

QUALIDADE EM EDUCAÇÃO

QUALITY IN EDUCATION

Carlos Roberto Jamil Cury¹

RESUMO: Este artigo discute o tema “qualidade da educação”, considerando as suas dimensões filosófica e legal. Aborda-se ainda a relação entre qualidade e avaliação enfatizando-se a ligação entre ambas e o fato de que as avaliações realizadas tem apresentado resultados preocupantes, que indicam ausências, falhas e distorções nos conteúdos (não) alcançados nas formas de aprendizagem. Para apontar caminhos para a superação desta situação, trabalha-se a questão do direito ao saber e o papel dos professores, assim como pontos referentes ao financiamento da educação. Por fim, ao delinear caminhos para efetivar o direito à qualidade, aponta-se a importância de uma Lei de Responsabilidade Educacional, entre outros pontos.

PALAVRAS-CHAVE: Qualidade da educação; Lei de Responsabilidade Educacional; direito ao saber.

ABSTRACT: This article discusses the theme "Quality education", considering its philosophical and legal dimensions. It also discusses the relationship between quality and evaluation, emphasizing the link between them and the fact that the evaluations have shown worrying results, which indicate absences, failures and distortions in the content (not) achieved in the forms of learning. To point out ways to overcome this situation, it is discussed the right to knowledge and the role of teachers as well as items relating to education funding. Finally, to outline ways to accomplish the right to quality, the importance of Educational Accountability Act is pointed out, among other points.

KEY-WORDS: Quality of education; Educational Accountability Act; right to know.

¹ Doutor em educação pela PUC/SP; Professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: crjcury.bh@terra.com.br

INTRODUÇÃO

Este artigo busca precisar o conceito de qualidade da educação, em suas diferentes dimensões, e apresentar propostas, nos planos social, político e legislativo, para que se possa avançar na conquista desta qualidade no Brasil atual.

Particular ênfase é dada à idéia de implantação de uma Lei de Responsabilidade Educacional, que poderia ter impacto altamente significativo na forma como as questões educacionais são tratadas em nosso país.

A DIMENSÃO FILOSÓFICA

Qualidade é algo que, na linguagem comum, tem sido considerado como uma agregação que confere valor superior a um bem, a um serviço ou a um sujeito. Trata-se de um atributo ou predicado virtuoso pelo qual esse sujeito, bem ou serviço se distingue de outros semelhantes considerados ordinários. Ela caracteriza e distingue algo ou alguém como por uma certa propriedade que lhe é inerente. A qualidade também pode ser apontada como capacidade para efetuar uma ação ou atingir uma certa finalidade.

O termo *qualidade* advém do latim *qualitas*, mas cuja procedência mais funda é a de *poiôtês* do grego e que significa um título definidor de uma categorização ou classificação¹. De certo modo, estamos no campo de um atributo distintivo de um bem que passa a se apresentar com uma característica particular além da comum. Por vezes, essa distinção costuma ser assinalada com uma adjetivação como no caso de *qualidade social*, *qualidade total*, entre outras.

A qualidade, até por essa origem greco-latina, é um termo polissêmica e cuja definição não só carece de uniformidade como também se louva em sentidos de muita complexidade.

O recurso ao pensamento filosófico pode ser de alguma valia para se alcançar um alento nesse mister de apreensão do conceito.

Para Aristóteles, a qualidade é um *modo de ser* da unidade do sujeito ou da coisa que os atinge neles mesmos ou que se lhes venha a acrescentar, de modo a configurar uma disposição habitual e estável. A mente humana se adequa a esses modos de ser que estão nas próprias coisas (*res*). A qualidade nas coisas supõe as coisas, supõe um sujeito e, portanto, uma certa substância da qual fazem parte tanto a quantidade como a qualidade. A primeira se caracteriza pela extensão mensurável de sua grandeza. A qualidade, mesmo sendo um *acidente* (pois ela pode estar ou não nesse ser, *desse modo*), confere a seu portador uma

determinação que o enriquece e tanto mais o enriquece quanto mais aquele ser está capacitado a absorver novas determinações. Além disso, do ponto de vista aristotélico, depois encampado pela Escolástica, a qualidade, por ser *um modo de ser*, se faz acompanhar de um *modo de ação*. Assim, a qualidade afeta aquele ser no seu *modo de ser e de agir*.

Embora sob outro enquadramento teórico, Kant, na análise da função lógica do juízo sobre a realidade, dirá que a qualidade é uma de suas classificações e das quais derivarão as suas categorias específicas. O papel ativo da mente se dá na apreensão das coisas por meio de formas *apriori* que o entendimento carrega consigo. Assim, os juízos podem ser categorizados como afirmativos, negativos e universais. Se predico algo do sujeito, se não predico algo do sujeito, eles são afirmativos ou negativos. Se predico, no sujeito, algo como a negação do predicado em questão, então se diz que ele é infinito como, por ex. em *os homens não são quadrúpedes*. Nesse último caso, fica em aberto um número infinito de possibilidades de predicados a determinarem esse sujeito.

Na literatura que tem por base o pensamento marxista, especialmente em textos de ampla divulgação, costuma-se apontar como uma lei da dialética *a passagem da quantidade para a qualidade*. Sucessivas mudanças em um ser, especialmente na sua quantidade ou na sua forma, produziram nele *um salto de qualidade* propiciando-lhe um outro *modo de ser* que *subassume e supera* o anterior. É como se àquele ente houvesse a determinação de algo e que passa a distingui-lo mediante um diferenciador manifesto. Engels considerava como lei da dialética a conversão da quantidade em qualidade, mas a atribuía como tal a Hegel.

Vistos rapidamente esses conceitos de qualidade, pode-se dizer que ela supõe uma certa quantidade capaz de ser mensurada, na qual reside um modo de ela ser de tal forma distinta que ela se veja enriquecida ao ponto de sua realidade apresentar um salto agregando valor àquilo que a sustém. E essa realidade qualificada pode ser conhecida pelo sujeito que pode então agir sobre ela. Essa indicação definidora da qualidade, ainda que ela mesma se preste a muitas outras determinações, pode nos ser útil no desvendamento de aspectos da educação escolar que nos preocupam. Essas reflexões iniciais servirão, pois, de ponto de partida para o tema que aqui pretendo desenvolver.

A Constituição da República e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) conferem uma relevância à educação ao elevá-la à categoria de princípio e de direito articulando-a com a proteção e a dignidade da pessoa humana. Tal categorização, no ensinamento de Duarte (2006) desautoriza qualquer tentativa de esvaziamento dessa última

categoria. Tal esvaziamento obstará, também, a concretização dos objetivos de justiça social explicitamente enunciados no artigo 3º (especialmente incisos I e II.) (p. 132).

Perante esse horizonte de princípio e de direito e diante de uma realidade educacional precária, justifica-se um Plano Nacional de Educação (PNE), conforme o art. 214 da Constituição, com metas quantitativas a serem atingidas em determinados períodos de tempo, visando saltos qualitativosⁱⁱ.

E a inteligibilidade da qualidade também tem a ver com as condições de possibilidade relativas ao nosso conhecimento dela. Daí o recurso aos estudos, às pesquisas, aos censos e aos levantamentos que possibilitam, em princípio, a feitura de planos governamentais específicos para melhorias no campo educacional.

A qualidade é, assim, um modo de ser que afeta a educação como um todo envolvendo sua estrutura, seu desenvolvimento, seu contexto e o nosso modo de conhecê-la.

A DIMENSÃO LEGAL

O reconhecimento da qualidade em nossa educação como um princípio, tendo como meta o de ser uma disposição estável e crescente, contínua e progressiva, foi tão largo e consensual que gerou uma positivação em nosso ordenamento jurídico até antes da atual Constituição da Repúblicaⁱⁱⁱ. Das Constituições, desde 1934, sempre constou um capítulo referente à educação. E, de algum modo, se cobrava aí a qualidade do ensino^{iv}.

Embora sua efetivação tenha sido objeto de óbices de múltipla natureza, seja por carências financeiras, administrativas e pedagógicas, seja pela sua (in)adequação contextual, nem por isso nossa legislação atual economiza palavras para indicar a busca da qualidade na instituição escolar, nos seus processos e nos seus resultados.

Cabe rever esses pontos no atual ordenamento jurídico.

Em capítulo próprio da educação, pode-se ler no Art. 206, VII da Constituição da República de 1988:

Art. 206. (*) O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
[...].

VII - garantia de **padrão de qualidade**.

(*) Emenda Constitucional Nº 19, de 1998

A Emenda Constitucional n. 53/06 que cria o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Ensino (FUNDEB) repete o que já

estava previsto na Emenda Constitucional 14/96 assinalando, textualmente, a necessidade de um *padrão de qualidade de ensino nacionalmente definido*^v.

Ainda a Constituição, no art. 214, explicita que a *melhoria da qualidade do ensino* é um dos objetivos maiores do Plano Nacional de Educação.

As Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei n. 9.394/96, que, entre outras funções, terá de explicitar os artigos constitucionais, vai pontuar 10 vezes o termo qualidade, seja como *padrão de qualidade, padrão mínimo de qualidade, avaliação de qualidade, melhoria da qualidade, aprimoramento da qualidade e ensino de qualidade*^{vi}. Além de repetir, no art. 3º, IX, o disposto no artigo supra-citado na Constituição, a qualidade comparecerá de vários modos: “**Art. 3º.** O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] IX - garantia de padrão de **qualidade**”.

Por outro lado, esse padrão de qualidade deverá ter algum parâmetro de referência até para se ter uma certa verificabilidade de resultado no âmbito do que é a finalidade das instituições escolares.

A Constituição Federal, a fim de garantir a todos a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola (art. 206) perante os conhecimentos, os valores e as competências aí transmitidos, diz, no seu art. 210: “Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais”.

Com efeito, o art. 22 da LDB explicita, no mesmo sentido: “A educação básica tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores”.

Esta formação comum, própria da educação básica, encontra no art. 26 da mesma lei, o ambiente institucional no qual os sujeitos pedagógicos farão daquele estabelecimento um lugar de transmissão de conhecimentos e de valorização da cidadania.

Diz o art. 26:

Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela.

Essa clara determinação de uma *base nacional comum* em vista de uma *formação comum* supõe *conteúdos comuns* a serem definidos pelas *diretrizes curriculares nacionais*.

Em obediência à elaboração de tais diretrizes, exigidas pela lei n. 4.024/61 com a redação dada pela lei n. 9.131/65, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação se empenhou em realizá-las para todas as etapas e modalidades da educação básica. Tais diretrizes expressam em grandes linhas o que de básico, de comum, de indispensável para o ensino fundamental, médio e educação infantil, deveriam ir ganhando concretude curricular à medida que se aproximam da unidade escolar e de sua proposta pedagógica, mediadas pelos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação.

A proposta pedagógica, expressão da autonomia pedagógica da escola, faz com que o dever de ensinar, em vista do aprendizado qualificado, seja assumido por todos até como efetivação do princípio da gestão democrática. Ao mesmo tempo, ela deve ser o momento de síntese: síntese de uma concreção curricular que contenha o caminho federativo das diretrizes, postulações amplas, passando pelos Conselhos Estaduais e/ou Municipais, até a inserção específica na unidade escolar. Por outro lado, ela deve ser também um momento de autoconsciência do estabelecimento de ensino frente aos objetivos maiores da educação.

Nesta autoconsciência, a proposta pedagógica expressará tanto o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas (art. 3º., III da LDB), os diversos métodos, quanto a pluralidade de uma República Federativa.

QUALIDADE E AVALIAÇÃO

Essas referências, nas quais se tem uma flexibilização curricular face ao modelo anteriormente vigente^{vii}, acolhem a avaliação do rendimento escolar. Tal avaliação passa a fazer parte do nosso ordenamento jurídico umbilicalmente articulada com a *qualidade do ensino*.

O art. 9º, VI da LDB dispõe:

Art. 9º. A União incumbir-se-á de:
[...]

VI - assegurar processo nacional de **avaliação do rendimento escolar** no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a **melhoria da qualidade** do ensino.

A Lei n. 4.024/61, com a redação dada pela Lei n. 9.131/95, inclui as competências de caráter nacional cabíveis ao Ministério da Educação entre as quais as providências e/ou conseqüências, uma vez conhecidos os resultados das avaliações^{viii}. Tais providências devem visar a *melhoria da qualidade do ensino* que, por sua vez, não darão o salto de qualidade sem a *elevação da qualificação* dos docentes. É dessa dialética entre qualificação do docente, zelo pela aprendizagem e condições de trabalho que se pode postular a *avaliação de desempenho* dos docentes, pelos sistemas de ensino, posta no art. 67, IV da LDB face aos *resultados das avaliações*.

Art. 4º: Os resultados das avaliações referidas no § 1º do artigo 2º serão também utilizados, pelo Ministério da Educação e do Desporto, para orientar suas ações no sentido de estimular e fomentar iniciativas voltadas para **a melhoria da qualidade** do ensino, principalmente as que visem à **elevação da qualificação** dos docentes.

Também a lei n. 10.172/2001, ou seja, o Plano Nacional de Educação (PNE), comparece na ligação entre a avaliação e as metas de quantidade e de qualidade nele consignadas e estabelecidas: “Art. 4º. A União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação”.

Ou seja, o conjunto do ordenamento nem abole princípios e nem abdica de encaminhar regras já que o acompanhamento de metas supõe um quadro de referências e os meios (mecanismos necessários) para alcançá-las tendo a avaliação como mediação.

Ao se debruçar sobre a escola pública e sabendo-se ela fazer parte da administração pública como serviço público, a Constituição Federal, no art. 37, XXI § 3º proclama que os destinatários desse serviço público poderão se pronunciar sobre a qualidade do mesmo:

Art. 37. (*) A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, também, ao seguinte:

[...]

§ 3.º As reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei.

Um comentário possível é o de se entender tais dispositivos como necessários e desejáveis em vista de uma qualidade e de um valor superiores aos constantes da situação que lhes antecede. O *melhor* é uma referência de qualidade mais elevada ao que lhe é

comparado. Sua expressão reiterada indica um anseio permanente e de finalidade sempre (re)posta em níveis cada vez mais superiores.

Mas pode-se conjecturar que reside aqui algo mais. A insistência na dimensão *ensino* e na sua *melhoria* aponta para o reconhecimento entredito de que os resultados da educação escolar não possuem uma situação recomendável. Esse *Leitmotiv* contrasta com o horizonte que demanda *melhoria*, subjacente aos princípios norteadores da educação escolar. E para essa busca, a lei prevê a constituição de Conselhos de Controle para que as pessoas possam ter um espaço participativo em torno da efetivação desse direito a uma educação de qualidade^{ix}.

O *padrão de qualidade*, exigido em lei, sem abdicar de outros fatores, aponta significativamente para o *ensino de qualidade* cujo patamar de curto prazo deve ser um *padrão mínimo de qualidade*. Pela mediação da avaliação institucionalizada em sistema nacional, de *melhoria em melhoria*, deverá ir se aprimorando e enriquecendo a *qualidade do ensino* em vista do *pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho* (art. 205).

Claro está que a avaliação tem em vista a melhoria pela relação rendimento-qualidade. Se esse processo não quiser se perder na dispersão de iniciativas e na profusão de indicadores escolhidos ao léu terá de buscar uma referência de base que seja o objeto da avaliação. Por outro lado, é preciso “dessatanizar” a expressão rendimento, bem como medidas capazes de mensurá-lo como se elas fossem uma propriedade das teorias neo-conservadoras.

Certamente a produção desse processo deve contar tanto com os avanços do conhecimento em matéria de avaliação educacional por parte de quem se empenhou no assunto, quanto com as exigências outras como gestão democrática, contextos e recursos. E, sobretudo, há que se colocar como parâmetro dos parâmetros a educação escolar como um direito da cidadania.

O retrato mais difundido até agora em torno da qualidade em educação escolar é de um quadro negativo indicando muito mais o que a qualidade não é do que aquilo que ela deve ser. Mas, aquilo que não é pode ser, por contraste, um indicador para aquilo que deve ser. Como diz Oliveira (2006, p. 55): “[...] na falta de uma noção precisa de qualidade, é certo que tenhamos acordo, no momento, no que diz respeito à constatação de sua ausência”.

A não-qualidade é a falta de escolas, é a falta de vagas nas escolas, são as barreiras excludentes da desigualdade social inclusive legais como era o caso dos exames de

admissão, a discriminação que desigualava o ensino profissional, os limites do ensino não – gratuito e a descontinuidade administrativa. A não qualidade se expressou e ainda está presente nas repetências sucessivas redundando nas reprovações seguidas do desencanto, da evasão e abandono. Como diz Oliveira (2006): *passávamos da exclusão da escola para a exclusão na escola.*

Ora, o sucesso na universalização de acesso ao ensino fundamental não se fez acompanhar da ampliação da educação infantil e nem da determinação legal de tornar *progressivamente* obrigatório o ensino médio.

É inegável que houve uma democratização de acesso no ensino fundamental; é certo que o ensino médio ampliou-se ainda que abaixo do patamar da universalização ou das metas do PNE e que algum esforço se fez na educação infantil^x. É verificável também que foram acionados mecanismos intra-escolares na trajetória educacional do aluno visando sua maior permanência na unidade escolar e no conjunto do sistema como a progressão continuada, o aumento de dias escolares e de horas na escola. E não se pode ignorar as ações e os programas suplementares de apoio ao estudante como o fornecimento de material didático e da alimentação no ensino fundamental, como os programas geridos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Contudo, há ainda um déficit de quantidade no acesso e permanência face à educação básica como um todo cujas conseqüências podem auxiliar na compreensão de outras formas de não-qualidade sobejamente apontadas. São os resultados expressos pelas múltiplas formas de avaliação da capacidade cognitiva dos alunos. São resultados bastante preocupantes já que eles indicam ausências, falhas, distorções nos conteúdos (não) alcançados nas formas de aprendizagem.

Compartilho de novo com Oliveira (2006, p. 61):

Se aos limites observáveis no processo de ampliação da escolarização estão razoavelmente evidenciados, há que se defrontar com a questão do aprendizado. Assim, a questão da qualidade deve passar necessariamente pela abordagem dos resultados esperados no processo educacional. A forma típica de aferi-los é o recurso aos testes padronizados, que se configuram como mecanismo de medida do desempenho acadêmico dos alunos, na ausência de outros indicadores. Parece-me fácil apresentarmos uma boa quantidade de senões à utilização destes mecanismos, entretanto a renúncia a alguma indicação sistêmica de qualidade parece-me mais danosa, posto que deixa submersa a desigualdade existente entre escolas. De outro lado, não existe, alternativa viável de medida de desempenho que se contraponha a este mecanismo. Assim, parece-me razoável assumi-los como uma fonte válida, ainda que sem desconhecer limites.

Os dados evidenciados nessas avaliações^{xi} vêm carregados de uma não – qualidade expressamente em torno da aprendizagem: lê-se mal, escreve-se mal, o domínio das operações aritméticas é muito abaixo do esperado. Criou-se a expressão *analfabetismo funcional* para designar essa realidade na qual o indivíduo vai pouco além da assinatura do nome e de leitura de cartazes, quase não conseguindo redigir um simples ofício ou interpretar um caderno de instruções.

Se não há dúvida sobre a importância da aprendizagem como domínio de processos e conteúdos cognitivos por parte dos estudantes, cumpre se interrogar sobre o fundamento que diz ser a escola a instituição responsável pela aprendizagem.

A resposta a essa pergunta nos remonta à Idade Moderna e seus pressupostos.

O DIREITO AO SABER E O PAPEL DOS PROFESSORES

O direito ao saber, via aprendizado institucional, nasce com a época das Luzes. Ainda que seu desenvolvimento tenha conhecido um lento e diferenciado processo de reconhecimento e positivação em espaços nacionais, sua base conceitual se dá ao associar a figura do homem como titular de liberdades fundamentais para cujo conhecimento o direito ao saber era um pressuposto. Inerente a essa concepção, subjaz tanto a luta contra a ignorância quanto a oportunidade de desenvolver *ab ovo* a faculdade racional, apanágio de qualquer ente humano^{xii}.

A racionalidade, expressão da ação consciente do homem sobre as coisas, implica também o desenvolvimento da capacidade cognoscitiva do ser humano como meio de penetração no mundo objetivo das coisas e condição do reconhecimento de si que se completa pelo concomitante reconhecimento axiológico e igualitário do outro.

O pleno desenvolvimento da pessoa não poderia se realizar sem o desenvolvimento efetivo da capacidade cognitiva, uma marca registrada do homem. Assim sendo, esta marca devém universal. Ela é a condensação de uma qualidade humana que não se cristaliza já que implica a produção de novos espaços de conhecimento, de acordo com os ciclos da existência humana e com momentos históricos específicos. Mas essa marca necessita de condições específicas para um desenvolvimento das capacidades nela presentes.

Contudo essa potencialidade não se traduziria adequada e plenamente em seu desenvolvimento sem o apoio de uma instituição apropriada. É nesse momento, menos cronológico e mais histórico de afirmação do sujeito moderno, que se dá o nascimento e a

constituição da escola pública. Ela nasce sob o pressuposto de garantir o direito ao saber organizado, de o estudante ter o acesso a um aprendizado e desse direito de aprender do estudante advém o dever de o Estado propiciar as condições para que, pelo exercício do magistério, se cumpra o dever de ensinar^{xiii}.

A Revolução Francesa, ao romper com a idéia de uma reserva dessas Luzes para alguns privilegiados, vai institucionalizar, como direito de todos, o direito ao saber, desde a infância^{xiv}. Tanto Condorcet quanto Talleyrand sustentam, em seus famosos Pareceres^{xv}, que sem a instrução, os cidadãos correriam o risco de cair na dominação da tirania e da ignorância. Para que tal não ocorresse, a escola pública primária deveria se universalizar para todos, homens e mulheres. A instrução retiraria a trava da ignorância, algo fundamental para o gozo das liberdades, e permitiria o saber necessário para a autonomização do indivíduo e para o exercício republicano das prerrogativas da cidadania.

Tais valores continuam a ser corroborados em nossas sociedades e nossa atual LDB também assim o expressa: “Art. 13, III - Os docentes incumbir-se-ão de: [...] III – zelar pela aprendizagem dos alunos”.

Ao mesmo tempo, posto todo sujeito como titular do direito ao saber, a lei não ignora a importância de que o sujeito titular do dever de ensinar tenha sua valorização afirmada. É o que rezam, respectivamente, a Constituição, as emendas constitucionais relativas aos Fundos de Valorização do Magistério, a LDB e muitas outras determinações infraconstitucionais:

Art. 206: O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
[...]

V. **valorização** dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
VII - **valorização** do profissional da educação escolar;

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:
[...]

Ora, seja pela sua origem, seja pelo ordenamento jurídico, à instituição escolar enquanto tal fica cabendo como sua finalidade maior a de *zelar pela aprendizagem dos alunos* como um direito juridicamente protegido e para cujo *zelo* há que haver o correspondente *ensino*. Mais do que isso, Durkheim (1973) nos alerta que a educação não só

“renova perpetuamente as condições de sua própria existência” (p. 82) como também “consiste... numa socialização metódica de cada nova geração” (p. 82) para cuja realização altruística a educação escolar é indispensável como campo de desenvolvimento de valores, aptidões e de conhecimentos.

Vistos, pois, esses objetivos maiores da instituição escolar como campo de constituição de conhecimentos, valores e de aptidões, os resultados trazidos pelas avaliações constantemente nos ensinam que algo não tem se realizado a contento.

A partir daqui muitas perguntas podem ser feitas: terão os professores desenvolvido esse *comum* suposto na concretude curricular e desenhado nas diretrizes? E pode-se continuar perguntando: as atuais condições de trabalho têm permitido esse desenvolvimento do *comum*? Em que medida se conseguiu criar uma cultura autônoma de projetos pedagógicos na ausência de um currículo mínimo nacional tal como vigeu no Brasil, pelo menos desde a reforma do ensino secundário de Francisco Campos, na década de Trinta? Nessa cultura, havia um sistema curricular mínimo que definia para cada ano escolar o que era esperado como conteúdo. Rigorosamente, a LDB lança essa responsabilidade de um currículo para a proposta pedagógica. Houve uma formação para que o conjunto das mais de 220.000 escolas do Brasil que, com 56 milhões de alunos, se aculturassem nesse novo desenho? Qual foi o papel dos Parâmetros Curriculares Nacionais nesse movimento de particularização das amplas diretrizes às propostas pedagógicas? Radicalizando esse objetivo de uma formação comum: qual é o grau de *comunhão* das escolas (mais de 220.000 estabelecimentos da educação básica no Brasil!) em relação aos *conteúdos mínimos*? Ou interrogando de outro modo: qual o grau de dispersão curricular em relação a uma formação comum legalmente estabelecida, própria da educação básica?^{xvi}

A avaliação deve versar sobre os conteúdos efetivamente dados ou sobre os que estão no horizonte das distintas metodologias? Se a avaliação deve ser a do ensino, quando as avaliações nacionais (extra-escolares) se impõem dentro de um modelo sistemático, externo e sistêmico, elas avaliam mesmo o que foi aprendido? Vale aqui o ensinamento de Gatti (2007):

Talvez precisássemos refletir um pouco mais sobre isso. Se tivéssemos um consenso nacional sobre o que seria fundamental trabalhar com as crianças até os seus 10 anos, o que trabalhar até por volta dos 14 anos, então poderíamos ter uma avaliação consistente nas avaliações do sistema porque ela estaria baseada em um consenso mínimo que foi discutido, negociado. (p. 9)

E mais, da mesma educadora:

Ninguém se desenvolve cognitivamente dissociado de conteúdos cognitivos [...] Precisamos saber o que queremos ensinar às crianças visando uma civilização futura, pois esse é o papel da educação. Não é essa idéia do mercado, o que eles vão ser, mas sim o que nós queremos que sejam como seres que constituirão nossa sociedade. (GATTI, 2007, p. 9-10).

Com efeito, seja para efeito de uma aprendizagem na qual se postula a *formação comum*, seja para a realização de avaliações sistemáticas, nada pior do que uma dispersão ou capilaridade de situações.

Esse raciocínio todo se volta para a afirmação da escola cuja finalidade é a de ser espaço de aprendizagem de conteúdos, de valores e de competências para continuar aprendendo. Sem a consciência dessa finalidade, ela pode derivar para muitas coisas e descurar o fundamental. Que fundamental é este que deve fazer parte de uma *communio mínima* estabelecida oficialmente e que sem essa materialidade qualitativa não se dará um salto de qualidade e nossos juízos continuarão, *apriori ou não*, sendo negativos com relação aos resultados esperados do processo educacional.

Certamente outros pontos são fundamentais para a qualidade em educação. Deles não tratei, mas não os esqueci: as condições de trabalho dos 2.500.000 de docentes^{xvii} das 220.000 unidades escolares, nos 27 Estados da União, nos mais de 5.600 municípios. Sempre pressionando por salários mais dignos, tais docentes não usufruem de jornada integral e, nos mais diferentes diagnósticos, sofrem de desistência laboral. A formação continuada ainda é um horizonte distante quando se pensa nesses grandes números. Sem uma dignificação salarial, sem uma formação continuada, a avaliação de desempenho, legalmente prevista, tenderá mais para uma visão punitiva do que para a reiterada *melhoria*.

A formação de docentes levada adiante nos estabelecimentos de ensino superior, ressalvadas exceções exitosas, ainda está longe de considerar o campo real de trabalho onde os profissionais vão se inserir e as exigências necessárias para uma atuação profícua e coletiva.

Nossa tradição de jornada escolar para os alunos não ultrapassa as 4 horas legais, apesar do aumento de 180 para 200 dias letivos e do consenso internacional de hora é hora de 60 minutos.

E resta ainda o grave problema do financiamento que sustente as metas e projeções do PNE a fim de que se realize o disposto no art. 75 da LDB:

A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão de qualidade do ensino.

Par. 1º A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

Par. 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e do desenvolvimento do ensino e o curso anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

CAMINHOS PARA EFETIVAR O DIREITO À QUALIDADE

Sair dessa situação, eis a questão. Também no advento da Idade Moderna, as teorias que a pensaram tinham idêntica urgência: sair do estado de natureza ou até mesmo do estado de guerra. Essa saída deveria ocorrer ou porque era útil como em Locke, ou necessário como em Spinoza ou pelo dever como em Kant, mas, de todo o modo, a saída é racional porque gera um estado de civilidade racional que obriga a união de esforços de uns em relação aos outros. E a saída é o pacto em que cada um e todos, de comum acordo entre si, optam por uma existência social na qual possam seguir os ditames da razão, submetendo-se a um poder comum. Ficar no estado natural é irracional. Buscar um pacto é a única saída racional.

Ora, essa consciência de que ficar nesse estado é irracional já havia sido detectada em 1994 quando se dá a *Conferência Nacional de Educação* em que as temáticas-chaves foram o *Plano Decenal de Educação para Todos* e a busca de um *Acordo Nacional de Educação para Todos*. Nele se deu um consenso: *Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação*. Vários foram os compromissos assumidos seja por entidades da sociedade civil, de corporações educacionais e de entidades governamentais de todos os entes federativos^{xviii}. Destaca-se, nesse pacto, a firme resolução de pôr em evidência o papel do professor, sua qualificação profissional *ante as necessidades básicas da aprendizagem* e sua valorização face às condições de trabalho.

Contudo, o governo que se seguiu estreitou os termos desse pacto do qual se poderia dizer que tinha aspectos rousseauianos e os efetivou de tal modo que a União pouco cumpriu de seu papel *em matéria educacional*. Por ela, a União deveria exercer sua *função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade do ensino...*

Certamente a tradução do Pacto de 1994 por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) representou a formalização de aspectos daquele pacto. Com isso, houve um maior

disciplinamento dos recursos vinculados e agora também sub-vinculados, inclusive para efeito de cálculo da média salarial dos docentes, e criaram-se os Conselhos de Controle Social dos recursos. O estreitamento se deu não só pela menor disposição de diálogo como também pelo não – cumprimento de desembolso de recursos claramente definidos na lei n. 9.424/96, lei regulamentadora da Emenda Constitucional n. 14/96, encaminhada e defendida pela base governamental.

Atualmente, três iniciativas, sendo duas governamentais e uma do legislativo, buscam recuperar propostas do pacto de 1994 sem abandonar os pontos positivos advindos do FUNDEF.

O primeiro é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) por meio da Emenda Constitucional 53/2006 e da Lei n. 11.494/97. Essa emenda preserva pontos positivos do FUNDEF, amplia sua abrangência para a educação básica em seus níveis e modalidades, dispõe prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público^{xix}, explicita em valores pecuniários a complementação da União, aperfeiçoa os Conselhos de Controle do Fundo, reitera a obrigação dos planos de carreira e remuneração com capacitação profissional em que a formação continuada deve promover a qualidade do ensino.

O segundo é o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) no qual o MEC assume um protagonismo compartilhado com os poderes públicos dos outros entes federativos. Nesse Plano, metas objetivas serão tomadas a partir de informações e dados trazidos pelas avaliações e indicadores feitas há 10 anos na Educação Básica. Essas metas, pactuadas por adesão com os entes federativos, terão o seu foco voltado para a aprendizagem e seus resultados com apoio na formação continuada. Resultados satisfatórios terão incentivos e resultados insatisfatórios terão o cuidado governamental para superação das deficiências.

O terceiro joga com a necessidade de uma Lei de Responsabilidade Educacional (LRE). Não basta a judicialização e a exigibilidade por parte dos interessados quando há omissão na oferta de uma educação escolar e que seja de qualidade. É preciso uma Lei de Responsabilidade Educacional cuja base é a ética, aliás, claramente posta no art. 37 da Constituição. Os governantes devem assumir conscientemente suas responsabilidades e haver consequências, no caso de omissão quanto a esse direito, como o de imputação de improbidade administrativa.

Como assevera um estudioso do assunto:

1- A educação é um direito. A privação desse direito em alguma das suas dimensões, como o padrão de qualidade, tem conseqüências imediatas e remotas, ao longo de toda a vida, porém a maior parte delas palpável, que pode ser definida.

2- Se esse direito é subtraído de alguém, haverá responsáveis por atos e omissões.

3- Se existem responsáveis, eles devem ter os seus atos e omissões tipificados clara e concretamente e, assim, penalizados. Naturalmente, antes de lesarem o direito devem estar conscientes das suas conseqüências. E, mais importante ainda, além de serem penalizados, cabe ao Estado tomar as providências necessárias para restaurar esses direitos lesados (GOMES, 2008, p. 11).^{xx}

A base de uma Lei de Responsabilidade Educacional é a ética, aliás claramente posta no art. 37 da Constituição. Os governantes devem assumir conscientemente suas responsabilidades e haver conseqüências, no caso de omissão quanto ao dever do poder público quanto a esse direito. Um resultado seria o da imputação de improbidade administrativa e suas conseqüências.

Se tais medidas forem articuladas entre si, se a União mais uma vez não descumprir os termos desse novo pacto, se houver vontade de efetivar tais propósitos e metas, se houver um aumento da relação PIB/educação em vista de uma expansão qualificada, é possível dizer que estamos vislumbrando uma saída racional para um direito proclamado como direito social (art. 6º da Constituição), como direito de todos e dever do Estado entre cujos princípios norteadores está *a garantia de padrão de qualidade*.

A tarefa que nos acomete enquanto estudiosos e pesquisadores da educação com qualidade é dupla: buscar um conceito de qualidade cuja linguagem nos permita fazer uma leitura do real. Como um princípio conceitual, genérico e abstrato, a qualidade ajuda a esclarecer e organizar o real existente em novas bases.

A capacidade de mobilização de uma idéia política reside justamente nos seus conteúdos abstratos. Aliás, a abstração é fonte fundamental de sua força, porque permite que os conteúdos de determinados princípios gerais possam ganhar redefinições inesperadas, e, portanto, a questão dos direitos será sempre uma construção imperfeita e inacabada (REGO, 2006).

De outro lado, que essa leitura possibilite aos administradores da coisa pública ações políticas conseqüentes nas quais a educação escolar liberando os estudantes da ignorância e de uma visão espontânea do real possam ter mais um patamar de sua consciência de si como sujeitos e de seus direitos como cidadãos.

Notas

ⁱ Por exemplo, quando um Edital proclama que só os que possuem a qualidade de doutor poderão solicitar uma bolsa de estudos avançados.

ⁱⁱ O PNE ficou incompleto dados os vetos apostos pelo governo de então ao financiamento devido dessas metas. Mas a Constituição e a LDB garantem uma vinculação percentual dos impostos para a educação escolar no âmbito dos entes federativos.

ⁱⁱⁱ Sobre esse assunto, cf. Fávero, 2005 e Cury, 2000.

^{iv} A Constituição de 1946, no art. 172, cobra dos sistemas e dos alunos *eficiência escolar*. A Lei n. 4.024/61 atribui ao MEC a função de *zelar pela qualidade do ensino* em todo o país, cabendo aos Conselhos de Educação o papel de *melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino*. Já alteração promovida nessa última lei pela Lei n. 5.692/71 pede por *avanços progressivos* dos alunos e cobra dos mesmos um *rendimento escolar* cf. art. 14).

^v Tal dispositivo posto no FUNDEF reaparece 4 vezes tanto na Lei 9.424/96 e 9 vezes na MP 399/06.

^{vi} Cf. Art. 3º, IX; art. 4º, IX; art. 7º, II, art. 9º, VI; art. 47, par. 4º.; art. 70, IV; art. 71, I; art. 74; art. 75, caput; par. 2º da atual LDB.

^{vii} Sobre a relação flexibilidade/avaliação, cf. Cury, 2006 e Cury, 1997.

^{viii} A educação superior, além da já sistemática avaliação da pós-graduação pelo sistema Capes, também contou com a Lei n. 9.131/95 atualmente redefinida pela Lei do SINAES, lei n. 10.861/04.

^{ix} Tanto o FUNDEF quanto o FUNDEB, embora com distinções, contam com os Conselhos de Controle dos recursos públicos de modo que esses se destinem às suas finalidades previstas.

^x A aprovação do FUNDEB, substituindo o FUNDEF, a depender da coerência da União, pode representar algum avanço na educação básica.

^{xi} Trata-se do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB); Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) e a Avaliação da Educação Básica (ANEB). Em nível internacional, tem-se o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA).

^{xii} Para uma leitura crítica de tendências anti-iluministas no ensino no Brasil, cf. Rouanet, 1987, espec. o capítulo *O novo irracionalismo brasileiro*.

^{xiii} O inverso se dá com a iniciativa privada no ensino. Ela nasce como busca do direito do ensinar (daí a expressão *liberdade de ensino*) subordinando a esse o dever de aprender.

^{xiv} Algo já antecipado pela *Didactica Magna* de Comenius.

^{xv} Sobre esses Pareceres, cf. Lopes, 2008.

^{xvi} Para uma visão crítico-propositiva da escola como unidade de ensino, cf. Soares, 2005.

^{xvii} Funções docentes.

^{xviii} Para maiores detalhes, cf. Vieira, 2000, especialmente pgs. 100 ss.

^{xix} O projeto de Lei, regulamentando o art. 206, VIII da Constituição da República está no Congresso Nacional.

^{xx} Cf. a esse respeito o PLC 247/07 do deputado Sandes Jr (PP) que congrega os similares de Raquel Teixeira (PSDB), Carlos Abicalil (PT), Raul Henry (PMDB), Marcos Montes (DEM), Carlos Souza (PP) e ex-deputado Paulo Delgado (PT). O assunto conta com o apoio do CNE, CONSED e UNDIME.

REFERÊNCIAS

CURY, C. R. J. A nova LDB da educação nacional: uma reforma educacional? In: CURY, C. R. J.; HORTA, J. S. B.; BRITO, V. L. (Org.). *Medo a liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional da Educação*. São Paulo: Editora do Brasil, 1997. p. 91-135.

CURY, C. R. J. A educação como desafio na ordem jurídica. In: TEIXEIRA LOPES, E. M.; FARIA FILHO, L. M.; VEIGA, C. G. (Org.). *500 anos de educação no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 567-584.

CURY, C. R. J. Lei de Diretrizes e Bases e perspectivas da educação nacional. In: BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional: Lei 9.394/96*. 10. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

DUARTE, C. S. Reflexões sobre a justiciabilidade do direito à educação no Brasil. In: HADDAD, S.; GRACIANO, M. (Org.). *A educação entre os direitos humanos*. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Ação Educativa, 2006.

DURKHEIM, E. *Educação e sociologia*. 9. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1973.

FÁVERO, O. (Org.) *A Educação nas Constituintes brasileiras: 1823-1988*. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

GATTI, B. Uma entrevista sobre a avaliação no processo de ensino e aprendizagem. *Revista de Educação – AEC*. Ano 36, n. 142, p. 7-17, jan./mar. 2007.

GOMES, C. A. Fundamentos de uma Lei de Responsabilidade Educacional. *Série Debates*. Brasília: UNESCO, n. X, p. 1-20, 2008.

LOPES, E. M. T. *As origens da educação pública: a instrução na Revolução Burguesa do século XVIII*. Belo Horizonte: Argumentum, 2008.

OLIVEIRA, R. P. *Estado e política educacional no Brasil: desafios do século XXI*. 2006. Tese (Livre Docência). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2006.

REGO, W. D. L. Intelectuais, Estado e ordem democrática: notas sobre as reflexões de Florestan Fernandes. In: RIDENTI, M.; BASTOS, E. R.; ROLLAND, D. (Org.). *Intelectuais e Estado*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

ROUANET, S. P. *As razões do Iluminismo*. São Paulo: Cia das Letras, 1987.

SOARES, F. O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos. In: MELLO, E.; SOUZA, A. (Org.). *Dimensões da avaliação educacional*. Petrópolis: Vozes, 2005.

VIEIRA, S. L. *Política educacional em tempos de transição*. Brasília: Plano, 2000.

Recebido em abril de 2009
Aceito em dezembro de 2009