

## Revista Tópicos Educacionais



Este trabalho está licenciado com uma Licença [Creative Commons - Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/). Fonte:

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/article/view/0000-0002-0793-1946>. Acesso em: 02 dez. 2020.

### REFERÊNCIA

KUNZ, Sidelmar Alves da Silva; TATAGIBA, Alessandro Borges; CASTIONI, Remi. Afinal, como definir a qualidade na educação?. **Tópicos Educacionais**, Recife, v. 23, n. 1, p. 179-201, jan/jun. 2017. Disponível em:

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/article/view/0000-0002-0793-1946>. Acesso em: 02 dez. 2020.

Revista

# Tópicos Educacionais

ISSN: 2448-0215 (VERSÃO ON-LINE)

---

**Afinal, como definir a qualidade na educação?**

**After all, how to define quality in education?**

Sidelmar Alves da Silva Kunz  
Universidade de Brasília - UnB  
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas  
Educaçõais Anísio Teixeira – INEP  
sidel.gea@gmail.com

Alessandro Borges Tatagiba  
Universidade de Brasília - UnB  
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas  
Educaçõais Anísio Teixeira - INEP  
alessandro.borges.tatagiba@gmail.com

Remi Castioni  
Universidade de Brasília - UnB  
kotipora@gmail.com

## **Resumo**

O objetivo deste artigo é o de identificar possíveis conceitos nos debates relacionados à qualidade educacional. No contexto atual, qualquer proposta de conceito sobre o tema qualidade educacional traduzirá um determinado conjunto de disputas ideológicas e de poder na nossa sociedade brasileira. Cientes dessa complexidade, trazemos esse tema à tona sob a ótica do direito à educação. Como procedimentos metodológicos, ancoramos as análises na pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados sugerem que, apesar da multiplicidade de possíveis conceitos sobre qualidade educacional, a sociedade brasileira pode e deve entendê-lo como um conceito sob o domínio dos direitos fundamentais, sobretudo como garantia de defesa de projetos de sociedade mais inclusiva e equitativa para mitigação das discrepâncias verificadas socioespacialmente.

**Palavras-chave:** Qualidade educacional. Direito à educação. Projeto de sociedade.

## **Abstract**

The aim of this paper is to present the conception of educational quality understood as a concept in dispute in Brazilian society, from the viewpoint of the trajectory of the right to education and its relation to the conflicts on the bulge of the different political projects of society. It is an anchored search on bibliographical and documentary analysis. The study shows that the content assigned to the quality idea is the result of socio-spatial relations marked by the defenses of projects of society that see education as a strategy for the articulation of their actions. In addition, it signals the importance of forging quality indicators of education which will help to increase citizen participation and consequently assign greater quality policy for Brazilian democracy.

**Keywords:** Educational quality. Right to education. Society project.

## **Primeiras palavras**

Amparados na ideia de qualidade e de aprendizagem como direito, esse trabalho foi construído com o propósito de contribuir para o debate corrente no meio político-social e nos espaços acadêmicos no que tange à definição de qualidade educacional. Sob a égide da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 a qualidade educacional ocupa lugar de destaque e assume grande relevância social, jurídica e política.

Ancorados nisso, temos como norte a necessidade de se produzir reflexões com base em uma consistente base empírica. Os nossos esforços se expressam por meio de uma revisão conceitual e uma sucinta revisão histórica sobre o tema. Em termos teóricos, manifestamos nosso entendimento no sentido de trabalhar com a teoria construída a partir dos dados, os quais estruturam a nossa perspectiva metodológica e analítica com rebatimento na organização lógica do texto.

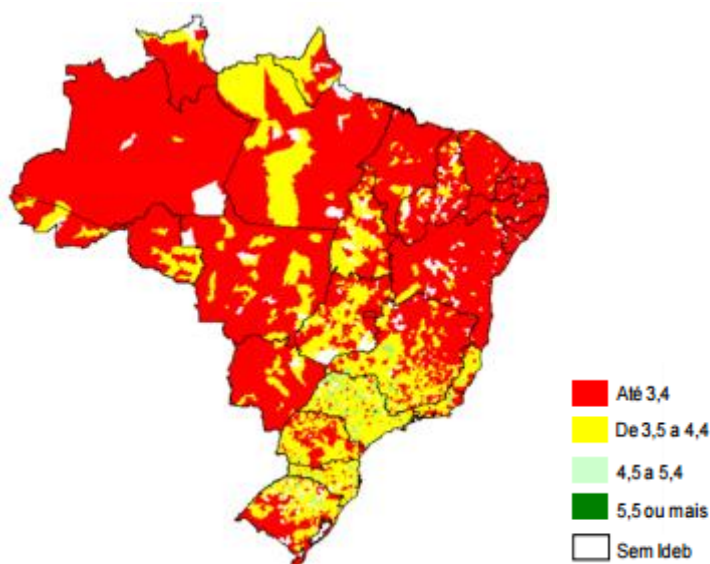
## **Contextualização do debate**

Esta seção contextualiza, principalmente do ponto de vista socioespacial, as discrepâncias verificadas na sociedade brasileira contemporânea, com base na evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), no período de 2005 a 2015. Com base nessa abordagem inicial, situamos o objetivo deste trabalho que é o de identificar possíveis conceitos nos debates relacionados à qualidade educacional.

Obviamente, no cenário das relações socioespaciais do Brasil atual, qualquer proposta de conceito sobre o tema qualidade educacional traduzirá um determinado conjunto de disputas ideológicas e de poder na nossa sociedade. Como procedimentos metodológicos, ancoramos as análises na seção a seguir com base na pesquisa bibliográfica e documental.

Da pesquisa documental, coletamos as figuras a seguir para contextualizar socioespacialmente as discrepâncias verificadas na sociedade brasileira contemporânea. Em 2005, conforme Figura 1, os espaços geográficos brasileiros com o Ideb mais baixo coincidiam, em grande parte, com os de baixo indicadores socioeconômicos.

**Figura 1 – Evolução do Ideb nos anos finais do ensino fundamental na rede pública - 2005**



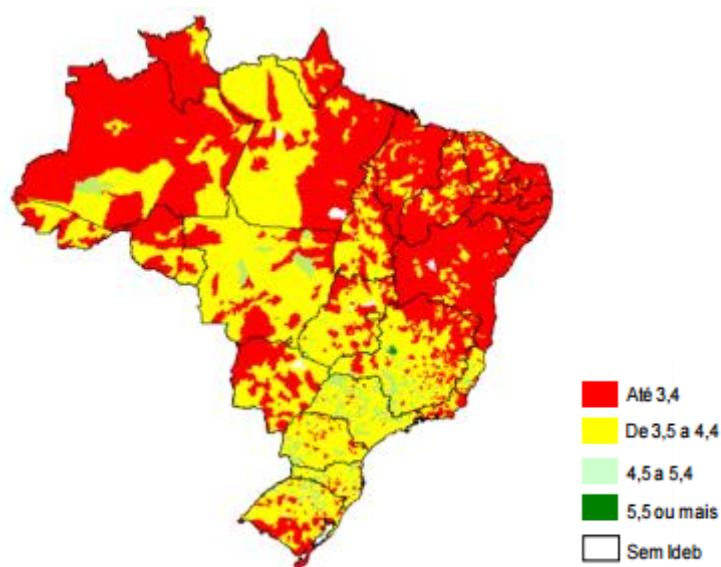
Fonte: Inep (IDEB – 2005 a 2015)

Por sua vez, de acordo com a Figura 2 a seguir, encontra-se um instantâneo da evolução do Ideb em 2007, ou seja, 2 anos após a primeira aferição do Ideb. Constata-se que o número de municípios no intervalo de 3,5 a 4,4 aumentou consideravelmente na região centro-oeste bem como em algumas partes da região norte e sul do Brasil.

As Figuras 3, 4, 5 e 6 a seguir repetem essa tendência, com um aumento significativo do intervalo 5,5 ou mais situado principalmente nas regiões centro-oeste, sul e sudeste.

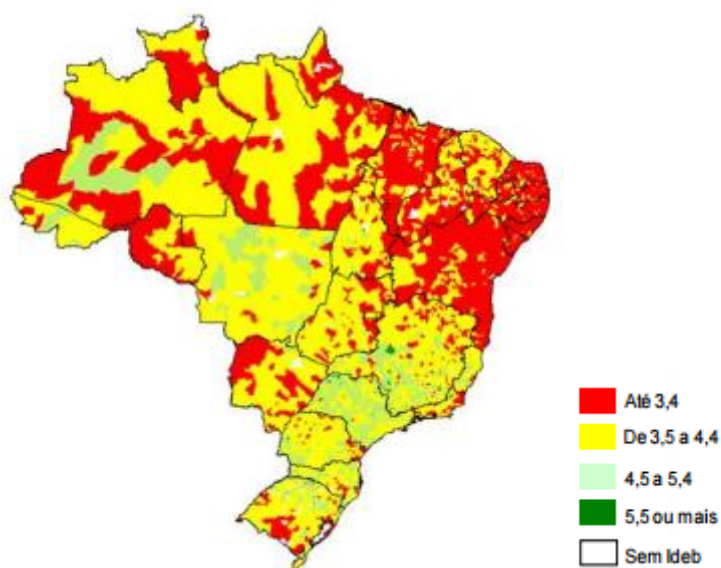
As Figuras de 1 a 6 evidenciam que o nordeste, com a exceção do Ceará, foi a região, que mostrou uma menor tendência de evolução no Ideb em termos gerais. Dado que essa é a região brasileira com os mais baixos índices socioeconômicos, esse conjunto de figuras evidencia que a questão da qualidade educacional não pode ser discutida dissociada de questões correlacionadas tais como indicadores de qualidade de vida, segurança, saúde, acesso aos meios de subsistências entre outros.

**Figura 2 – Evolução do Ideb nos anos finais do ensino fundamental na rede pública - 2007**



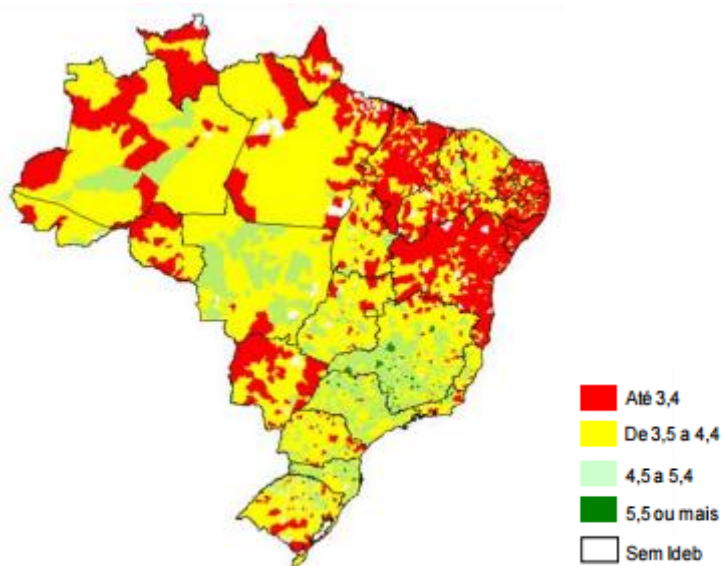
Fonte: Inep (IDEB – 2005 a 2015)

**Figura 3 – Evolução do Ideb nos anos finais do ensino fundamental na rede pública - 2009**



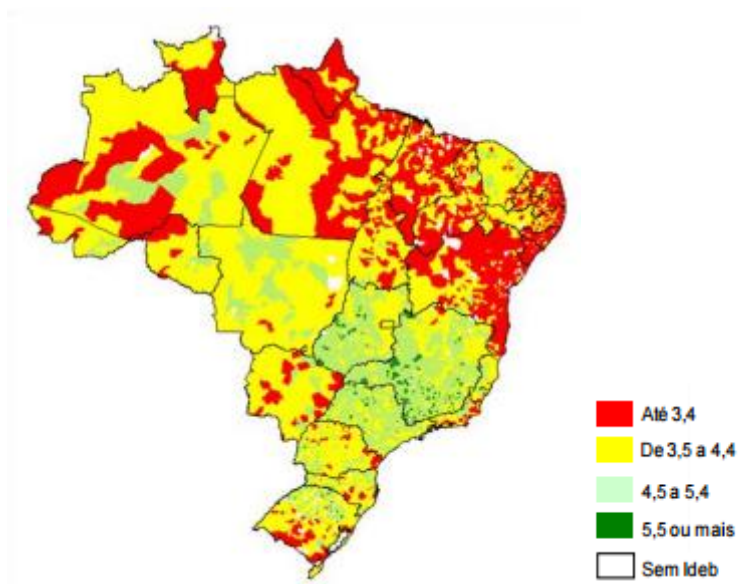
Fonte: Inep (IDEB – 2005 a 2015)

**Figura 4 – Evolução do Ideb nos anos finais do ensino fundamental na rede pública - 2011**



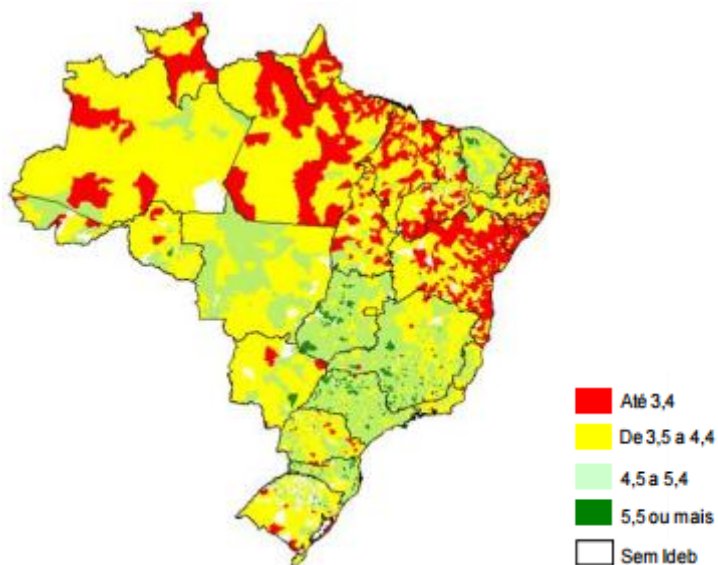
Fonte: Inep (IDEB – 2005 a 2015)

**Figura 5 – Evolução do Ideb nos anos finais do ensino fundamental na rede pública - 2013**



Fonte: Inep (IDEB – 2005 a 2015)

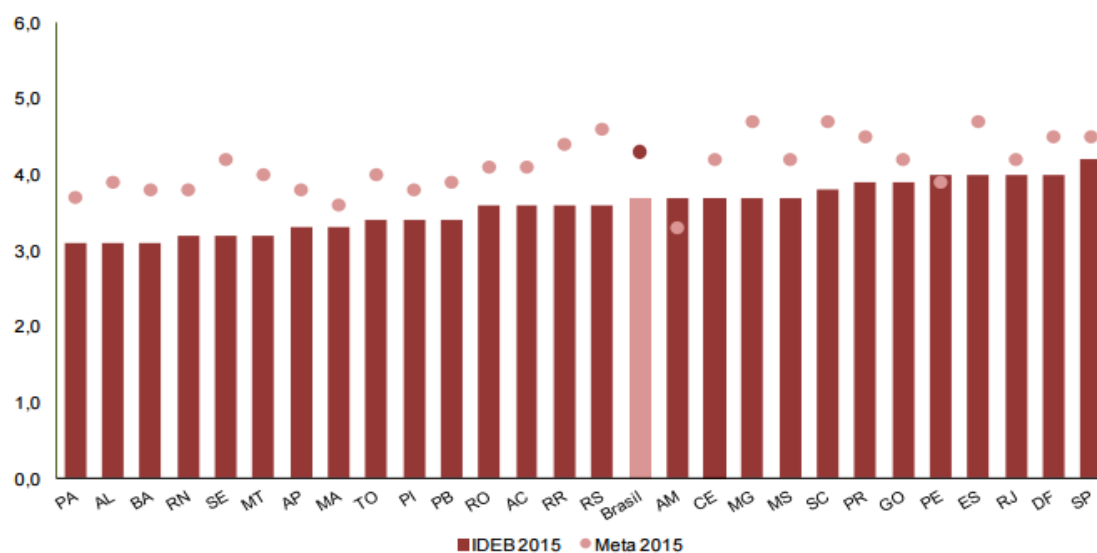
**Figura 6 – Evolução do Ideb nos anos finais do ensino fundamental na rede pública - 2015**



Fonte: Inep (IDEB – 2005 a 2015)

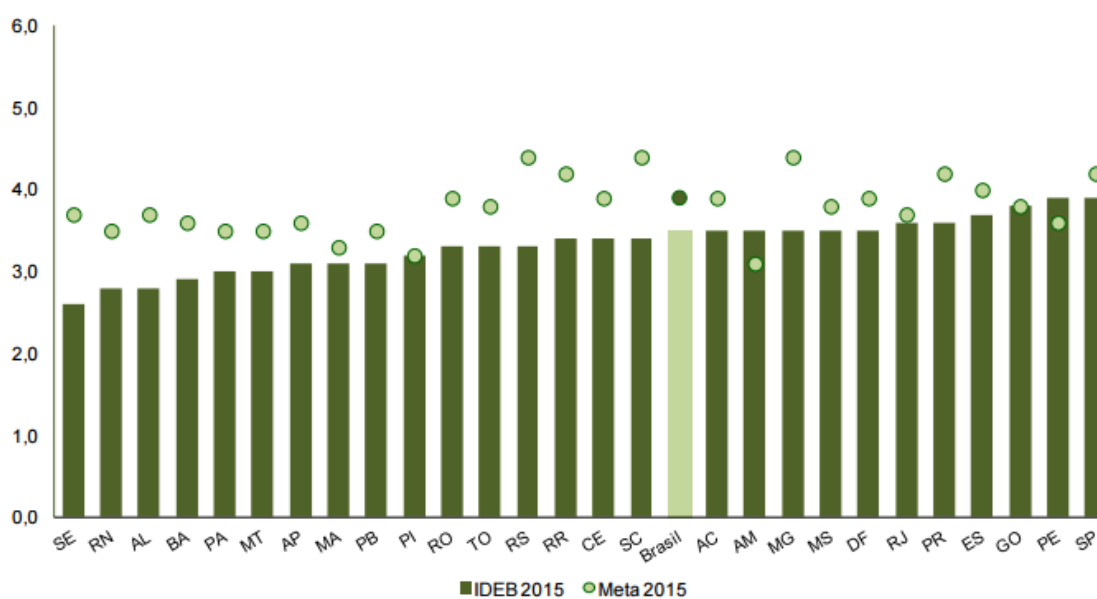
Os gráficos a seguir servem para dar um panorama acerca das unidades da federação brasileira, considerando as suas condições em termos de atendimento das metas fixadas para 2015 no que tange ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para o ensino médio.

**Gráfico 1 – Ensino médio – Ideb e metas por unidade da federação – total 2015**



Fonte: Inep 2015

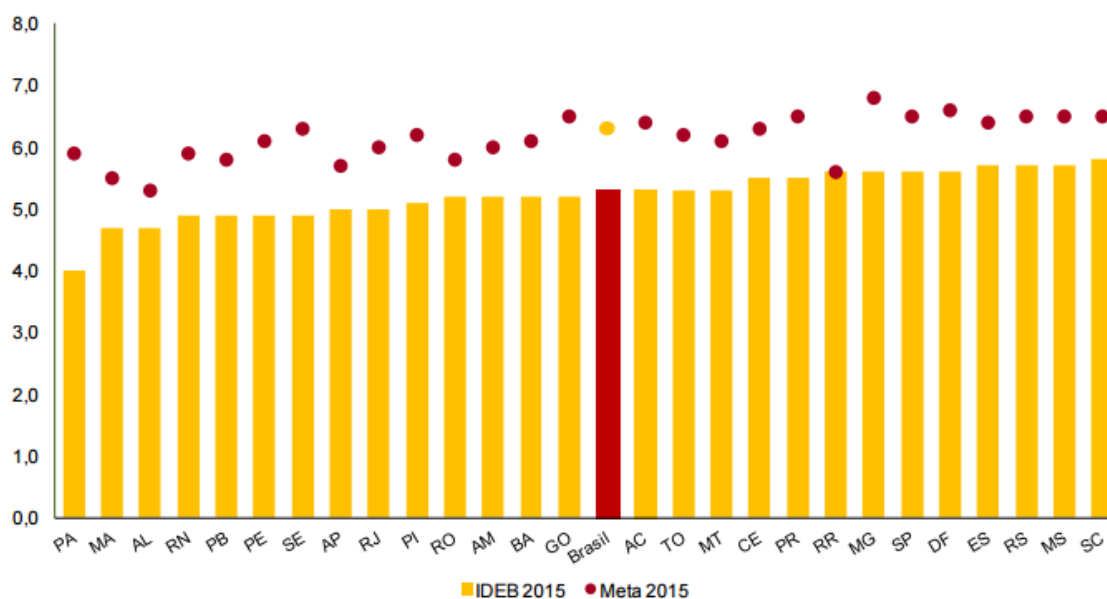
**Gráfico 2 – Ensino médio – Ideb e metas por unidade da federação – rede estadual - 2015**



Fonte: Inep 2015



**Gráfico 3 – Ensino médio – Ideb e metas por unidade da federação – rede privada - 2015**



Fonte: Inep 2015

### Qualidade educacional como direito

Na seção anterior contextualizamos a proposta deste trabalho com alguns indicadores educacionais, a título de exemplificação e ilustração. Esta seção, apesar da multiplicidade de possibilidade de conceituar qualidade educacional, focaliza a concepção de qualidade sob a ótica do direito educacional. Estamos cientes de que não se trata de um termo neutro e despojado de ideologias e de projetos políticos distintos. O que se verifica empiricamente nos processos de definição, desenho, execução e avaliação das políticas educacionais. Em suma, qualquer que seja o conceito de qualidade educacional no foco do debate, no fundo haverá sempre uma concepção de sociedade.

Dado amplo espectro de conceito sobre o tema, este trabalho baseia-se nas discussões sobre qualidade educacional como direito. Igualmente, fundamenta-se numa perspectiva de análise crítica, que toma como referência bibliografias e documentos normativos sobre a qualidade educacional e o direito à educação.

A concepção de qualidade educacional esboçada neste artigo reflete a compreensão de educação enquanto direito social nos marcos da Constituição Federal de 1988. O significado desse entendimento repercute na necessidade de meditar sobre o papel da educação na condução das políticas públicas adotadas pelo Estado frente às desigualdades socioespaciais.

Considera-se que os processos e os contextos que envolvem o direito à educação, devem ser vistos numa conjugação de forças e como resultante de conflitos sociais. É salutar o registro de que o direito à educação reconhecido em lei é recente, datado da transição do século XIX para o XX (CURY, 2002), e isso é consequência das disputas por poder no seio social.

Embora os avanços educacionais possam ser interpretados em certa medida como parte de estratégias das classes dirigentes que descobriram, “[...] na solução coletiva, diversas vantagens que o anterior sistema de autoproteção não continha” (CURY, 2002, p. 253), é inegável a força argumentativa do posicionamento de que a educação integra um conjunto de reformas sociais em horizontes de contestação da sociedade capitalista em busca da consolidação de uma nova sociedade.

Fonte: Inep (IDEB – 2005 a 2015)

### **O lugar da educação na luta pelos direitos como cidadão**

Cientes dos dilemas que se colocam em nosso país no cenário em que os despossuídos em suas tentativas de garantir seus direitos são encarados como “[...] problemas de polícia e tratados com todo o rigor do aparato repressor de um Estado quase onipotente” (BUFFA, 2010, p. 32), acreditamos que o acesso aos meios econômicos, ao saneamento, à segurança alimentar, entre outros, é tão básico como é o acesso à educação de qualidade.

Com foco nesse desafio, a educação, para Cury (2002, p. 254), figura como um “[...] canal de acesso aos bens sociais e à luta política e, como tal um caminho também de emancipação do indivíduo diante da ignorância”. Ao se recorrer a Buffa (2010), nota-se que a autora complementa essa leitura quando explica que, ainda na concepção de Galileu ao tentar compreender o universo, a educação tinha como objetivo o

aperfeiçoamento da vida humana e contribuir para a diminuição do sofrimento dos homens.

Assim, indubitavelmente, a educação é ostentada como um elemento fundamental na edificação da igualdade dos indivíduos concretos, pois, sabe-se que a igualdade jurídica tem escamoteado a desigualdade dos indivíduos. Em face dessa noção, fica explicitada a magnitude da educação enquanto meio que permite ao homem se conhecer melhor, disponibilizando mecanismos para influenciar nos destinos de sua comunidade bem como construindo caminhos para a efetivação da igualdade.

Em outro turno, pensar a educação enquanto possibilidade de transformação da ordem vigente não exclui o fato de que carrega em si a representação de um espaço crucial para a reprodução ou manutenção das desigualdades espaciais. Essa contradição está no âmago das disputas de projetos políticos de sociedade.

Com base em Horta (1998), a reflexão sobre o direito à educação é de grande relevância, sobretudo por se constituir como um direito social da cidadania. Em sua concepção a definição dos direitos sociais da cidadania se deu por processo complexo, no qual se evidencia as marcas das relações entre as transformações da sociedade e as exigências dos direitos sociais.

Ressalta-se que a intensificação do clamor pela efetivação dos direitos sociais se deu na proporção da velocidade e profundidade das mudanças no âmago social. As inovações técnicas contribuíram significativamente para a ampliação das demandas sociais que apresentam exigências defronte à consciência de que para a consolidação de um regime do povo e para o povo é nevrálgico uma formação política ampla a todos os cidadãos. Portanto, percebe-se a centralidade da educação para os propósitos de cidadania, igualdade e liberdade.

Considera-se interessante pontuar que no cerne das interpretações dos processos que permeiam a constituição das sociedades modernas a relação entre educação e estruturação da nova ordem política projetava que “[...] a educação quem venceria a barbárie, afastaria as trevas da ignorância e constituiria o cidadão” (ARROYO, 2010, p. 41).

É explícita nessa passagem a feição miraculosa da educação tida como capaz de configurar um novo homem portador de liberdade e adaptável ao mercado econômico, social e político. Essa perspectiva não parece ser a mais razoável para se discutir o lugar da educação na luta pelos direitos como cidadão. Isso porque a educação não deve ser

vista como redentora, salvadora, mas uma instância estruturante para as transformações da sociedade já que é parte fundamental dela.

Em que pese o direito à educação ter figurado em distintas perspectivas e ideologias como fundamental, só foi proclamado e protegido posteriormente a direitos como igualdade, propriedade privada e segurança jurídica. Essa incorporação com lamentável atraso no rol dos direitos humanos implicou na visão quanto a sua aplicabilidade e alcance.

O descompasso retratado revela-se como resultado de interpretações da realidade que visam sustentar um modelo articulado em concepções de poder que atribuem a uma minoria “[...] sábia, esclarecida, moderna e racional” (ARROYO, 2010, p. 43) o direito de governar e decidir em nome de todos, isso enquanto a maioria não estiver apta a compreender os valores da nova ordem instaurada. Sobre essa relação, Miguel Arroyo (2010, p. 43) afirma que:

camadas populares ainda são consideradas bárbaras demais, por não estarem educadas para o uso racional da liberdade e da participação política. Essa educação moderna passou a ser pensada como um dos mecanismos para estabelecer as novas cercas de uma liberdade conquistada, porém vigiada e limitada (ARROYO, 2010, p. 43).

Na análise de Azevedo (2011), é fundamental sempre ter por base nas reflexões sobre a educação a ideia de que é concernente a um direito universal “[...] cujo usufruto pode largamente contribuir para a construção de outro padrão das relações sociais, distanciado do injusto padrão ora imperante entre nós” (AZEVEDO, 2011, p. 412). Veja-se que é atinente ao ponto de tensão que põe a escolarização como questão de debate constante no intuito de construir novas possibilidades de intervenção social.

No que tange ao avanço no entendimento da educação como direito social, cabe agora refletir sobre sua individualidade ou distinção em relação aos demais, antes de desenvolver breve raciocínio sobre o caminho percorrido no Brasil tendo por fim a consolidação desse direito na realidade social brasileira. Nesse tom, o direito à educação é um direito especial no campo dos direitos sociais.

Na visão de Horta (1998), esse direito difere da dimensão dos outros serviços prestados à sociedade porque enquanto que os direitos como assistência médica gratuita e habitação são oferecidos somente àqueles que solicitam, podendo o cidadão escolher conforme seus interesses individuais a educação é ao mesmo tempo direito e obrigação,

já que os pais ou as crianças não podem optar em dispensá-la. Isso porque o desenvolvimento de um coeficiente mínimo de educação significa melhor exercício da cidadania política, sendo esse direito entendido como um elo entre os direitos políticos e os direitos sociais.

### **Reflexões sobre a trajetória recente do direito à educação no Brasil**

O grande salto presente na Constituição de 1988 é o fato de que “[...] o direito à educação deixa de ser respeitado não só quando o ensino obrigatório não é oferecido pelo Poder Público, mas também quando esta oferta se faz de forma ‘irregular’.” (HORTA, 1998, p. 26-27).

Além desse aspecto, o Estatuto da Criança e do Adolescente que tem previsão de responsabilização pela oferta irregular, assim como o Código Penal Brasileiro que declara como crime de abandono intelectual o não provimento de instrução primária de filho em idade escolar, podendo imputar pena de até um mês de detenção. Diante disso, com a Carta Cidadã de 1988 fica garantido o ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para aqueles que não tiveram acesso na idade própria, e é colocado como necessária a progressiva universalização do ensino médio gratuito.

A tutela desse direito de maneira efetiva posiciona-se como fundamental, pelo fato de constituir-se em aspecto político da maior importância para o funcionamento e melhoramento dos processos democráticos da sociedade brasileira. A democracia depende da garantia de educação de qualidade capaz de oferecer os coeficientes mínimos para a atuação cidadã tendo em vista assegurar os direitos constitucionalmente previstos.

A efetivação de uma série de outros direitos depende do grau de formação, conscientização, crítica, participação e qualidade do debate realizado pela sociedade tendo em vista promover soluções para os problemas que lhe aflige, e tudo isso depende inevitavelmente de uma educação de qualidade.

Os avanços observados no sentido de garantir educação para além do ensino primário são representações de conflitos em defesa de pensamentos-alicerce numa perspectiva democrática da sociedade, objetivando a postulação da igualdade de oportunidades ou até mesmo a igualdade de condições sociais. Nesse contexto, foi dado confiança na construção da legislação como instrumento de disputa, com o intuito de

edificar espaços para a democratização da educação e consequente redução das desigualdades sociais.

O Brasil trilhou importantes passos no caminho da garantia do direito à educação e na Carta Magna de 1988 o acesso ao ensino obrigatório e gratuito constitui-se como direito subjetivo. Em relação a esse instrumento jurídico de controle da ação do Estado, Horta (1998, 1998, p. 8) apresenta a seguinte definição:

Tal direito diz do poder de ação que a pessoa possui de proteger ou defender um bem considerado inalienável e ao mesmo tempo legalmente reconhecido. Daí decorre a faculdade, por parte da pessoa, de exigir a defesa ou proteção do mesmo direito da parte do sujeito responsável.

Assim, a sociedade civil é eleita como detentora do poder de controlar democraticamente o Estado “[...] a fim de que nenhum cidadão fique sem o benefício da educação escolar” (CURY, 2002, 260). Dessa maneira, garante-se minimamente uma herança cultural para que o cidadão consiga se apropriar de referenciais cognitivos que lhe permita o alargamento das possibilidades de participação – a mais qualificada possível –, impactando nos destinos da sociedade com a promoção de transformações por meio da viabilidade de edificação de novos saberes. Logo, o direito à educação se materializa como um instrumento político de reivindicação e atuação.

A educação como prática social (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007) é objeto das políticas públicas e está intimamente relacionada ao projeto de sociedade. Sendo assim, o fato de um cidadão não ter passado por uma educação formal não é justificativa para ser excluído ou culpado por um suposto “atraso” social (ARROYO, 2010).

A educação não pode ser uma pré-condição para a aceitação do homem comum como um cidadão, não podendo ser convocada para delimitar os processos de exclusão da maioria no que tange a participação política. Deve, sim, servir para expressar as questões de base, configurando-se como uma das interfaces mais relevantes para a cidadania.

As múltiplas concepções, posições políticas e práticas sociais que implicam nas distintas ideias do que vem a ser qualidade educacional são resultantes das transformações da sociedade contemporânea, assim como das novas demandas e exigências no contexto das reestruturações produtivas (DOURADO, OLIVEIRA E SANTOS, 2007). Embora

ocorram essas múltiplas compreensões, uma direção deve ser entendida como orientação a ser perseguida no processo educacional: a necessidade de se consolidar educação de qualidade para todos.

A história tem comprovado que não é a sofisticação da enunciação normativa que garante a efetividade do direito. Essa discrepância se deve ao fato de existirem desigualdades legislativas relacionadas à diversidade de condições de cidadãos na sociedade para a recepção da nova norma.

E o direito à educação enquanto direito social exige do Estado maior atuação com o fim de realização prática. Essa defesa do empoderamento do Estado para alcançar a efetividade dos direitos sociais é patentemente na contramão de valores cultivados como no caso da defesa dos direitos de liberdade, cujas bandeiras costumam pleitear a limitação do superpoder do Estado.

A participação da sociedade civil no planejamento das políticas educacionais é um mecanismo importante para assegurar a vontade política com base na mobilização da sociedade. Para tanto, faz-se necessário ter a clareza do papel desempenhado por essas políticas e como o debate sobre qualidade educacional insere-se na discussão sobre os direitos sociais tendo o Estado como o principal indutor e mediador para a sua efetivação.

Essa visão encontra sedimentação no entendimento das políticas como Estado em ação, em que se busca implantar projetos de governo “[...] através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.” (HÖFLING, 2001, p. 31). Dessa forma, evidencia-se que as políticas educacionais estão intrinsecamente movimentadas pelos interesses dos grupos hegemônicos que detêm o poder do Estado.

A atuação desses grupos visa obter proteção aos seus interesses, por meio de novos mecanismos ou formas de luta, as quais ocorrem, mesmo que indiretamente, no âmbito estatal. Em vários casos o discurso desses grupos ocultam suas ideologias e práticas em nome da canalização de maior apoio daqueles que não compartilham os seus reais objetivos. Com essas posturas percebe-se um exercício de negação da identificação específica em nome de apoios mais expressivos para a obtenção e manutenção no poder.

Essa negação é discutida por Armand Ajzenberg (2005) ressaltando trecho de estudo realizado por Henri Lefebvre intitulado *Psychologie des classes sociales* produzido em 1963, cujo teor é: “A burguesia é a classe que nega as classes e isto faz parte de sua definição como classe. Este fato é ainda mais notável, já que a burguesia alcançou o poder econômico e político enquanto classe” (AJZENBERG, 2005, p. 09).

É relevante ressaltar que não se trata de luta de classe no formato clássico entendido como sendo o estabelecido nos marcos da tese sociológica marxista na qual a entende como sendo a luta entre a classe burguesa e a proletária, cujo conflito é inerente à formação social capitalista. A luta de classes assim como de suas frações é o motor dialético da história (MARX; ENGELS, 2008).

No modelo tradicional verifica-se destinação restrita ao sujeito histórico enquanto constituição da classe operária. A compreensão aqui trabalhada entende que a classe operária não desapareceu, ela se insere numa dinâmica de transformação da sociedade no âmbito de relações de forças, na qual essa classe é combatida e rotineiramente é tratada como extinta. Assumindo uma invisibilidade do ponto de vista social, isso se deve a um esforço de abstração absolutista com predominância da ideologia das classes médias pautada pela hegemonia do grande capital.

A discussão levantada nesse novo formato emerge num contexto em que notadamente há a participação das classes médias imbricadas com antigas estruturas. Essas transformações não extinguem as formas tradicionais, mas agregam complexidade ao conjunto precedente constituindo pluralidades de forças sociais vigentes diante das transformações das forças produtivas no capitalismo contemporâneo.

Para a compreensão dessa complexidade não se pode desconsiderar o lugar do espaço no debate educacional, pois se configura como síntese das complexidades, sendo marcado por interconexões que demandam um “pensamento que abarque a complexidade do mundo, em suas relações parte-todo e local-global” (NOGUEIRA; CARNEIRO, 2008/2009, p. 26).

Ressalta-se que política pública diz respeito não somente ao que o governo faz, mas também daquilo que ele deixa de fazer. Nessa perspectiva o que se deve levar em conta são as repercussões de suas ações, assim como das suas omissões. Note-se que quando se discute política pública o elemento que aparece de modo nevrálgico é o papel do governo no processo, isso porque políticas públicas são necessariamente políticas de governo (HÖFLING, 2001).

Nesse sentido, pontua-se que governo é “[...] o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo” (HÖFLING, 2001, p. 31). É importante lembrar que as funções estatais são exercidas por um governo em tempo determinado.



Necessariamente, em razão inclusive da composição do governo, as suas ações são contraditórias, marcadas por rupturas, avanços e retrocessos. Uma consequência direta dos conflitos de interesses dos grupos organizados socialmente e que atuam no âmbito do Estado com a expectativa de alcançar seus objetivos.

A educação como política pública de corte social sob a responsabilidade do Estado tem como escopo a proteção social e a redução das desigualdades estruturais relacionadas ao processo de desenvolvimento socioeconômico. (HÖFLING, 2001). Nessa esteira de ideias, a cidadania tem como princípio fundante a educação escolar (TEIXEIRA, 1957).

Essa afirmação coaduna com o entendimento de Cury (2002, p. 246) quando expressa que “[...] tal princípio é indispensável para políticas que visam à participação de todos nos espaços sociais e políticos e, mesmo, para reinserção no mundo profissional”. O reconhecimento desse papel da educação no interior da efetivação da cidadania impulsionou o reconhecimento desse direito para os países. Todavia, é necessário estabelecer os instrumentos ou mecanismos capazes de garanti-lo.

### **Educação e cidadania no Brasil: a qualidade educacional em questão**

A construção da sociedade buscando resguardar a igualdade e a justiça social implica obrigatoriamente em uma educação que ultrapasse o horizonte da transmissão de conhecimentos e tenha como escopo a formação cidadã. Essa visão dá sustentação à ideia de o Estado assumir como seu o dever de instruir para que “[...] após o impulso interventor inicial, o indivíduo pudesse se autogovernar como ente dotado de liberdade e capaz de participar de uma sociedade de pessoas livres” (CURY, 2002, p. 248).

Conforme esse teórico, a educação se manifesta como um pré-requisito necessário da liberdade civil e conseqüentemente de outros direitos. Essa tese é defendida combinando a educação com a cidadania, sendo necessária a obrigatoriedade estatal, pois se entende que “[...] o ignorante perde as condições reais de apreciar e escolher livremente as coisas” (CURY, 2002, p. 250). Então, vê-se no combate à ignorância um meio de se efetivar a razão e para tanto a educação escolar assenta-se como um direito imprescindível para a cidadania.

Diante da necessidade de mudança social com a finalidade de estabelecer os meios para a consolidação da democracia, bem com a verdadeira relação de um Estado digno do batismo de democrático de direito, a educação de qualidade insere-se gozando condição de centralidade. Isso porque o exercício da cidadania depende fundamentalmente da formação do cidadão e da cidadã. Portanto, não há como discutir questões essenciais (da nação) a serem superadas sem se levar em consideração a perspectiva da cidadania e o necessário amadurecimento da democracia, para tanto, é primordial a reflexão sobre a qualidade educacional.

Essa vinculação se dá em função do papel da educação enquanto ponto estruturante para o “[...] desenvolvimento de ações na busca de materialização de todos os direitos que assegurem uma vida digna e contribuam à formação de cidadãos e cidadãs comprometidos com a realidade social local e universal” (SILVA; TAVARES, 2011, p. 16). Essa leitura da educação está em consonância com o pensamento freiriano que defendia a conscientização por intermédio da educação, ou seja, a educação quando conduzida sob os enfoques de uma educação de qualidade serve como fonte preciosa para o estabelecimento de práticas libertadoras.

Assim, a educação é compreendida como promotora de possibilidades de “[...] transposição da marginalidade no acesso aos direitos para a materialidade da cidadania” (SILVA; TAVARES, 2011, p. 20), verdadeiramente, um dos instrumentos para a construção da essência da cidadania, em outras palavras, meio de assegurar a dignidade humana.

Lembrando que a dignidade da pessoa humana é um fundamento da república, todavia, na compreensão dos elementos necessários para sua efetivação chega-se a interpretação de que as pessoas precisam de coeficientes mínimos para poder exercer a sua cidadania e assim gozar da condição de dignidade tão importante para a consolidação do Estado democrático de direito. Logo, a qualidade da educação é pressuposto básico para a concretização dos princípios firmados pela Constituição Federal 1988 e, por conseguinte, o *status* de Estado Democrático de Direito.

Assim, a educação tem um papel estratégico no enfrentamento das mazelas que atingem a sociedade e precisa ser assumida na perspectiva da qualidade para não constituir-se como um óbice substantivo na promoção de melhorias sociais que sinalizam com a possibilidade de romper com as desigualdades sociais ainda renitentes em nosso país.

Esse cenário de persistências de problemas agudos convive com a ideia já clara de que “[...] a grande fonte de riqueza, e o recurso mais escasso, que tem o condão de atrair todos os demais, é uma população homogeneamente competente e educada” (SCHWARTZMAN, 2010, p. 30) <sup>1</sup>. Essa realidade expõe o drama da desigualdade social, em que um dos caminhos para seu enfrentamento decorre da reação à constatação de que a qualidade da educação ofertada encontra-se aquém da esperada.

Esse entendimento em torno da importância da educação de qualidade faz parte do reconhecimento da sociedade brasileira de que a educação básica tem pela frente um desafio a ser superado: o quadro de desigualdade de acesso à educação de qualidade. Tendo em vista esse desafio, por mais que qualidade se trate de uma expressão polissêmica, todavia, Schwartzman (2010, p. 31) assevera que: “[...] todos sabemos distinguir facilmente uma boa escola de uma escola em ruínas, que funciona sem recursos, com professores ausentes, malformados e sem equipamentos, e onde os alunos nada aprendem”.

O entendimento da relação entre qualidade educacional e desigualdades sociais não pode se afastar da noção de processo que sustenta a perspectiva de que não se rompe com o quadro atual de maneira imediata, mas com políticas intersetoriais capazes de projetar a médio e longo prazo.

Pontua-se que as escolas não são as responsáveis pela desigualdade, todavia são importantes espaços para a construção de alternativas para o enfrentamento dos dilemas que o país vive. Esse esclarecimento é importante, porque na visão de Arroyo (2011) existem “[...] tentativas de responsabilizar os coletivos feitos desiguais por suas desigualdades e pelas da nação e do sistema escolar” (ARROYO, 2011, p. 85). Assim, a qualidade educacional pode ser entendida como um direito-portal, pois, viabiliza o acesso a outros direitos, todavia, as pessoas que não tem acesso a esse direito não podem ser culpadas pela sua condição de desigualdade.

Focar a desigualdade na condição desigual de determinado coletivo apresenta-se como uma estratégia de desvirtuamento que secundariza o dever do Estado em prestar educação de qualidade ao povo brasileiro. Essa pauta da qualidade propicia análises que ressaltam “[...] o papel reprodutor das desigualdades que o sistema desigual teve em nossa

---

<sup>1</sup> Proferida em Palestra Magna para o III Congresso Brasileiro de Educação Superior Particular, 15 a 17 de abril de 2010, Costa do Santino - Florianópolis.

história” (ARROYO, 2011, p. 85) e, nesse enfoque, advoga-se contra a condenação leviana de que os estudantes, assim como seus coletivos de origem, são os culpados por sua condição de desigualdade.

A esse respeito cabe mencionar a afirmação de Arroyo (2011) sobre a arraigada cultura política que posiciona os desiguais como desqualificadores dos espaços onde entram (favelas, praças, ruas, inclusive escolas!), segundo Arroyo (2011, p. 86), “[...] os desiguais em qualidade social, racial, cultural são destacados como os responsáveis pela desigual qualidade das escolas”. Dessa forma, o olhar aqui proposto colabora para a desconstrução da visão de que os coletivos desiguais são os culpados pelo atraso da nação, assim como encaminha discussão no sentido do Estado se posicionar em defesa da pauta educacional no contexto das questões sociais.

Nota-se, dessa forma, que as políticas igualitárias tem se confrontado com pensamentos inferiorizantes que persistem desde a história colonial. Agora, neste início de século, as expectativas no sentido de superar essas limitações de concepção social ganharam força em razão da crescente conscientização de que “[...] a correção das desigualdades escolares faz parte do ideal de igualdade cidadã, que as políticas igualitárias são formas de reação aos processos históricos de produção e legitimação das hierarquias sociais” (ARROYO, 2011, p. 87).

Nessa perspectiva rejeita-se a compreensão de mundo que intitulava os coletivos excluídos de “[...] um fardo histórico, uma mancha na nossa autoimagem e na imagem entre as nações” (ARROYO, 2011, p. 87) ou até mesmo como “[...] selvagens, incultos, tradicionais, pré-modernos, pré-políticos, irracionais, sem valores de trabalho, imprevidentes e iletrados” (ARROYO, 2011, p. 87). Portanto, os sonhos de democracia e avanços sociais e econômicos pretendendo à consolidação de uma sociedade mais justa têm como percurso obrigatório repensar a qualidade da educação disponibilizada para o povo brasileiro.

No campo educacional é importante registrar os esforços no combate ao analfabetismo, que certamente em sintonia com outras ações tem colaborado para a consolidação do direito à educação. Malgrado tenha ocorrido “[...] importantes avanços na ampliação da escolarização da educação básica e superior, foi insuficiente para reverter, de modo significativo, os imperantes padrões desiguais” (AZEVEDO, 2011, p. 420).

## Considerações finais

Compartilha-se que a educação deve ser lida enquanto projeto de sociedade, no qual se materializam escolhas, decisões, propostas e visões de mundo. Nessa perspectiva os pressupostos educacionais são estruturadores dos projetos políticos ou reflexos dos mesmos. Assim, entende-se que o fortalecimento dos processos educacionais tendo em vista a consolidação da cidadania diz respeito a um projeto político específico que tem como objetivo garantir o direito à educação para a formação de uma sociedade mais justa e solidária.

Assinala-se que as políticas públicas de educação impactam nas condições de vida da população e, diante disso, dialogar sobre o direito à educação se constitui como mecanismo necessário para a intervenção na realidade. Em razão da indissociabilidade entre educação e cidadania, cuja articulação aumenta o potencial de consolidação dos direitos sociais.

Uma definição de qualidade que se sintoniza com o intuito deste trabalho é a de que ela “[...] é tomada como propriedade, atributo ou condição das coisas ou pessoas, capaz de distingui-las das outras e de lhes determinar a natureza” (AZEVEDO, 2011, p. 422). Neste recorte de perspectiva de entendimento postula-se que o conceito de qualidade instaura-se com pressuposições de parâmetros de comparabilidade capazes de estabelecer distinção entre o que se considera menor ou maior qualidade.

Isso põe em relevo os aspectos da realidade enfocada porque a mesma influencia na concepção e nos valores de cada sociedade, variando conforme o contexto espaço-temporal. Desta feita, a percepção da qualidade alinha-se ao projeto de sociedade predominante em determinadas conjunturas sociais.

A consideração acima esclarece e sinaliza a indissociabilidade entre qualidade e quantidade, sendo inerentes aos seres e fenômenos. Calcado nesse pressuposto é possível afirmar que “[...] em qualquer quantidade há uma qualidade ou que qualquer qualidade porta uma quantidade” (AZEVEDO, 2011, p. 423). Desse modo, não há quantidade sem qualidade ou qualidade sem quantidade, quando se trabalha com uma está se trabalhando, conseqüentemente, com a outra e trabalhar a qualidade por meio da quantidade apresenta-se como recurso para mensuração.

A qualidade educacional é, indubitavelmente, um fundamento da cidadania e, portanto, deve-se firmar cuidados com o aprendizado do estudante de forma a garantir as condições necessárias para o desenvolvimento do trabalho pedagógico com qualidade formal e política.

De acordo com Horta Neto (2010), na perspectiva das políticas públicas, a qualidade deve ser concebida de modo que possa ser mensurada. Isso em razão do risco de provocar descompasso devido à ausência de referência comum que permita tanto a sua execução quanto a sua avaliação. Nesse sentido, cabe também reconhecer que a avaliação da qualidade é necessariamente um julgamento.

Essa tarefa complexa de estabelecer parâmetros para o julgamento precisa ser enfrentada e se construir padrões de referência para a medição e com os resultados alcançados, fazer o comparativo com os padrões desenvolvidos. Nesse sentido, a construção de indicadores ganha destaque porque é impossível a medição direta da qualidade, faz-se necessário para o julgamento considerar as características observáveis, logo mensuráveis, concernente à temática da qualidade educacional.

Como, no limite, avaliar reporta a um juízo de valor, é imprescindível ter como norte a tentativa de se garantir um padrão mínimo de qualidade. A criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) figura como um importante passo nessa direção, embora se reconheça que apenas esse índice sem considerar a dimensão espacial se apresenta como insuficiente como medida sistêmica para esclarecer, explicar, indicar ou traduzir a qualidade educacional.

Por fim, assinala-se que os indicadores “[...] são estatísticas que possibilitam formular avaliações sobre aspectos essenciais do funcionamento dos sistemas educativos” (SOLIGO, 2012, p. 18). E, em razão disso, é cada vez mais significativa a produção de informações educacionais com base nesse instrumento de interpretação da realidade. Destarte, a qualidade educacional reflete um projeto de sociedade e os indicadores devem ser discutidos e aprimorados como forma de alargar as possibilidades do cidadão de travar ações pela garantia de seus direitos.

## Referências

AJZENBERG, Armand. As classes sociais e suas formas modernas de luta. **GEOUSP: Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 17, p. 09-19, 2005. Disponível em: <[http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geosp/Geosp17/Artigo1\\_Armand.pdf](http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geosp/Geosp17/Artigo1_Armand.pdf)>. Acesso em: 04 mar. 2013.

ARROYO, Miguel González. Educação e exclusão da cidadania. In: BUFFA, Ester. **Educação e Cidadania: quem educa o cidadão?** São Paulo: Cortez, p. 35-98, 2010.

\_\_\_\_\_. Políticas educacionais, igualdade e diferenças. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n. 1, p. 83-94, jan./abr. 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19969/11600>>. Acesso em: 04 mar. 2013.

AZEVEDO, Janete Maria Linz de. Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade do ensino no contexto das políticas educativas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n. 3, p. 361-588, set./dez. 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/26412/15404>>. Acesso em: 04 mar. 2013.

BUFFA, Ester; ARROYO, Miguel; NOSELLA, Paolo. **Educação e cidadania: quem educa o cidadão?** 14ª ed. São Paulo: Cortez, 2010. (coleção questões da nossa época; v. 16).

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas**, n. 116, p. 245-262, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2013.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Série Documental: Textos para Discussão), Brasília, DF, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007. Disponível em: <[http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7BF84EADE4-B76E-49DB-8B35-D196B9568685%7D\\_DISCUSS%C3%83O%20N%C2%BA%2024.pdf](http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7BF84EADE4-B76E-49DB-8B35-D196B9568685%7D_DISCUSS%C3%83O%20N%C2%BA%2024.pdf)>. Acesso em: 04 mar. 2013.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes (Unicamp)**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2013.

HORTA, José Silvério Baia. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, SP, n. 104, p. 5-34, jul. 1998. Disponível em: <>. Acesso em: 04

mar. 2013. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/cp/n104/n104a01.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2013.

HORTA NETO, João Luiz. Avaliação externa de escolas e sistemas: questões presentes no debate sobre o tema. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 91, n. 227, p. 84-104, jan./abr. 2010. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/1512/1313>>. Acesso em: 04 mar. 2013.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

NOGUEIRA, Valdir; CARNEIRO, Sônia Maria Marchiorato. Educação geográfica e formação da consciência espacial-cidadã: contribuições dos princípios geográficos. **Boletim de Geografia**, Revista do Departamento de Geografia da Universidade Estadual de Maringá, Maringá, v. 26/27, n. 1, p. 25-37, 2008/2009.

SCHWARTZMAN, Simon. Aprendendo com os erros e os acertos do passado: pontos essenciais para a definição de políticas públicas de educação superior. **ESTUDOS: Brasília-DF**, Ano 27, n. 39, 2010. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/2010particular.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

SILVA, Aida Maria Monteiro; TAVARES, Celma. A cidadania ativa e sua relação com a educação em direitos humanos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n. 1, p. 13-24, jan./abr. 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19915/11556>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

SOLIGO, Valdecir. Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenômenos sociais. **Revista Estudos em Avaliação Educacional (FCC)**, São Paulo, v. 23, n. 52, mai./ago. p. 12-25, 2012. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1724/1724.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2013.