



Qualidade e avaliação: influências e significados na educação brasileira

Quality and assessment: influences and meanings in brazilian educational scenario

Qualité et évaluation: influences et significations dans l'éducation brésilienne

Regiane Helena Bertagna¹
UNESP/Rio Claro

Liliane Ribeiro de Mello²
Prefeitura Municipal de Campinas e Doutoranda e UNESP/Rio Claro

Resumo: Este artigo promove a reflexão intensificada nos discursos políticos oficiais brasileiros sobre a qualidade da educação. A partir de 1990, as avaliações de sistemas se constituíram como possibilidade para regulação da qualidade educacional, influenciada por organismos internacionais. Utilizamos do levantamento documental e bibliográfico (abordagem qualitativa) sobre a política nacional de avaliação no Brasil e as orientações do Banco Mundial para o setor educacional. Buscamos esclarecer sobre as ideias, os valores propagados e subjacentes à qualidade, impregnados da lógica do mercado, apontando para a importância da disputa de outras ideias e valores que encaminhem para a construção da qualidade social da educação, com vistas a formação humana e o direito à educação pública de qualidade.

Palavras-chave: Qualidade educacional. Política educacional. Avaliação educacional. Qualidade social da educação.

Abstract: This paper put forward the reflections intensified in official Brazilian political tone on the quality of education. Since 1990, systems assessments have become a possibility for regulating educational quality, influenced by international organizations. Documentary and bibliographic survey (qualitative approach) was used on the national assessment policy in Brazil, as well as in the World Bank guidelines for the educational sector. We sought to clarify the ideas, the values propagated and underlying quality, saturated with market logic, pointing out to the importance of the dispute of other ideas and values that lead to the construction of the social quality of education, with a view towards to humanity and the right to quality public education.

Keywords: Educational quality. Educational assessment. Educational policy. Educational social quality.

Résumé: Cet article encourage une réflexion approfondie dans les discours politiques officiels brésiliens sur la qualité de l'éducation. Depuis 1990, les évaluations des systèmes sont devenues une possibilité de régler la qualité de l'éducation, influencée par les

¹ Professora Pós-Doutora vinculada, ao Programa de Pós-Graduação em Educação e ao Departamento de Educação da UNESP/Rio Claro. Vice-líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (GREPPE), seção UNESP/Rio Claro. *E-mail:* regiane.bertagna@unesp.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/4538018150038718>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0003-4415-0978>.

² Professora na Prefeitura Municipal de Campinas e Doutoranda no PPG-Educação da UNESP/Rio Claro. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (GREPPE), seção UNESP/Rio Claro. *E-mail:* liliane.mello@unesp.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/3408226497272846>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0001-7263-7922>.

organisations internationales. Nous utilisons l'enquête documentaire et bibliographique (approche qualitative) sur la politique nationale d'évaluation au Brésil et les directives de la Banque Mondiale pour le secteur de l'éducation. Nous cherchons à clarifier les idées, les valeurs propagées et sous-jacentes à la qualité, imprégnées de la logique du marché, soulignant l'importance de la contestation d'autres idées et valeurs qui conduisent à la construction de la qualité sociale de l'éducation, en vue de la formation humaine et du droit à une éducation publique de qualité.

Mots-clés: Qualité de l'éducation. Politique éducative. Évaluation pédagogique. Qualité sociale de l'éducation.

Recebido em: 30 de maio de 2020

Aceito em: 10 de junho de 2020

Introdução

Na Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988), art. 206, inciso VII, bem como na Lei nº 9394 de 1996 (LDB) (BRASIL, 1996), art. 2º, inciso IX, há referência à “garantia de padrão de qualidade” para o sistema de ensino concomitante ao acesso (apresentado no art. 208, inciso IV da CF/88 e art. 3º, 4º, 5º, 37 da LDB), porém, não trazem uma especificidade quanto ao entendimento do que seja este padrão mencionado e nem os meios de como alcançá-lo. Apesar da LDB, no art. 4ª, inciso IX, apresentar que os padrões mínimos de qualidade seriam definidos pela “variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996) não esclarece o que seriam estes insumos, o mesmo ocorre no art. 9º, inciso VI, que apresenta a avaliação do rendimento escolar objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade da educação, sem apontar quais seriam os resultados satisfatórios, quais as condições/situações são consideradas como prioritárias e quais ações são efetivas para a melhoria. E temos mais recentemente, a Lei n.º 13.005/2014, denominada Plano Nacional da Educação (PNE) (BRASIL, 2014) que na discussão da qualidade educacional, aponta, entre outros aspectos, a prevalência do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). É importante destacar que no documento, com relação à qualidade educacional, a noção de investimento público em educação abre oportunidade para o repasse de recursos públicos para o setor privado, além de, se examinado mais detalhadamente, revela a concepção de qualidade atrelada, principalmente, a indicadores passíveis de medição em testes padronizados pelas avaliações externas. Portanto, a legislação que serve de fundamento para as políticas públicas nos instiga ao aprofundamento de como se objetiva o conceito de qualidade disseminado nas políticas educacionais brasileiras.

Observamos que a prioridade à qualidade têm sido frequente no discurso político há alguns anos (BRASIL, 1995a; 2014; INEP, 2007; 2011), o que nos faz refletir sobre o porquê desta ênfase e para quem ela é de fato destinada e garantida.

No entanto, é possível inferir que há uma concepção de qualidade assentada em valores inerentes à lógica do setor privado mercantil, arraigados a pressupostos neoliberais (SILVA, 2009), os quais são utilizados para responsabilização e meritocracia por conta da ênfase nos resultados, fortalecendo a competição e o individualismo (FREITAS, 2012), e não, efetivamente, de qualidade como um direito a ser garantido pelo Estado a todos, o que remeteria à obrigação estatal em oferecer mais aporte técnico, pedagógico e financeiro para melhorias na educação, diante das discrepâncias regionais brasileiras e das desigualdades de condições de aprendizagem dos estudantes.

Neste sentido, ressaltamos que não há neutralidade no termo “qualidade” e que precisamos contextualizá-lo histórica e socialmente, porque ele implica interesses, significações e valores em disputa na sociedade (SILVA, 2009; SORDI et al 2016; BERTAGNA, 2017; entre outros).

Em sendo assim, para além da reflexão sobre a qualidade educacional disseminada nos documentos oficiais, o propósito do texto é examinar a qualidade educacional considerando o entendimento do contexto político nacional e internacional, sem perder de vista a qualidade social da educação que objetivamos.

Para isto, por meio de uma abordagem qualitativa (YIN, 2016), utilizamos o levantamento documental e bibliográfico (GIL, 2002) e destacamos, entre outros, as legislações nacionais, os documentos que apresentam os princípios e desdobramentos da reforma da administração pública brasileira implementada a partir da década de 1990 e de formulação e reformulação da política avaliativa, tais como: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE); Planejamento Político-Estratégico 1995-1998 do MEC; Proposta e Notas técnicas sobre o IDEB 2007-2017, do INEP, bem como alguns documentos de orientação internacional do Banco Mundial para compreender suas relações com a reforma educacional brasileira, a saber: *Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial*; e *Aprendizagem para todos: Estratégia 2020 para a Educação do Grupo Banco Mundial*. A legislação nacional e os documentos citados se fizeram pertinentes para uma compreensão do contexto histórico que permeiam a política educacional brasileira, e, junto a outros textos teóricos que aprofundam a temática, auxiliam no entendimento da construção do conceito de qualidade educacional no Brasil.

Similitudes da qualidade como orientação do Banco Mundial e política do MEC

Na década de 1990, a educação sofreu implicações de um movimento que teve início durante a Reforma do Aparelho do Estado brasileiro no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), cujo objetivo era tornar o Estado mais gerencialista e menos burocrático, ou seja, minimizar seu poder de execução (descentralização de ações) para maximizar seu poder administrativo e regulador (controle de resultados) em busca de maior eficiência (BRASIL, 1995b). Os fundamentos, objetivos e metas desta reforma foram apontados no documento oficial intitulado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), publicado em 1995, pelo Ministério de Reforma do Aparelho do Estado (MARE), tendo Luis Carlos Bresser Pereira como ministro.

Diante da estratégia capitalista de enfraquecimento do Estado, concordamos com Frigotto e Ciavatta (2003) que se tratou de uma crise do capital, dada a acumulação e especulação financeira, que culminou na disputa pelo poder econômico, tecnológico e científico.

Há maior alinhamento à ideologia neoliberal na formulação das políticas públicas a partir deste momento histórico. De acordo com Severino (2007), o discurso falacioso do Estado em defesa da educação não condiz com a prática que mantém a desigualdade: “Esse discurso se pauta em princípios e valores elevados, mas que não são sustentados nas condições objetivas para sua realização histórica no plano da realidade social” (SEVERINO, 2007, p. 304). Severino (2007) ainda explica que o neoliberalismo prega uma cultura com ânsia pelo consumo e foco no ser individual em detrimento do social, que se desdobra no delineamento, também, das políticas educacionais.

Em uma análise contextual, compreendemos as relações da reforma do Estado e, conseqüentemente, da reforma educacional brasileira com as influências de órgãos internacionais, como por exemplo, observa-se afinidades de políticas do setor com orientações do Banco Mundial (BM) neste período. A influência do BM, se expressa na adesão/expressão nos documentos nacionais das ideias projetadas pelo órgão internacional, e também, pela intenção de angariar financiamento deste órgão para projetos sociais, concomitantemente, aos projetos educacionais do país.

Ressaltamos, ainda, que as metas e indicações do BM para a educação estão de acordo com as proposições de um contexto mundial de reforma na administração pública modelada nesta perspectiva neoliberal. Assim, propagam uma nova forma de organização estatal com vistas a favorecer novos serviços e produtos para sustentar a economia, ampliando as possibilidades da geração de lucros e minimização do Estado frente ao mercado, portanto, cabendo ao Estado servir aos ideais do mercado, quando lhe for conveniente.

Desta forma, a educação se torna mais uma área de ampliação para a atuação (exploração) empresarial, uma vez que o BM, que considera a educação como um investimento econômico com base na teoria de capital humano (SCHULTZ, 1973), passa a enaltecer a qualidade educacional a serviço dos “consumidores”.

Retomando a situação política brasileira, o MEC publicou, no ano de 1995, um documento intitulado *Planejamento Político-Estratégico 1995-1998* (BRASIL, 1995a) que trazia os elementos de uma reforma apontada como necessária para elevar o padrão de escolarização no Brasil, com a descentralização da execução (como exemplo temos o movimento de municipalização do ensino fundamental) e as avaliações sistemáticas do desempenho dos alunos e das instituições de ensino (como exemplo, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb). Este documento aponta a prioridade no primeiro grau (atual ensino fundamental), o gerencialismo como estratégia de gestão, a ênfase na autonomia escolar como uma maneira de responsabilização e a atuação do MEC como um órgão regulador.

Estes documentos (BRASIL, 1995a; BANCO MUNDIAL, 1996) apontam ainda um plano de ações para cada nível de ensino que inquieta pela sua proposição de resolução de problemas sob uma lógica de causa e efeito, como se a educação fosse um processo controlável/experimental, retirando sua complexidade.

As orientações do BM apontam a ampliação de matrículas na educação básica – que no Brasil corresponde ao ensino fundamental – como prioridade nos países em desenvolvimento, portanto, o poder público deveria focar o planejamento e os recursos para ampliação e manutenção desta etapa da educação, com forte apelo e incentivo para o estabelecimento de parcerias com a esfera privada (instituições com e sem fins lucrativos) para oferta e manutenção da educação infantil, ensino médio e o ensino superior (BANCO MUNDIAL, 1996).

Seguindo esta lógica, o governo brasileiro priorizou o ensino fundamental, cuja orientação do BM era de investimento massivo, porque uma educação “básica” seria necessária para minimizar a pobreza, ter controle da fecundidade e melhoria da saúde (BANCO MUNDIAL, 1996).

No entanto, apesar do foco do governo brasileiro no ensino fundamental e, progressivamente no ensino médio, estas etapas da educação não ficaram livres da inserção da esfera privada que objetiva a ampliação de lucros com oferta de produtos, além de introjetar de sua lógica competitiva e gerencial na gestão pública.

Diante disso, notamos que a lógica mercantil não tem colocado pautada a formação humana e a instrumentalização para a cidadania, mas seguindo recomendações capitalistas (como as do BM) de garantia de um “mínimo” de educação à classe popular e, ainda, permitindo a ampliação da atuação do mercado na esfera educacional.

Tal tendência também se observa no PNE, principalmente na estratégia 7.35 da meta 7 do referido documento que indica a “[...] regulação da oferta da educação básica pela iniciativa privada, de forma a garantir a qualidade e o cumprimento da função social da educação” (BRASIL, 2014, p. 5), ampliando a atuação da esfera privada a partir do discurso de garantia da qualidade. “Neste caso, o responsável pela garantia do direito à educação (o Estado) repassa suas obrigações para empresas educacionais, abrindo espaços para interpenetração da esfera privada na esfera pública” (FILIPE; BERTAGNA, 2015, p.56)

É importante lembrar, também, que as orientações do Banco Mundial (1996) para a educação em países em desenvolvimento seguem as proposições neoliberais para minimizar custos e melhorar os resultados.

Los gobiernos pueden ayudar a mejorar la calidad de la educación sobre todo mediante el establecimiento de normas, mediante el apoyo a los insumos que han demostrado mejorar los resultados, mediante la adopción de estrategias flexibles para la adquisición y el uso de los insumos y **mediante la vigilancia del rendimiento** (BANCO MUNDIAL, 1996, p.7, grifo nosso).

A referida “vigilância do rendimento” proposta pelo BM está incorporada nos sistemas de avaliação educacional que produzem os resultados dos rendimentos escolares dos estudantes nos diversos níveis de ensino. Esclarecendo a ênfase “nos resultados” contida no documento, temos:

La atención a los resultados entraña también el establecimiento de normas sobre rendimiento, en particular para las escuelas primarias y secundarias, y el desarrollo de **un sistema de evaluación para vigilar lo que aprenden los estudiantes**. Las normas, los planes de estudio y la vigilancia son más eficaces cuando están directamente vinculados mediante incentivos apropiados. (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 11, grifos nossos).

Podemos notar, por exemplo, que este órgão internacional propõe, em seu documento, que os governos dos países em desenvolvimento utilizem os sistemas de avaliação de rendimento para:

[...] **vigilar** los avances hacia la consecución de las metas educacionales nacionales, **evaluar** la eficacia y la eficiencia de políticas y programas determinados, **responsabilizar** a las escuelas del rendimiento de los alumnos, **seleccionar** a los estudiantes y otorgarles certificados, y **proporcionar información** a los profesores acerca de las necesidades de aprendizaje de los estudiantes considerados individualmente (Larach y Lockheed 1992). Se pueden además combinar con **incentivos** para impulsar a un sistema a obtener mejores resultados (BANCO MUNDIAL, 1996, p.112, grifos nossos).

Em sendo assim, notamos a influência destas orientações nas políticas educacionais brasileiras, uma vez que as avaliações externas em larga escala passaram a ser cada vez mais destacadas nos documentos do MEC a partir deste período histórico (FREITAS, 2004;

BERTAGNA; MELLO; POLATO, 2014). O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) foi institucionalizado no ano de 1990, seguiu sendo reformulado com perspectivas economicista e tecnicista (FREITAS, 2004) e continua a ser enfatizado atualmente sob a justificativa de que se articula com a busca do poder público pela melhoria da qualidade educacional, como se pode constar em documento mais recente do SAEB 2019:

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) tem como objetivo diagnosticar a educação básica do País e *contribuir para a melhoria de sua qualidade*, oferecendo subsídios concretos para a formulação, a reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a educação básica. (INEP, 2019, p. 4, grifos nossos)

Podemos, ainda, observar a continuidade das orientações do BM permeando a política educacional brasileira quando no ano de 2007, durante o governo do presidente Luís Inácio da Silva (Lula) do (Partido dos Trabalhadores), o IDEB foi criado pelo Ministério da Educação (MEC), em conjunto com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com a proposta de considerar tanto informações de desempenho em testes padronizados do SAEB quanto as de fluxo escolar para aferir a qualidade de cada escola pública avaliada (INEP, 2007).

Desta forma, esta medida aparece como suposta resolução do problema de qualidade nos sistemas de ensino, por meio da competição entre unidades e estabelecimento de metas a serem alcançadas, gerando o quase-mercado³, como se a organização da sociedade (desigual) não implicasse nas diferenças de atendimento e condições de aprendizagens, consequentemente na diferença de seus resultados nas avaliações. Paire, então, o questionamento de como, com a defesa da manutenção da lógica capitalista que carrega elementos de exclusão, segregação social, possibilitaria a igualdade de qualidade educacional para toda a população?

Em publicação mais recente, o documento intitulado “Aprendizagem para todos: investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento”, que apresenta a Estratégia 2020 para a Educação do Grupo Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2011), continua a reforçar as avaliações baseadas em testes standardizados. Este documento expõe a parceria do BM com diversos países para análises da qualidade educacional por meio destas avaliações e associa as competências exigidas nos testes tanto às questões individualizadas (sucesso pessoal), quanto ao crescimento econômico dos países.

No nível social, pesquisas recentes mostram que o nível de competências de uma força de trabalho – medido pelos resultados de avaliações internacionais de estudantes, como o Programa Internacional para a Avaliação de Alunos (PISA)

³ A construção do quase-mercado educacional é esclarecida por Bauer (2008, p. 565) que a coloca como “[...] uma lógica em que foram introduzidos mecanismos típicos da gestão privada no gerenciamento de serviços público.”

e as Tendências Internacionais no Estudo da Matemática e das Ciências (TIMSS) – prevêem taxas de crescimento econômico muito mais elevadas que as médias de escolaridade. (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 3)

Notamos que a avaliação externa em larga escala, dentro do atual contexto social, projeta a aplicação da lógica de controle de resultados na educação como uma ideia de produção de eficiência aos consumidores, pautada no individualismo e, conseqüentemente, relacionada ao mérito próprio pontuado pela perspectiva neoliberal. No entanto, entendemos que o potencial da avaliação está nas ações que são tomadas após a análise dos resultados, ou seja, avaliação não se finda em obtenção de um resultado, mas ocorre no processo para que avanços se efetivem e, no caso das avaliações de sistema, para que as políticas públicas sejam (re) formuladas com intuito de promover ações que garantam a melhorias no sistema de ensino (FREITAS et al, 2012).

A partir do exposto, vemos o desdobramento de um momento histórico na formulação de políticas públicas educacionais, ao qual incorpora a ideologia neoliberal, introduz a lógica da gestão nas instâncias públicas com viés de mercado, remete à regulação rígida que se utiliza da avaliação como um de seus instrumentos de controle de qualidade pautada em determinadas aprendizagens consideradas básicas (conhecimentos mínimos à classe popular) e inseridas na perspectiva de produção de mão de obra, conformação à competitividade e ao mérito, o que conduz a uma restrição da formação humana a este modelo societal e subvertendo a complexidade da área educacional e a gestão pública à lógica privada.

Qualidade como produto ou como direito?

À discussão acerca da qualidade educacional proposta nos documentos internacionais e nacionais, cabe-nos ressaltar a dificuldade em definir qualidade, uma vez que o conceito de qualidade remete ao contexto histórico, político, econômico e social, entre outros, e, seu entendimento, por muitas vezes carrega pressupostos ideológicos dos participantes de sua construção. Portanto, diante da multiplicidade do conceito de qualidade da/na educação, não se exige uma reflexão sobre os valores que as concepções carregam, pois:

Qualidade não é “algo dado”, não existe “em si”, remetendo à questão axiológica, ou seja, dos valores de quem produz a qualidade [...]. É um conceito que nasce da perspectiva filosófica, social, política de quem faz o julgamento e dela é expressão. Portanto, os enfoques e critérios assumidos em um processo avaliativo revelam as opções axiológicas dos que dele participam. (SOUSA, 2008, p. 267).

Como se trata de um conceito polissêmico, neste trabalho denominamos qualidade educacional oficial aquela obtida por meio do IDEB, criado no ano de 2007. Este índice considera os resultados dos testes cognitivos censitários da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil, que compõe o SAEB, concomitantemente ao fluxo escolar, composto pelas taxas de aprovação, reprovação e evasão dos estudantes (INEP, 2007).

A ênfase no discurso da qualidade mensurável tem se atrelado à necessidade de financiamento internacional, dado que muitas vezes, os padrões são impostos pelas agências financiadoras, por exemplo, o BM como apresentado anteriormente. Este discurso está em consonância com as premissas neoliberais para controlar e exigir “produtividade” do sistema educacional instrumentalizado também pela avaliação, ao passo em que torna a qualidade da educação um mérito a ser alcançado pelo esforço individual.

Como apontado, o sistema educacional brasileiro, ao longo do tempo, sofreu modificações e que se alinham às orientações/determinações contidas nos documentos do BM. Desta forma, se desponta a imposição de valores de mercado às instituições de ensino, se enaltece a esfera privada como eficiente e atribui à educação valores econômicos, e, uma concepção de qualidade restrita a aferição de um indicador de qualidade que, embora nos permita uma aproximação da realidade educacional brasileira, retrata apenas uma faceta dessa educação e, não permite que se promovam políticas educacionais públicas efetivas e comprometidas com o desenvolvimento e formação humana ampliada das crianças e jovens do país. Imprime nas escolas e seus profissionais uma corrida para obtenção de índices e metas quantitativas, obscurecendo os projetos pedagógicos e políticos das escolas implicadas com o entorno social.

A influência dos documentos analisados (internacionais e nacionais) impulsiona e induz a uma concepção de qualidade que, paulatinamente, se estabelece e conforma os sistemas educacionais nacionais e se propagam/se estendem aos sistemas educacionais estaduais, disseminando os valores (competitividade, meritocracia, avaliação de resultados/produtos) e a lógica inerentes ao setor privado mercantil (BERTAGNA; BORGHI, 2018). Em pesquisa realizada sobre a disseminação da concepção de qualidade atrelada às avaliações em larga escala no estado de São Paulo, Filipe e Bertagna (2017) também indicam nesta direção:

A naturalização da meritocracia, da competitividade, evidenciada pelos documentos oficiais do estado de São Paulo, possibilita o controle do processo educativo por meio dos testes. Isso torna possível a responsabilização e a transposição da lógica de mercado (gerencial), portanto, da esfera privada para a esfera pública, centralizadas no cumprimento das metas estabelecidas. (FILIPE; BERTAGNA, 2017, p.215)

Silva (2009) já nos alertava sobre a incorporação de valores mercadológicos na sociedade desde a infância e, que, os discursos de qualidade, subjacentes a esta lógica, carregavam forte apelo à competitividade e à liberdade de escolha, oriundos do setor empresarial.

Cury (2005) aponta que as políticas públicas inclusivas “[...] têm como meta combater todas e quaisquer formas de discriminação que impeçam o acesso a maior igualdade de oportunidades e de condições. E ainda “[...] trabalham com os conceitos de igualdade e de universalização, tendo em vista a redução da desigualdade social” (CURY, 2005, p.15) o que seria necessário para a efetiva qualidade de ensino.

Cury (2005) também destaca as disparidades de condições de vida no Brasil, um país rico com recursos mal distribuídos e, sendo assim, uma desigualdade de direitos efetivados na prática para possibilitar a emancipação social dos desprovidos.

Aqui cabe lembrar os apontamentos sobre a exclusão que ocorre dentro dos sistemas de ensino. Bourdieu e Champagne (1998) utilizam do termo excluídos do interior para tratar da ineficiência do acesso frente à permanência da desigualdade de oportunidades e aprendizagens devido às condições sociais e de capital cultural distintos dos estudantes, o que com a democratização do acesso permitiria uma exclusão branda, uma ilusão, por não favorecer a emancipação, mas sim uma manutenção das desigualdades, da ordem social capitalista no interior dos sistemas escolares. Em Freitas (2007) encontramos o termo eliminação adiada atribuído ao fato de que hoje há mecanismos/estratégias para forjar a inclusão através da “supressão” da reprovação escolar que inibe o fracasso do desempenho e remodela a exclusão dentro da escola, ou seja, mantém-se o aluno na escola, não para uma formação plena, mas para que não “incomodem”.

Freitas (2007) faz questionamentos importantes para se considerar a qualidade da escola/do ensino se pautando nas condições de vida dos sujeitos que ali se encontram. Este autor denuncia adesões à gestão por sistema da iniciativa privada e treinamento de alunos para melhorar resultados da Prova Brasil, afirmando que médias numéricas não podem ser consideradas sinônimo de qualidade porque encobrem muitos problemas enfrentados nos sistemas de ensino.

Freitas (2007) afirma ainda que mais gastos com a educação, redução de número de alunos por sala, ampliação do número de escolas, etc. são necessários, principalmente, para ensinar a pobreza:

O fato é que, para ensinar a pobreza, teríamos de gastar muito mais com educação, pois ela exige estratégias pedagógicas mais caras, já que mais personalizadas. Não poderíamos ter o número de alunos elevado em sala de aula, o que demandaria mais escolas. Não poderíamos tratar diferenciadamente a pobreza, do ponto de vista metodológico, deixando-a em trilhas secundárias

que a remetem ao nada. Tudo isso custa. Seria melhor assistir a sua passagem pelo sistema e, por que não, de certa forma facilitá-la? (FREITAS, 2007, p. 981)

E isto estaria em desarmonia com os pressupostos neoliberais propagados através dos documentos do BM (minimização de custos, sala com grande número de alunos, treinamento de professor e não valorização, etc.) e o que foi anunciado pelo governo brasileiro desde a década de 1990 (BRASIL, 1995a) e que continuou sendo aprofundado, como pode ser observado nos documentos, nas orientações políticas dos governos posteriores.

Vianna (2000), a propósito da dificuldade inerente à definição de qualidade na educação, provocava sobre a possibilidade de uma definição operacional de qualidade em educação que permitisse mensurá-la com precisão, pois, segundo o autor, à mensuração objetiva da qualidade necessitaria que se considerasse outros fatores condicionantes do rendimento escolar, tais como: materiais didáticos, rotina dos estudantes, organização escolar, currículo, entre outros.

Diante do exposto, questionamos se o IDEB e demais dados quantitativos equivalham à efetiva busca pela qualidade da educação para todos. Os resultados dos testes apontam o estado atual do desempenho dos estudantes e o fluxo escolar apresenta as condições de sucesso, fracasso e evasão escolar, mas a ênfase nestes dados, por si, não resolve os problemas, é importante ter ações que auxiliem as redes de ensino no enfrentamento aos seus problemas.

Neste sentido, juntamente com outros autores (SILVA, 2009; BERTAGNA, 2017), defendemos o conceito de qualidade social da educação, pois tal concepção propõe um olhar mais compreensivo para a escola, considerando as condições de vida dos sujeitos e os aspectos valorativos da ação educativa, um direito de todos e não um privilégio, tendo um potencial para a transformação/emancipação.

A concepção de qualidade educacional que objetivamos está atrelada a uma aprendizagem significativa, em que os conhecimentos historicamente produzidos são transmitidos não de maneira mecânica ou técnica, mas de forma contextualizada e problematizada para os estudantes. Portanto, a escola deve ser:

[...] 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 bem 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).

Para que isto se consolide, não basta somente obter dados quantitativos, pois exige uma contextualização de outros fatores que estão para além do resultado de uma prova e/ou culpabilização da unidade pela evasão ou reprovação. Necessita de uma visão social mais ampla para análise de problemas de exclusão que estão para além dos muros da escola e, constituem uma sociedade desigual. Esta qualidade não pode ser aferida por meio de apenas um indicador, é preciso avançar na construção de proposição de modelos que permitam um olhar mais ampliado da qualidade da escola de forma que os dados quantitativos informem, mas não limitem a sua construção considerando suas multidimensões (SORDI et al, 2016).

A qualidade social é o caminho a ser seguido no campo educacional, na perspectiva ensejada por Silva (2009, p. 223), que esclarece: “[...] a qualidade social na educação não se restringe a fórmulas matemáticas, tampouco a resultados estabelecidos a priori e a medidas lineares descontextualizadas”, e Freitas et al (2012):

[...] não deve ser vista apenas como “domínio de Português e Matemática”, mas além disso, incluir os processos que conduzam à emancipação humana e ao desenvolvimento de uma sociedade mais justa. Nesse sentido, a qualidade da escola depende da qualidade social que se consegue **criar no entorno da escola**. (FREITAS et al., 2012, p. 79, grifo nosso).

Caminhar rumo à construção da escola pública de qualidade social, ainda que cercada das orientações/determinações propostas nos documentos investigados/analísados, nos faz refletir sobre os apontamento de Sordi, Bertagna e Oliveira (2018, p. 119): “O uso dos índices educacionais, como expressão (ortodoxa) de qualidade educacional, tem favorecido certa naturalização de uma forma (míope) de entender e de construir a escola de qualidade para todos. Quem seriam estes “todos”, afinal?”. As autoras reforçam o posicionamento crítico à limitação do entendimento sobre qualidade quando afirmam que “[...] a concepção de qualidade não pode ser apequenada. Nem deve induzir a que se admita que quantidade e qualidade são incompatíveis, exigindo que se façam escolhas” (SORDI, BERTAGNA, OLIVEIRA, 2018, p. 119). Neste sentido se deve favorecer

[...] a construção de uma concepção de qualidade e de avaliação que potencialize e contribua para a formação humana mais ampla, assentada em princípios formativos que permitam o desenvolvimento do indivíduo em sua totalidade e garantam, de fato, o seu direito à educação (BERTAGNA, 2017; ARROYO, 1999; CALDART, 2014). O que é contrário à propositura, em muitos casos, postulada nas políticas educacionais atuais, em que a única forma possível de obtenção da qualidade se pauta na competitividade individual dos alunos, a partir de seus próprios méritos, observados por meio da medição quantitativa de proficiência em testes cognitivos de português, matemática e, algumas vezes, intercalados com as ciências da natureza e ciências humanas. (SORDI, BERTAGNA, OLIVEIRA, 2018, p. 130)

A construção da qualidade social da educação deve permitir, contrariamente ao proposto nas orientações e diretrizes dos documentos analisados, a formação humana ampliada de nossas crianças e jovens. Bertagna (2017, p.38) apresenta a possibilidade de ampliação das dimensões para a formação humana com fins emancipatórios no quadro abaixo:

Quadro 1 - Dimensões propostas para a formação humana

Dimensões propostas	Aproximações para entendimento
Dimensão político-social	Pode ser abordada por meio da constituição de espaços e momentos coletivos de participação, nos quais todos os sujeitos da escola desenvolvam uma capacidade de refletir e propor rumos de ações para o ambiente escolar e social em que se inserem.
Dimensão ética	Inclui a formação de valores que compactuem com a perspectiva acima abordada: alteridade, diálogo, cooperação, solidariedade, respeito, justiça. Afirmar esses valores implica definir qual visão de mundo os embasa
Dimensão afetiva	Inclui o âmbito das relações interpessoais entre sujeitos da escola e entre estes e a comunidade, pautadas por sentimentos de afeto, cuidado, preocupação, respeito.
Dimensão corporal	Envolve o desenvolvimento de uma concepção de saúde atrelada ao bem-estar físico e ao conhecimento sobre o próprio corpo
Dimensão cognitiva	Implica nos conhecimentos e conteúdos das variadas áreas do conhecimento. Conhecer vai além de ter informação e desenvolver habilidades para saber lidar com as informações disponíveis na chamada “sociedade do conhecimento”. Significa, pois, também solidificar conteúdos de base das diferentes áreas do conhecimento.
Dimensão artística e cultural	Trabalhar com manifestações artísticas e culturais que permitam o desenvolvimento da criatividade, da sensibilidade estética, da capacidade de ler de forma crítica a realidade e de expressar-se por meio de diferentes/múltiplas linguagens

Fonte: Elaborado pelo coletivo de pesquisadores do LOED e disponível em Bertagna (2017, p.38).

Bertagna (2017) destaca ainda que são os processos de Avaliação Institucional Participativa (AIP) que corroboram para abarcar e compreender estas dimensões formativas em uma construção junto aos atores sociais para buscar melhorias.

Embora estes estudos tenham enunciado a importância da ampliação dos aspectos relativos à avaliação da qualidade da educação, a pressão sobre os sistemas escolares para cumprimento das metas de indicadores quantitativos é que tem se consolidado como política educacional brasileira para referenciar a melhoria da qualidade. Como exemplo, podemos verificar que a meta 7 do atual PNE 2014-2024 relaciona o IDEB e a qualidade educacional, apresentando uma tabela com os índices a serem alcançados para os anos iniciais do ensino

fundamental, para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio, com periodicidade bienal nos anos de: 2015, 2017, 2019 e 2021. E, ainda, a estratégia 7.11 que trata do desempenho que o Brasil terá que alcançar no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), que, de acordo com a Lei, é “[...] tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido [...]” (BRASIL, 2014, p. 4); as dimensões apresentadas pretendem colaborar e instigar para a produção e emergência de outros olhares para além da avaliação em larga escala, ou melhor, sendo ela um componente do entendimento do processo de avaliação educacional que se envolve juntamente com a avaliação de aprendizagem (interna as escolas-formativa) e a avaliação institucional (participativa) na construção da qualidade (social) rumo a formação humana (ampliada), “[...] de forma a contemplar uma perspectiva (outra) que de fato promova o desenvolvimento humano em suas múltiplas potencialidades, bem como uma educação de qualidade, que é direito de todo cidadão.”(BERTAGNA, 2017, p. 43)

Notamos que, no Brasil, o sistema de ensino caminha rumo a uma qualidade que, de fato, tem sido mitigada para a maioria da população, se considerar que o acesso foi ampliado, mas não foi garantido de forma plena a todos e, ainda, se considerar os dados evasão, reprovação que persistem no sistema escolar, o que evidencia a necessidade de pensar a qualidade da educação referenciada socialmente, para além da ênfase em uma concepção pautada em valores excludentes, expressas nos documentos investigados, subvertendo o direito a educação aos ditames do setor econômico capitalista.

Considerações para trilharmos outros caminhos

Por meio da análise dos documentos nacionais e internacionais, vemos que se tem despontado uma concepção de qualidade educacional como um produto, com uso da avaliação de resultado para seu controle, e a visão de educação como fonte de lucro, objetivando retorno do investimento (melhoria de mão-de-obra, de produção e de produtos). A partir desta premissa, tais documentos induzem e disseminam a propagação dos valores mercadológicos, tais como individualismo, competitividade, meritocracia como fundantes das orientações a serem encaminhadas e (per)seguidas pela educação para os governos dos países em desenvolvimento, como o Brasil.

Compreendemos que o caminho proposto para a construção da qualidade da educação, bem como as ideias e os valores que a constituem, embora se aparente hegemônico nos documentos investigados, está em disputa, o que, evidentemente, diante de um dado momento histórico e das forças políticas e sociais poderão estar mais ou menos instigados e

propensos a determinar o caminho a ser trilhado... Declarar esta disputa entre possíveis caminhos nos permite indicar que tais valores e ideias não são consenso, embora tenham sido projetadas e imprimam forte naturalização de um único caminho. Continuamos na luta por abrir, construir e efetivar outros passos e novos caminhos, para anunciar a construção da qualidade social da educação para uma formação humana (ampliada) emancipatória e o direito de todos a educação pública, gratuita, laica, de administração estatal, pois somente assim poderá ser de fato para todos/todas.

Tal qualidade dificilmente se efetivará com professores e gestores trabalhando sob pressão para alcançarem resultados previamente estabelecidos em metas meramente quantitativas sem considerar outros determinantes internos e externos à escola. A melhoria no ensino está para além, abarca a conscientização de que aprendizagem é muito mais que memorizar conteúdos e que ensinar é muito mais que apenas transmiti-los e que, portanto, o fenômeno educacional e sua complexidade deveria se restringir a apenas um índice ou indicador quantitativo. Pressupõe então, o envolvimento e compromisso de profissionais da educação e de poderes públicos com cada criança, adolescente e adulto, por meio da participação democrática, ao direito a educação acumulada historicamente em diferentes formas e dimensões da expressão humana, com potencial transformador e emancipador para a construção da justiça social.

Portanto, não se trata de culpabilizar e/ou responsabilizar, mas de se solidarizar e se comprometer socialmente com a construção da qualidade da escola pública, resguardando o valor social da educação para humanidade, valor que deve ser garantido a todos para a construção de uma sociedade justa. Neste sentido, o caminho parece despontar para elaboração de uma concepção mais alargada de qualidade da educação, onde se considere dados quantitativos e qualitativos, vários determinantes internos e externos à escola, numa perspectiva multidimensional, bem como várias formas de ensino-aprendizagem-avaliação que são (re)construídas pela comunidade escolar na apropriação do conhecimento acumulado e produzido pela humanidade e na constituição de uma sociedade com justiça social, sustentada pelos direito e não de privilégios.

Por meio desta investigação, notamos o esvaziamento das oportunidades distintas de participação dos atores sociais no debate da avaliação e da qualidade educacional, devido a centralização regulatória com perspectiva meritocrática. Desta forma, ponderamos que a democratização nos processos e nos formatos avaliativos é que possibilitarão caminharmos rumo à garantia do direito à educação de qualidade, o que faz urgir uma reformulação do modelo da avaliação no Brasil, incluindo em seu bojo a participação e outras dimensões a serem avaliadas.

Referências

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial. Série el desarrollo en la práctica.** Washington: Banco Mundial, 1996.

BANCO MUNDIAL. **Aprendizagem para todos: investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento.** Estratégia 2020 para a educação do Grupo Banco Mundial - Resumo executivo. Washington, DC: Banco Mundial, 2011.

BAUER, A. Do direito à educação à noção de quase-mercado: tensões na política de educação básica brasileira. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v.24, n.3, p. 557-575, set./dez. 2008. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/19272>. Acesso em: 02 mar. 2020. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol24n32008.19272>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: D.O.U. de 5 junho de 1988.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Planejamento Político-Estratégico 1995/1998.** Brasília: MEC, 1995a (mimeo).

BRASIL. Ministério da Administração e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE).** Brasília: Câmara da Reforma do Estado, novembro de 1995b.

BRASIL. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: D.O.U. de 23 dezembro de 1996.

BRASIL. **Lei n.º 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014, p. 1-7.

BERTAGNA, R. H. Dimensões da formação humana e qualidade social: referência para os processos avaliativos participativos. In: SORDI, Mara R. L. de; VARANI, Adriana; MENDES, Geisa S. C. V. (Org.). **Qualidade(s) da escola pública: reinventando a avaliação como resistência.** Uberlândia: Navegando Publicações, 2017.

BERTAGNA, R. H.; BORGHI, R. F. Sistemas de avaliação dos estados no Brasil: avanços do gerencialismo na educação básica. **Revista Teias**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 54, Jul./Set. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/view/36248>. Acesso em: 15 jun 2019. DOI: <https://doi.org/10.12957/teias.2018.36248>.

BERTAGNA, R. H.; MELLO, L. R.; POLATO, A. Política e Avaliação educacional: Aproximações. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, v.8, p.244 - 261, 2014. Disponível em: <http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/904>. Acesso em: 24 mai. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.14244/19827199904>.

BOURDIEU, P.; CHAMPAGNE, P. Os excluídos do interior. In: NOGUEIRA, A. A.; CATANI, A. (org.) *Escritos de educação*. 8ª ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

CURY, C. R. J. Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, vol.35, n.124, p. 11-32, jan./abr. 2005. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/419/422>. Acesso em: 30 jan. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0100-15742005000100002>.

FILIPPE, F. A.; BERTAGNA, R. H. A concepção de qualidade educacional impulsionada pelas avaliações externas no estado de São Paulo. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 55, n. 46, p. 188-219, out./dez. 2017. Disponível em:

<https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/13297>. Acesso em: 25 out. 2019.

DOI: <https://doi.org/10.21680/1981-1802.2017v55n46ID13297>.

FILIPPE, F. A.; BERTAGNA, R. H. Avaliação e qualidade no novo Plano Nacional de Educação: avanços e possíveis retrocessos? *EccoS – Rev. Cient.*, São Paulo, n. 36, p. 49-66, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/715/71541061004.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.5585/eccos.n36.5551>.

FREITAS, L. C. A avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.25, n.86, p.131-170, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v25n86/v25n86a08.pdf>. Acesso em: 19 mai 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000100008>.

FREITAS, L. C. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.28, n.100, p. 965-987, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1628100.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300016>.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.33, n.119, pp. 379-404, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a04v33n119.pdf>. Acesso em: 09 set. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200004>.

FREITAS, L. C. et. al. **Avaliação Educacional: caminhando pela contramão**. 4ª ed. São Paulo: Vozes, 2012.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.24, n.82, p. 93-130, abr. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a05v24n82.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000100005>.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Reynaldo Fernandes. Brasília: Inep, 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Nota Técnica - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de 2011**. Brasília, Inep, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Cartilha SAEB 2019**. Brasília: INEP, 2019.

SCHULTZ, T. **Capital Humano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SEVERINO, A. J. Fundamentos ético-políticos da educação no Brasil de hoje. In: LIMA, J. C. F., NEVES, L. M. W. (orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p.289-320.

SILVA, M. A. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos Cedex**, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a05.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622009000200005>.

SORDI, M. R. L. et al. Indicadores de qualidade social da escola pública: avançando no campo avaliativo. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 716-753, set./dez. 2016. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/4073/3271>. Acesso em: 04 jul 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.18222/eae.v27i66.4073>.

SORDI, M. R. L.; BERTAGNA, R. H.; OLIVEIRA, S. B. Qualidade da escola pública e as políticas neoliberais: que caminhos os estudantes sinalizam? **Políticas Educativas**, Santa Maria, v. 11, n. 2, p. 117-134, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/Poled/article/view/87295/50041>. Acesso em: 11 dez. 2019.

SOUSA, S. M. Z. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, D. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneo**s. 11^a edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008, p. 264-283.

VIANNA, H. M. **Avaliação educacional: teoria, planejamento, modelo**. São Paulo: Ibrasa, 2000.

YIN, R. K. **Compreendo a pesquisa qualitativa: pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.