadas à criação de um sistema nacional de educação, contribuindo para a efetivação de regime de cooperação entre os entes federados; assistir e apoiar o Distrito Federal, os estados e os municípios na elaboração, na adequação, no acompanhamento e na avaliação democrática de seus planos de educação em consonância com o PNE, bem como no aperfeiçoamento dos processos de gestão na área educacional; promover a valorização dos profissionais da educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação da carreira e da remuneração e as relações democráticas de trabalho;
7. a criação do Fórum Nacional de Educação e o apoio à criação de fóruns estaduais e municipais de educação, bem como a consolidação de conselhos estaduais e municipais;
8. a aprovação do Fundeb, em 2006, estabelecendo novos marcos para o financiamento de toda a educação básica em substituição ao Fundef, que se restringia ao financiamento do ensino fundamental;
9. a definição pelo Conselho Nacional de Educação do custo aluno qualidade (CAQ) como referência para o financiamento da educação de qualidade, premissa esta presente na discussão sobre o PNE, especialmente no substitutivo Angelo Vanhoni;
10. programas e ações de formação inicial e continuada direcionados aos profissionais da educação;

11. consolidação de Programas suplementares para toda a educação básica (merenda, livro didático e transporte escolar etc.), sobretudo a partir da aprovação da Emenda Constitucional 59/2009;
12. criação de sistemas de acompanhamento, avaliação e disseminação de informações.

De modo geral, as concepções políticas e teórico-metodológicas, bem como as orientações e ações estratégicas que estruturam este documento indicam que a sua operacionalização no campo educacional brasileiro requer a atuação articulada dos entes federativos tendo como fulcro o **sistema nacional de educação**. Nesse contexto, por se constituírem expressões do Estado e da Sociedade Civil, ganham papéis relevantes as ações articuladas do Ministério da Educação, das secretarias de educação estaduais, distrital e municipais e dos fóruns nacional, estaduais, distrital e municipais de educação.

O Ministério da Educação, desde 2007, elegeu o PDE como o instrumento privilegiado para organizar, na perspectiva sistêmica, o conjunto de ações do aparelho de estado, no campo da educação. Tal regulação se desenvolve mediante programas, projetos e ações que alcançam estados e municípios e todos os níveis e as modalidades de ensino.

As secretarias de educação dos estados exercem ações de planejamento, de execução e de avaliação de programas e projetos e cuidam, primordialmente, da oferta dos serviços educacionais, sobretudo do ensino médio e profissional. Por sua vez, as secretarias municipais de educação passaram a assumir, com a Constituição de 1988, a responsabilidade de oferecer e normatizar o ensino fundamental, a educação infantil, bem como as modalidades de ensino.

Essas instâncias, pela responsabilidade de cumprir as disposições constitucionais no campo da educação, no território nacional, têm a obrigação de estabelecer vínculos orgânicos na oferta dos serviços educacionais e na formulação, execução e avaliação da política educacional em todos os níveis e as modalidades. Os órgãos internos e as instâncias externas vinculadas ao Ministério da Educação (MEC) e às secretarias de educação têm o dever constitucional de unir esforços para garantir uma educação pública e de qualidade para todos. No esforço de atuação conjunta do MEC com as secretarias de educação na condução das políticas públicas, tem papel articulador estratégico a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase).

O conjunto desses órgãos dá visibilidade à ação do Estado, ao desenvolver ações em todo o território nacional, congregando recursos materiais e financeiros e um grande contingente de profissionais que atuam em diversas áreas e instâncias da educação nacional. Sua atuação, que se traduz no campo das políticas públicas, não se efetiva de forma isolada e depende, em parte, da ação de outros órgãos e instâncias do governo federal.

Influenciar os objetivos e a atuação dos órgãos governamentais em matéria de educação tem sido, desde as lutas pela democratização do Estado brasileiro, um dos principais propósitos da sociedade civil organizada, que encontrou guarida na Constituição cidadã.

Nesse contexto, ganha relevância a luta pela instituição do Fórum Nacional de Educação, como órgão de Estado e das Conferências Nacionais de Educação. Estas foram bandeiras recorrentes nas Conferências Brasileiras de Educação, nos Congressos Nacionais de Educação, e, recentemente, na Conferência Nacional de Educação (Conae). Da Conae (BRASIL, 2010) resultaram proposições direcionadas à formulação do Plano



Nacional de Educação, que hoje ocupa o debate nacional e é objeto de disputas entre os interesses de vários grupos. Um avanço neste sentido se verifica com a instituição do Fórum Nacional de Educação.

**Conae (2010):**

Garantir uma educação de qualidade para todos os brasileiros requer um conjunto de ações articuladas entre as escolas, sistemas de ensino integrantes do SNE e do plano de Estado, requer a efetivação de algumas orientações operacionais visando garantir o cumprimento dos princípios, das prioridades e das condições apresentadas na introdução do presente documento e expressas nas metas e estratégias que o compõem. Nesse sentido, faz-se necessário criar as condições objetivas para:

- a. Manter constante o debate local, por meio do **Fórum de Educação específico e do Conselho de Educação**, orientando a mobilização pela qualidade e valorização da educação, mediante definição de referências e concepções fundamentais em um projeto de educação de qualidade como direito social.
- b. Garantir que os acordos e consensos produzidos pela sociedade brasileira na Conae (2010) se efetivem nos sistemas de ensino e nas escolas.
- c. Promover **apoio técnico e financeiro aos sistemas de ensino para implementação de uma educação de qualidade**.
- d. Garantir a participação dos movimentos sociais, das instituições escolares, na construção, implementação e consolidação de projetos de educação de qualidade socialmente referenciada.
- e. Garantir políticas públicas de educação que contribuam para

a superação das desigualdades sociais, locais, étnico-raciais, de gênero e orientação sexual.

- f. Definir, no âmbito do sistema de ensino, **estrutura sistemática para a coleta de informações e definição de indicadores educacionais** para implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de projetos voltados para garantia da educação de qualidade.
- g. Garantir que o custo aluno qualidade seja efetivado nos sistemas de ensino.

Cabe destacar que, para que a educação de qualidade se torne uma realidade, há que se estabelecer estratégias nos programas de governo para o decênio correspondente, com vistas a proporcionar organicidade entre eles, assim como com as políticas públicas em âmbito local, estadual e nacional. Assim, as diretrizes, os planos, os programas, os projetos, as ações e as proposições próprias necessitam contemplar estratégias que garantam as condições para se efetivar a universalização, a qualidade social da educação e o direito à diversidade.

Para tanto, é fundamental que, além dessas orientações estratégicas, sejam desenvolvidas ações no sentido de garantir o (a):

- h. direito do estudante à **formação integral**, por meio da universalização, da expansão e da democratização, com qualidade, da educação básica e superior;
- i. estabelecimento de políticas de **educação inclusiva**, visando à superação das desigualdades educacionais;
- j. **reconhecimento e valorização da diversidade**, com vistas à superação das desigualdades sociais, étnico-raciais, de gênero

e de orientação sexual, bem como atendimento às pessoas com deficiência.

- k. **valorização da educação do campo**, quilombola e escolar indígena a partir de uma visão que as articule ao desenvolvimento sustentável;
- l. efetivação de uma **avaliação educacional emancipatória** para a melhoria da qualidade dos processos educativos e formativos;
- m. definição de parâmetros e diretrizes para a **formação e qualificação**, bem como condições salariais aos profissionais da educação, em sintonia com as diretrizes nacionais de carreira e piso salarial nacional;
- n. **gestão democrática**, por meio do estabelecimento de mecanismos que garantam a participação de professores, estudantes, pais, mães ou responsáveis, funcionários e comunidade local na discussão, elaboração e implementação do Plano de Educação;
- o. indicação das **bases epistemológicas** que garantam a configuração de um **currículo** que contemple, ao mesmo tempo, uma base nacional demandada pelo SNE e as especificidades regionais e locais;
- p. consolidação das bases da **política de financiamento, acompanhamento e controle social da educação**, de modo a garantir a aplicação efetiva dos recursos vinculados para manutenção e desenvolvimento do ensino;

- q. definição e efetivação, como parâmetro para o financiamento, de padrão de qualidade, com indicação, entre outros, do **custo-aluno qualidade** por níveis, etapas e modalidades de educação, em conformidade com as especificidades da formação e com os padrões estabelecidos nacionalmente;
- r. instituição de **responsabilidade educacional do gestor público** pautada pela garantia de educação democrática e de qualidade como direito social inalienável, visando a assegurar as condições objetivas para a materialização do direito à educação;
- s. instituição de políticas específicas visando a garantir a expansão pública com qualidade da educação de 0 a 3 anos (creche);
- t. garantia do cumprimento das metas no tocante à **obrigatoriedade e à universalização** da educação de 4 a 17 anos;
- u. garantia de mecanismos e financiamento específico para as **políticas públicas em educação do campo, indígena, quilombola e ambiental**.

Nesse sentido, a documento final da Conae (BRASIL, 2010) define que, para garantir a construção de princípios e base para a efetivação de políticas de Estado direcionadas à **educação de qualidade**, se faz necessário considerar:

- a. As dimensões, intra e extraescolares, devem ser consideradas de maneira articulada, na efetivação de uma política educacional direcionada à garantia de educação básica e superior de qualidade para todos/as.
- b. A construção de uma educação de qualidade deve considerar

a dimensão socioeconômica e cultural, uma vez que o ato educativo se dá em um contexto de posições e disposições no espaço social (de conformidade com o acúmulo de capital econômico, social e cultural dos diferentes sujeitos sociais), de heterogeneidade e pluralidade sociocultural, que repercutem e também se fazem presentes nas instituições educativas; devem, assim, ser considerados, problematizados no processo de construção do PPP, PDI e dos currículos.

- c. A criação de condições, dimensões e fatores para a oferta de um ensino de qualidade social, capaz de envolver a discussão abrangente sobre o custo aluno/a qualidade, deve desenvolver-se em sintonia com ações direcionadas à superação da desigualdade socioeconômica e cultural entre as regiões, considerando inclusive as expectativas de continuidade e as demandas formativas específicas, a exemplo do disposto no art. 26 da LDB.
- d. O reconhecimento de que a qualidade da educação básica e superior para todos/as, entendida como qualidade social, implica garantir a promoção e a atualização histórico-cultural em termos de formação sólida, crítica, criativa, ética e solidária, em sintonia com as políticas públicas de inclusão, de resgate social e do mundo do trabalho, tendo em vista, principalmente, a formação sociocultural do Brasil.
- e. Os processos educativos e os resultados dos/das estudantes, para uma aprendizagem mais significativa, resultam de ações concretas, com o objetivo de democratizar os processos de organização e gestão, exigindo a (re)discussão das práticas curriculares, dos processos formativos, do planejamento

pedagógico, dos processos de participação, da dinâmica da avaliação e, portanto, do sucesso escolar dos/das estudantes e sua formação, também para o atendimento das demandas levantadas pelos movimentos sociais.

- f. As relações entre número de estudantes por turma, estudantes por docente e estudantes por funcionário/a técnico/a-administrativo/a são aspectos importantes das condições da oferta de educação de qualidade, uma vez que melhores médias dessa relação são relevantes para a qualidade da formação oferecida.
- g. O financiamento público é fundamental para estabelecer condições objetivas de oferta de educação de qualidade e para implementar educação básica e superior pública de qualidade que respeite a diversidade, envolvendo estudos específicos sobre os diferentes níveis, etapas e modalidades educativas.
- h. A estrutura e as características da instituição são aspectos que traduzem positiva ou negativamente a qualidade da aprendizagem – em especial quanto aos projetos desenvolvidos, o ambiente educativo e/ou o clima organizacional, o tipo e as condições de gestão, a gestão da prática pedagógica, os espaços coletivos de decisão, o projeto político pedagógico.

## Referências

AÇÃO EDUCATIVA. UNICEF. PNUD. INEP-MEC. **Indicadores da qualidade na educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2004.

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

BANCO MUNDIAL. **Estratégia do Banco Mundial para a educação na América Latina e no Caribe**, 1999. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org>>. Acesso em: 20 set. 2001.

BARROSO, João. A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In: BARROSO, J. (org.). **A regulação das políticas públicas de educação**. Espaços, dinâmicas e atores. Lisboa: Educa, 2006, p. 9-39.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** nº 9.394, de 24 de dezembro de 1996. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep). **O desafio de uma educação de qualidade para todos: educação no Brasil – 1990-2000**. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME**. Elaboração: Clodoaldo José de Almeida Souza. Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2005. 98p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **PDE: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Documento Final da Conferência Nacional de Educação**. Brasília: Secretaria Executiva Adjunta, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Avaliação do Plano Nacional de Educação**. Brasília: INEP, 2010a.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação Básica (SEB). **Plano de Qualidade para a Educação Básica**. Diagnóstico e ações para elevar o nível de qualidade do ensino nas escolas brasileiras. Brasília: MEC/SEB, 2005.

BRASIL. **Lei nº 12.593**, de 18 de Janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período 2012-2015, Brasília, Presidência da República. 2012.

BONDIOLI, Ana (org.). **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

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: INEP, 2006.

CONED II (CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO). **Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade civil**. Belo Horizonte, APUBH, 1997.

DARLING-HAMMOND, L.; ASCHER, C. Creating accountability in big city schools. **Urban Diversity Series**, nº 102, 1991.

DEMO, Pedro. **Educação e qualidade**. Campinas: Papirus, 1994.



DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, v. 31, p. 677-705, 2010.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 28, p. 921-946, 2007.

\_\_\_\_\_; PARO, Vitor H. **Políticas educacionais e educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Série Documental: Textos para Discussão. Brasília, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

LEFEBVRE, H. **Lógica formal e lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

NÓVOA, Antônio (org.). **As organizações escolares em análise**. Lisboa: Dom Quixote, 1999.

OLIVEIRA, João F.; FONSECA, Marília. A educação em tempos de mudança: reforma do Estado e educação gerenciada. **Impulso**, Piracicaba, SP, v. 16, p. 55-68, 2005.

PARO, Vitor H. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, L. (org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Custo-aluno qualidade (CAQi)**. S/d.

RIOS, Terezinha Azeredo. **Compreender e ensinar: por uma docência da melhor qualidade**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SENA, Paulo. **A legislação do Fundeb. Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, vol. 38, n. 134, 2008.

SILVA, Tomás Tadeu da. O projeto educacional da nova direita e a retórica da qualidade total. In: GENTILI, P.; SILVA, T. T. da (orgs.). **Escolas S. A.** Brasília: CNTE, 1998.

UNESCO. Cumbre de las Américas. Alcanzando las metas educativas. **Informe Regional Proyecto Regional de Indicadores Educativos**. Santiago de Chile, ago. de 2003. Disponível em: <http://www.prie.cl>. Acesso em: 10 maio 2005.

\_\_\_\_\_. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidade de la Educación. **Primer estudio internacional comparativo**. Santiago de Chile, 1998.

\_\_\_\_\_. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidade de la Educación. **Primer estudio internacional comparativo, segundo informe**. Santiago de Chile, 2000.

\_\_\_\_\_. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidade de la Educación. **Informe técnico**. Santiago de Chile, 2001.

QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SOCIALMENTE REFERENCIADA  
NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

---

\_\_\_\_\_. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. **Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos.** Santiago de Chile, sept. de 2002.

## **Sobre os Autores**

### **Ângelo Ricardo de Souza**

Graduado em Educação Física pela PUC-PR (1991), mestrado (2001) e doutorado (2007) em Educação: História, Política, Sociedade pela PUC-SP. Atualmente é professor associado da Universidade Federal do Paraná, onde atua no Núcleo de Políticas Educacionais e no Programa de Pós-Graduação em Educação. É Diretor de Pesquisa da Associação Nacional de Política e Administração da Educação - Anpae (2014-2016); Editor do Jornal de Políticas Educacionais (desde 2007) e da Revista Fineduca (2015). Foi Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação (2008-2010); Chefe do Departamento de Planejamento e Administração Escolar (2001-2003); Coordenador do Curso de Graduação em Pedagogia (2012-2014) da UFPR. Atuou por vários anos na educação básica. Tem experiência nas áreas de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação.

### **Catarina de Almeida Santos**

Professora adjunta da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília na área de Política, Gestão e avaliação da educação. Possui Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Federal de Goiás (1998), mestrado em Educação pela Universidade Federal de Goiás (2002) e doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (2008). Atualmente é Editora da Revista Linhas Críticas. Desenvolve pesquisas em Educação Básica e Superior, com ênfase em Educação a Distância, Avaliação Educacional, Gestão da educação, expansão da educação superior, qualidade da educação. É vice-coordenadora em âmbito regional e coordenadora na UnB, do projeto de pesquisa: Institucionalização da Educação Superior a Distância nas Universidades Federais da Região Centro-Oeste: Processos, Organização e Práticas.

### **Janete Maria Lins de Azevedo**

Graduada em Ciências Sociais, é mestra em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (1981) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1994). Realizou estágio de Pós-doutoramento na Universidade de Paris 8, junto ao grupo de pesquisa ECOLE, (abril de 2002 a março de 2003). É professora titular da Universidade Federal de Pernambuco, vinculada ao Programa de Pós-graduação em Educação e ao curso de Pedagogia e líder do grupo de pesquisa Políticas Públicas da Educação. Foi editora da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (2012/2015) e do comitê editorial da Revista Brasileira de Educação. Integra o conselho editorial de um conjunto de periódicos científicos, entre os quais: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Educação e Realidade, Retratos da Escola, Revista do Instituto de Políticas Públicas da Universidade Júlio de Mesquita – IPP-Mar, Revista da Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa. Coordenou o Grupo de Trabalho Estado e Política Educacional – GT 05 da ANPED (1991/1994) e integrou, como secretária adjunta, a diretoria dessa mesma Associação no período 1997/1999, tendo, ainda, participado do comitê científico por duas gestões. Foi Diretora de Avaliação e Programas da Anpae no biênio 1998-2000 e integrante da comissão de avaliação da Capes para a área de Educação (1998/1999 e 2002/2003). Atualmente integra a Rede de Cooperação Científico-Acadêmica de Educação Superior (REDE CAES) e Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (ReLePe). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política Educacional e Sociologia da Educação atuando, através de estudos, pesquisas, ensino e extensão, principalmente, nos seguintes temas: educação municipal, descentralização de políticas de educação, Estado e política educacional; gestão da educação e da escola, poder local, democratização dos processos educativos, configuração do campo de estudos sobre as políticas educacionais no Brasil.

## **João Ferreira de Oliveira**

Graduado em Pedagogia pela Universidade Federal de Goiás - UFG (1989), mestrado em Educação pela UFG (1994), doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo - USP (2000) e Pós-doutorado em Educação pela USP (2010). É Professor Associado da UFG. É presidente da Anpae - Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (Biênio 2015-2017). É membro do Comitê de Assessoramento da Educação no CNPq - CA/Ed (2013-2016). Integra a Câmara de Assessoramento da Área de Ciências Humanas da FAPEG. É coordenador da Rede de Pesquisa Universitas/Br (2014-2016). É coordenador do Projeto Casadinho-CNPq/Procad Capes (UFG/USP): Expansão da educação superior e produção do conhecimento: financiamento, gestão e avaliação. É líder do Grupo de Pesquisa Estado, Política e História da Educação no Diretório de Grupos de Pesquisa do Brasil/CNPq. É Coordenador do DINTER PPGE/UFG-UEG (2015-2018). É membro do Conselho Editorial dos seguintes periódicos: Inter-Ação (UFG), Jornal de Políticas Educacionais (UFPR), Retratos da Escola (CNTE), Revista Educação em Questão (UFRN) e Revista Ver a Educação (UFPA). Foi Vice-presidente da Anped (2010-2013). Foi Coordenador do GT Políticas de Educação Superior da Anped (entre 2006 e 2009). Foi Coordenador de Programa de Pós-graduação em Educação da UFG (entre 2006 e 2009). Foi Diretor de Pesquisa da Anpae (2007 a 2009). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Políticas Educacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas e gestão da educação superior; gestão escolar; formação e profissionalização docente. É Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 1C - CA ED - Educação.

### **Luciana Rosa Marques**

Graduada em Pedagogia (1998), e mestra em Educação (2000) pela Universidade Federal de Pernambuco, universidade pela qual também obteve o título de doutora em Sociologia (2006) tendo realizado Estágio de Doutorado no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (2005). Atualmente é professora do Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco e Coordenadora Geral de Capacitação da Fundação Joaquim Nabuco. É pesquisadora dos grupos de pesquisa Educação e Sociedade e Pós-estruturalismo, Política e Construção de Identidades, vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPE e do grupo de pesquisa Políticas Públicas de Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE. É vice presidente da Região Nordeste da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae). É vice coordenadora do GT 05 (Estado e Política Educacional) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED). Desenvolve pesquisas nas áreas de Política Educacional e Gestão Escolar.

### **Luiz Fernandes Dourado**

Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1997) e Professor Titular e Emérito da UFG, com Pós-doutorado em Paris/França na École des Hautes Études en Siences Sociales (EHESS,2010), graduação e Licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Goiás (1983), Mestre em Educação pela Universidade Federal de Goiás (1990). Atualmente é Membro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, Membro do Conselho Superior da Capes, Membro do Conselho Técnico Científico da Capes - ed. Básica, membro do Fórum Nacional de Educação, membro do Conselho editorial da Revista Retratos da Escola/CNTE/Esfôrce, membro do conselho editorial da Revista Educação e Sociedade (cedes), Revista Horizonte Latino Americano do Mercosul e da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Membro do Grupo Estratégico de Aná-

lise da Educação Superior no Brasil (GEA/FLACSO). Ex Diretor da Secretaria de Educação Básica do MEC, Ex Coordenador Geral de Estatísticas Especiais do INEP, Ex-Secretário Adjunto da ANPEd, Ex Diretor de Pesquisa da Anpae. Ex Editor da Revista Retratos da Escola/CNTE/Esforce (2007/2014). Tem experiência na área de Educação e sociologia da educação com ênfase em política educacional, envolvendo estudos sobre avaliação, gestão e regulação da educação básica e educação superior. É Pesquisador do CNPq desde 2001.

### **Márcia Angela da Silva Aguiar**

Graduada em Pedagogia (licenciatura e bacharelato) e mestra em Educação, títulos obtidos pela Universidade Federal de Pernambuco e doutorou-se em Educação (2000) pela Universidade de São Paulo. É Professora Titular da Universidade Federal de Pernambuco onde atua no Programa de Pós-Graduação em Educação e no Curso de Pedagogia (campus Recife). Integra a Linha de Pesquisa Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação. Foi Diretora do Departamento de Educação da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), professora da Educação Básica e Diretora de Planejamento da Secretaria de Educação de Pernambuco. Presidiu a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE); Coordenou o Grupo de Trabalho Estado e Política Educacional (GT05) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), entidade da qual foi também Vice-Presidenta (1993/1995) e Presidenta (2005/2009). Presidiu também a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae - 2011/2013). Coordenou a Comissão de Especialistas de Pedagogia e várias Comissões de Avaliação de Cursos da SESu/MEC. Atualmente atua como Membro na Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação. Desenvolve estudos e pesquisas na área de Educação, com ênfase em Política Educacional, principalmente nos seguintes temas: política educacional, formação de profissionais da educação, gestão da educação e educação superior.



### **Silke Weber**

Graduado em Sociologia na Université René Descartes (1972). Desenvolveu programas de pós-doutoramento nas Universidades de Bremen, de Paris V e na London School of Economics and Political Sciences (LSE). É professora emérita da Universidade Federal de Pernambuco e Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPE. Coordena o Grupo de Pesquisa Educação e Sociedade. Foi integrante de comitês da Fundação Carlos Chagas, Fundação Ford, CNPq, Capes, SBPC, ANPOCS, SBS ; Secretária de Educação do Estado de Pernambuco (1987/1990 e 1995/1998); integrante do Conselho Nacional de Educação (1996 a 2001); membro da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (2003) e da Comissão Técnica de Avaliação e de Acompanhamento (CTAA) do INEP, Ministério da Educação (2007/2011). É associada à Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS), membro da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC, integrante do Conselho Editorial de Educação e Sociedade, Sociedade e Estado, Política e Sociedade Cadernos CRH, Sociologias e membro do Comitê Científico da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Tem experiência na área da Psicologia Social, Educação e Sociologia. Tem desenvolvido trabalhos principalmente nos seguintes temas: ensino superior, educação e projetos de sociedade, educação brasileira, políticas educacionais, profissionalização e formação do professor, qualidade da educação pública.

### **Taís Moura Tavares**

Graduação em Pedagogia (1982) e mestrado em Educação (1990), títulos obtidos pela Universidade Federal do Paraná. Obteve o doutorado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2004) e é professora aposentada da Universidade Federal do Paraná. Atualmente é professora do Programa de Pós-graduação em Educação da UFPR, vinculada ao Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação-NuPE. Tem experiência na área de Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: política educacional e gestão educacional.



@npae

Ministério da  
Educação

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PÁTRIA EDUCADORA