

Canoas, Edição especial, comemorativo aos 10 anos do Doutorado em Educação, 2024

 <http://dx.doi.org/10.18316/recc.espi1.12307>

O direito ao debate sobre o que é educação de qualidade

The right to debate what quality education is

Anselmo Ernesto Graff¹

Resumo: O objeto de pesquisa do presente artigo é a educação de qualidade vista de uma perspectiva histórica e conceitual. O problema da investigação é a amplitude que se atribui à discussão conceitual sobre a educação de qualidade. O que é, afinal, uma educação de qualidade e que elementos precisam ser considerados nesse debate? Sabe-se que desde a sua implementação, o discurso sobre a educação de qualidade percorreu caminhos tanto sobre a qualidade educacional da perspectiva gerencial e de mensuração de resultados educacionais, quanto do ponto de vista didático-pedagógico e decorrências no processo de aprendizagem. Por isso, o objetivo principal deste artigo é elucidar aspectos históricos e conceituais sobre a educação de qualidade, desde os primeiros movimentos em 1958, até os marcos regulatórios internacionais no século XXI. A ideia é estabelecer linhas de raciocínio que auxiliem na discussão sobre a natureza da educação de qualidade e sua aplicabilidade prática. A metodologia deste artigo é do tipo qualitativa e quanto aos seus objetivos é de natureza exploratória. O procedimento técnico de investigação foi a pesquisa bibliográfica. Os resultados da pesquisa apontam para o fato de que a discussão sobre a educação de qualidade exige tratamento sob olhar multidimensional, contemplando-se aspectos conceituais e dimensões extra e intraescolar, visando identificar influências internas e externas na potencialização ou fragilização da qualidade educacional.

Palavras-chave: Educação de qualidade. Indicadores de qualidade. Conceito de qualidade.

Abstract: The subject of this article is the quality of education from a historical and conceptual perspective. The research problem is the breadth ascribed to the conceptual discussion on quality education. What, after all, is quality of education and what elements need to be considered in this debate? It is known that since it was first implemented, the discourse on quality education has ranged from both the perspective of management and measuring educational results and from the didactic-pedagogical point of view and its consequences for the learning process. Therefore, the main objective of this research is to elucidate historical and conceptual aspects of the quality of education, from the first movements in 1958 to international regulatory marks in the 21st century. The goal is to establish lines of reasoning that are helpful in the discussion about the nature of quality of education and its practical applicability. The methodology of this article is qualitative, and its objectives are exploratory. The technical research procedure was bibliographical research. The results of the research point to the fact that the discussion on quality education requires treatment from a multidimensional perspective, considering conceptual aspects and extra and intra-school dimensions, envisioning to identify internal and external influences in enhancing or weakening educational quality.

Keywords: Quality education. Quality indicators. Concept of quality.

¹ Doutor em Educação pela Universidade UNILASALLE (2018). E-mail: graffanselmo1@gmail.com

INTRODUÇÃO

A proposta deste artigo é articular ideias sobre a educação de qualidade nas perspectivas históricas e conceituais. O objetivo principal deste artigo é elucidar aspectos históricos e conceituais sobre a educação de qualidade, desde os primeiros movimentos em 1958, até os marcos regulatórios internacionais no século XXI. A ideia é estabelecer linhas de raciocínio que auxiliem na discussão sobre a natureza da educação de qualidade e sua aplicabilidade prática no contexto educacional.

EDUCAÇÃO DE QUALIDADE: PERCURSOS INICIAIS E DESDOBRAMENTOS CONCEITUAIS

O debate sobre educação de qualidade tem como ponto de partida a diferenciação entre dois discursos: o Movimento pela qualidade e o Debate sobre a qualidade (Nikel, Lowe, 2010).

O “Imperativo da Qualidade” foi fomentado pelo Movimento pela Qualidade e em seu núcleo está a necessidade de transparência na prestação de contas de professores e instituições aos investidores da área da Educação. Este Movimento surgiu nos anos de 1980 e 1990, num contexto de mudanças estruturais e a inserção de novas formas de governo público. A origem está nas ideias, interpretadas como neoliberais, em enfraquecer a influência do Estado no setor público, junto com estilos gerenciais do setor privado. Desta perspectiva, as instituições públicas, ou estatais, teriam que ser geridas sob os mesmos procedimentos das iniciativas privadas. O efeito na Educação se manifestou na ênfase na mensuração dos resultados e na responsabilização e prestação de contas dos profissionais (Nikel, Lowe, 2010, p.591). A sustentação da relação dos serviços públicos e dos provedores de serviços da Educação não está mais ancorada na confiança ou na autoridade estatal, mas através da lei e formas transparentes de regulação (Nikel, Lowe, 2010).

Este é o primeiro discurso. O segundo é o debate sobre a qualidade. Neste caso, o foco está nos processos de ensino e aprendizagem. A ideia é a promoção de técnicas interativas de ensino e iniciativas na área da pesquisa para o progresso da qualidade da Educação. A responsabilidade ou a prestação de contas está relacionada à necessidade de gerar novos programas e iniciativas que mostram seu impacto na efetividade e aumento nas realizações relativas ao aprendizado (Nikel, Lowe, 2010).

Tanto o Movimento pela qualidade como o debate sobre a qualidade são opostos, na medida em que o progresso da qualidade da Educação em países de baixa renda diz respeito, por um lado, à gestão dos recursos e por outro lado, a questões pedagógicas. Cada lado traz para o debate suas preocupações peculiares. Uma abordagem foca no gerenciamento institucional e acadêmico e a outra nas questões pedagógicas e humanas (Nikel, Lowe, 2010).

Ainda no que diz respeito ao discurso sobre a qualidade, há outras duas tradições dominantes. Ambas se desenvolveram juntas, mas são interdependentes. Segundo a visão “economicista”, a abordagem é mais quantitativa e a medição de qualidade é feita com base nos investimentos feitos na Educação e os ganhos em termos cognitivos, medidos através de testes internacionais. A outra tradição é de orientação progressista e humanista. A ênfase está nos processos educacionais e os pareceres sobre a qualidade estão baseados no que acontece na escola e na sala de aula. O aprendizado é medido pela aquisição de habilidades cognitivas básicas, alfabetização, aritmética, bem como considerado o conhecimento geral como vital para a qualidade (Barret *et. al.*, 2006).

Com base no que expusemos até aqui, é possível seguir com a ideia de que tanto o Movimento pela qualidade, como o Debate sobre a qualidade são intercambiáveis e podem estar, implícita ou explicitamente, presentes no exame proposto para este artigo.

O INÍCIO DO DEBATE SOBRE A EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

O debate mais concreto sobre a educação de qualidade, da forma como ele é conduzido, tem a sua gênese em uma série de reuniões do Instituto de Educação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em Hamburgo, Alemanha, em 1958. Na ocasião, o alvo era encontrar meios para explorar as possibilidades em como pesquisar e usar comparações mais válidas no que diz respeito à educação de qualidade nos sistemas educacionais no plano mundial. Era consenso que uma pesquisa desta envergadura exigiria uma ação em nível internacional, em função das variações nas políticas educacionais e contextos socioculturais (Ross, Paviot, Genevois, 2006).

Esta iniciativa foi considerada modesta. Contudo, a partir dela foi lançada a Associação Internacional para a Avaliação do Desempenho Educacional (IEA). Esta organização se tornou posteriormente uma organização não governamental e contou com 60 países membros. O primeiro empreendimento desta instituição foi levar a efeito um projeto piloto de estudo da educação de qualidade em 12 países, entre 1959 e 1961 (Ross, Paviot, Genevois, 2006)².

Até 1980, muitas das pesquisas desenvolvidas pela IEA eram compartilhadas principalmente entre pesquisadores e educadores, tendo como principal interesse as metodologias de pesquisa quantitativas, currículo e educação comparativa. Um diagnóstico deste trabalho aponta para limitações e dificuldades em manter este tipo de exame, pois

Os dados da pesquisa internacional escritos para os estudos da IEA, eram muitas vezes baseados em análises estatísticas complexas, além de terem sido escritas num estilo formal e acadêmico, de forma que se tornavam inacessíveis às “pessoas comuns” (Ross, Paviot, Genevois, 2006, p.26).

Garcia (1999) aborda a questão histórica do tema da Educação da qualidade dividindo seu advento e desenvolvimento em três gerações: a primeira geração, entre os anos de 1960 e 1985, a segunda de 1985 a 1995 e a terceira, a partir de 1995, com ênfase nas novas tendências na Educação. Garcia (1999) remete o interesse de ensinar bem os jovens a Platão, a Aristóteles, pois neles, é possível perceber que a Educação deveria ser um direito assegurado pelos poderes públicos. Outro marco importante foi a Revolução francesa. A partir dela, se intensificou a ideia “de querer acabar com a ignorância, com a maior rapidez e eficácia possível” (Garcia, 1999, p.16). O interesse era quantitativo e qualitativo.

Assim, com Carlos II, a primeira instrução é um dos principais objetos de atenção. Há um esforço para uma melhoria quantitativa (o que acontece, por exemplo, através da criação das Casas de Ensino em 1768) e melhora qualitativa (melhor formação de professores, item considerado como o principal para o bom funcionamento da educação) (Garcia, 1999, p.16, tradução nossa).

Assim, Garcia (1999) nos remete aos primórdios das reflexões sobre a Educação de uma forma mais genérica. A ideia aqui é concentrar as reflexões sobre a Educação de qualidade, na perspectiva do debate atual e contemporâneo e que se faz presente em documentos e estudos.

² BEEBY, C.E. *The quality of education in developing countries*. Cambridge MA: Harvard University Press, 1966. Este foi um dos primeiros trabalhos identificados que se referem de forma direta à Educação de qualidade. É um clássico que continua sendo publicado e sua última edição data de 2013. Uma das conclusões de Beeby, diretor da área da Educação da Nova Zelândia, é de que os países emergentes não podem simplesmente adotar sistemas educacionais desenvolvidos em outras nações. Um sistema de ensino de alta qualidade demanda desenvolvimento paulatino. Dois fatores concorrem, principalmente, para o desenvolvimento do sistema de ensino elementar: o nível de formação geral dos professores, bem como o tempo e o tipo de treinamento profissional.

O quadro abaixo apresenta uma análise das possíveis características, segundo levantamento de Garcia (1999), nas escolas eficazes em cada uma das gerações identificadas e separadas a partir do século XIX.

Quadro 01. Marcas das escolas eficazes em três gerações

Primeira Geração (1960-1985)	
<ul style="list-style-type: none"> • Liderança forte do diretor da Escola (monitoramento de todas as esferas possíveis, sinalizando com recompensas a alunos e professores pelo seu rendimento). • Ambiente escolar favorável, através da paz, segurança, disciplina, harmonia entre professores, estudantes, pais e comunidade. • Ênfase na aquisição de habilidades instrutivas básicas, fruto de consenso entre professores e diretor. Destaque e tempo adequado de instrução às disciplinas de Matemática, Ciências, História, Ciências Sociais, Artes e Línguas Estrangeiras. • Alta expectativa dos alunos por parte dos professores e que os estudantes aprendam bem. • Sistema de controle e assessoramento dos resultados discentes; avaliação curricular e acompanhamento do progresso no desenvolvimento do aluno; atenção ao desenvolvimento pessoal dos professores; a eficácia das escolas se caracteriza por avaliações e valorizações constantes. • Resultados considerados como sendo de alta qualidade: melhores pontuações nos exames, melhores taxas de frequência e maior capacidade de trabalhar em equipe. 	
Segunda Geração (1985-1995)	
<ul style="list-style-type: none"> • Liderança compartilhada entre diretor e professores. • Compromisso é da equipe diretiva. • Professores envolvidos no planejamento curricular, aspecto considerado indispensável na formação docente. • Estabilidade docente. • Ênfase na liberdade de organização. • Professores encorajam seus alunos a usar de estratégias para resolver problemas. • Ambiente centrado no trabalho. • O progresso dos alunos ocorre quando o foco é sobre uma área ou matéria em particular. • Máxima comunicação entre professores e alunos. • Coleta de dados para controle do progresso dos alunos. • Portas abertas aos pais para visitas e diálogo. • Ambiente (etos) positivo. 	
Terceira Geração (1995-)	
Em nível de contexto	<ul style="list-style-type: none"> • Política focada na eficiência. • Políticas de Avaliação / Sistema de Indicadores / Sistema de exames nacionais. • Sistema de formação e apoio. • Diretrizes nacionais para horários. • Supervisão dos horários. • Diretrizes Nacionais Curriculares.
Em nível de escola	<ul style="list-style-type: none"> • Normas e acordos sobre a instrução de sala de aula. • Políticas de Avaliação. • Sistema de Avaliação. • Política de supervisão, profissionalização. • Cultura escolar que induz à eficiência. • Horário escolar (horas/aula). • Normas e acordos sobre o uso do tempo. • Ambiente pacífico e ordeiro. • Currículo Escolar. • Consenso sobre a missão. • Normas e acordos sobre implementação do currículo escolar.
Em nível de sala de aula	<ul style="list-style-type: none"> • Explicitação dos objetivos e conteúdos. • Estrutura e clareza de conteúdo. • Avaliação e <i>feedback</i>. • Formação Corretiva. • Desenvolvimento de habilidades em grupo. • Aprendizagem cooperativa. • Atmosfera ordeira.

	<ul style="list-style-type: none">• Altas expectativas dos professores.• Programas com objetivos claros.• Programa com objetivos claros: objetivos concretos, ênfase em competências básicas, ênfase na aprendizagem cognitiva.• Estruturação do conteúdo curricular, organização de objetivos e conteúdos, clareza da apresentação, elaboração de perguntas como um meio para facilitar a aprendizagem e propor exercícios após a apresentação de novos conteúdos.• Avaliação, <i>feedback</i> e instrução corretiva
--	---

Fonte: Garcia (1999, p.21-24).

A avaliação de estudos sobre o movimento por escolas eficazes tem demonstrado a ineficácia de práticas sugeridas para a mudança na Educação, em função do provável reducionismo teórico, que por sua vez está ligado ao fato de “[...] tratar de buscar soluções simples para problemas de natureza bastante complexa” (Garcia, 1999, p. 17). Contudo, mesmo com a ênfase ainda conteudista, é possível perceber avanços a partir do terceiro estágio, uma vez que diferentes contextos estão sendo considerados de forma particularizada.

O DEBATE SOBRE A EDUCAÇÃO DE QUALIDADE EM TRÊS GERAÇÕES

Uma das manifestações da UNESCO sobre a qualidade na educação surgiu com a obra “Aprender a ser – A Educação do futuro”, elaborada pela Comissão Internacional para o Desenvolvimento da Educação, sob liderança de Edgar Faure (1973). O foco foram as desigualdades sociais e o estabelecimento de uma democracia que fosse pautada pela democracia e equidade social (Informe, Educação Para Todos, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2005). A observação é de que diante de uma nova formatação da sociedade, dos novos vislumbres científicos, industriais e tecnológicos, a Comissão estabeleceu como meta implantar noções de aprendizagem, acima de tudo, pertinentes à vida das pessoas. Seguindo a concepção do aprender a ser, “O jovem deve ser capaz de entender as consequências globais envolvidas no comportamento individual, para conceber quais são as suas prioridades e assumir solidariamente as que compõem o destino da espécie” (Faure et al., 1973, p. 32).

A qualidade da educação também é concebida para promover a unidade nacional, a independência e o desenvolvimento da educação gerar caráter emancipatório e de descolonização.

Atenção é dada a incrementos nos recursos pedagógicos e formação de professores, direcionando estes progressos para provocar transformações nos sistemas vigentes, como por exemplo aconteceu na Costa do Marfim, com o surgimento da televisão. A educação carecia de incrementos a partir do progresso da ciência e da tecnologia, sem ignorar a necessidade de alfabetização em vários países (Faure, 1973).

Este panorama começou a formar contornos mais precisos nos anos de 1990. A partir daquele período, o interesse passou a ir além da esfera acadêmica e ser assunto de debate e avaliação de uma parcela maior da população, inclusive do próprio governo. Este interesse governamental em monitorar e avaliar a educação de qualidade deve se principalmente a dois fatores: a) a concepção de que a *performance* do sistema educacional é um elemento chave no desenvolvimento econômico; b) preocupação com os investimentos que governos têm expendido à educação e que precisavam de um maior acompanhamento e prestação de contas no que concerne à qualidade da educação (Ross, Paviot, Genevois, 2006).

A partir de então alguns documentos na área da Educação em nível internacional provocaram uma atenção maior a questões relacionadas à qualidade da educação. As declarações da Conferência Mundial sobre Educação de Jomtien (1990) e do Fórum Mundial sobre Educação de Dakar (2000) e mais recentemente a Declaração de Incheon (2015).

Em 1996 surgiu o documento Informe da Comissão Internacional para o Desenvolvimento da Educação no Século XXI, presidida por Jacques Delors, intitulado de "Educação, um tesouro a descobrir". Nele, é proposta uma visão integrada de educação e cuja gênese pode ser remetida a Faure (1973), em sua ênfase educacional do "aprender a ser". Delors (1996) expande este conceito para quatro pilares básicos da educação: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser. Estes fundamentos por sua vez se desdobram em preocupações com a qualidade de ensino, em termos de alcançar correspondência com as necessidades particulares da sociedade e dos indivíduos, boa formação e motivação dos professores, bem como constante avaliação dos métodos de ensino e aprendizagem (Delors, 1996, Papadopoulos, 2005).

Outras ações que surgiram nos anos de 1990, relacionadas à educação de qualidade, foram o incremento de pesquisas e estudos, cujos resultados suscitaram dados, análises, interpretações e comparações sobre a qualidade de sistemas educacionais em sua condição escolar geral desenvolvimento dos estudantes e equidade na provisão das oportunidades e resultados (Ross, Paviot, Genevois, 2006).

O mais proeminente dispositivo para esta avaliação está relacionado ao desenvolvimento cognitivo dos alunos. Tawil, Akkari e Macedo (2012) abordam o tema destacando que na essência do debate sobre a qualidade na educação estão envolvidas dimensões cognitivas de medição para aferir a qualidade educacional. Os níveis de sucesso cognitivo em Matemática, Ciências e Idiomas têm se configurado como sendo comprobatórios nas avaliações internacionais e nacionais. Avaliações como o Programa Internacional de Avaliação de Alunos³ (PISA), Tendências em Estudos Internacionais de Matemática e Ciências⁴ (TIMSS) e o Teste Internacional sobre Leitura⁵ (PIRLS) têm-se notabilizado como algumas das referências avaliativas sobre os coeficientes de qualidade obtidos nas escolas⁶.

A crítica para a avaliação restrita à esfera cognitiva, e cujo foco não é do instrumento exposto acima, é de que isto resulte num olhar parcial da situação, uma vez que outros aspectos relacionados à aprendizagem, como a formação na dimensão social, comunitária e o desenvolvimento pessoal dos alunos pode passar a um segundo plano ou até mesmo serem ignorados. A principal razão desta contestação está no fato de que existem cada vez mais, em todo o mundo, iniciativas em valorizar a orientação e o progresso pessoal através dos valores, atitudes e desenvolvimento emocional dos estudantes (Tawil, Akkari e Macedo, 2012).

Outro risco apontado para este tipo de abordagem avaliativa é a padronização internacional da educação e a classificação de sistemas de ensino serem considerados como modelos e se tornarem "produtos de exportação". Seguir esta linha é ignorar os contextos particulares de cada país e estudante, bem como efetuar a medição do desempenho intelectual como qualquer outro produto quantificável. Nesse caso, outro perigo acoplado ao risco descrito neste parágrafo é a mercantilização da educação (Tawil, Akkari e Macedo, 2012).

A escola passaria a ser vista como se fosse fabricante de produtos e condicionada pelas exigências dos usuários, o seu produto final sofreria ajustes conforme a demanda, independente dos moldes pedagógicos e das convicções acadêmicas de professores e administradores.

³ PISA mede as competências na área da Matemática, Ciências e Leitura, de crianças de 15 anos nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

⁴ TIMSS mede as competências em Matemática e Ciências de crianças de 9 e 13 anos de idade.

⁵ PIRLS mede os níveis e a ação de compreensão de leitura de crianças de 9 anos.

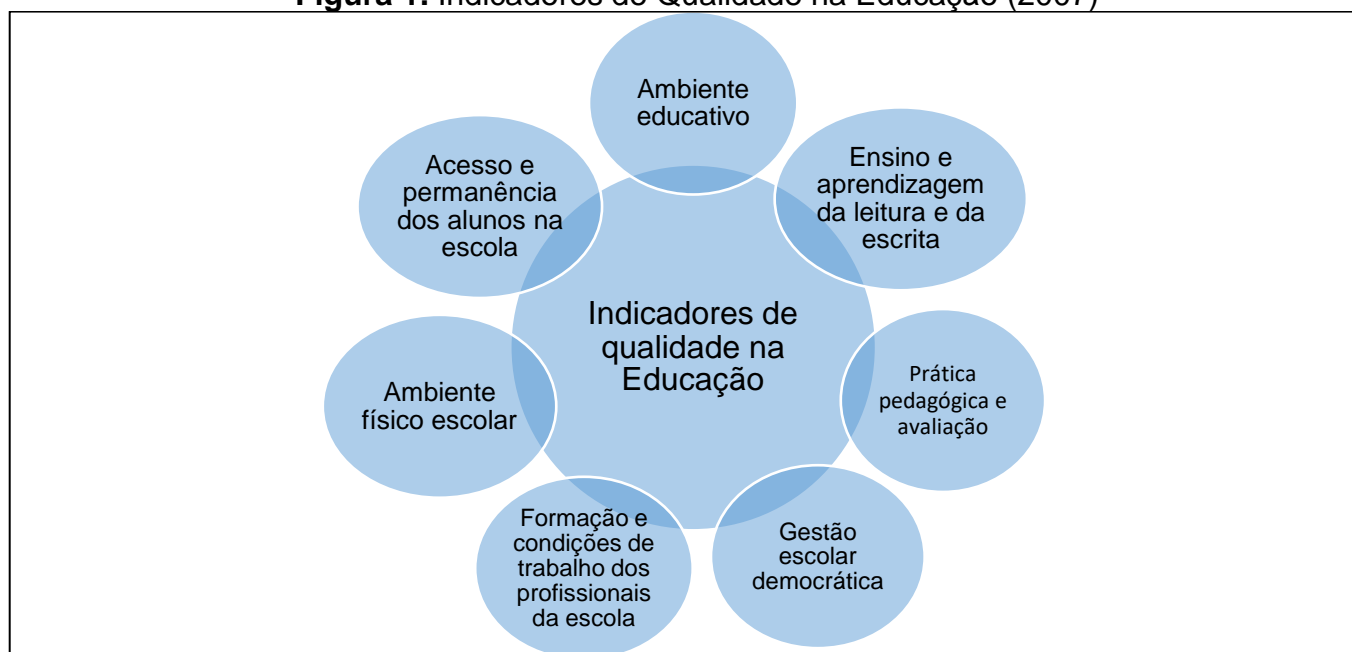
⁶ No Brasil um dos indicadores de qualidade da dimensão cognitiva tem sido o Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), criado pelo INEP em 2007. O Ideb é calculado com base no aprendizado dos alunos em português e matemática (Prova Brasil) e no fluxo escolar (taxa de aprovação). No Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE, 2014, p.34), um dos itens diz respeito à promoção da qualidade da educação básica através da obtenção da melhoria das médias do Ideb. Para 2015 (5,2); 2017 (5, 5); 2019 (5,7); 2021 (6,0). Os resultados do Ideb 2015, foi 5,3, superior, portanto, à meta estabelecida pelo PNE 2014-2024.

Parece lógico não se adotar uma posição extremada neste debate. Quando o assunto é abordado em termos curriculares na perspectiva da origem, base e terminalidade do conhecimento, existe, por um lado, uma visão sócia construtivista na constituição de um currículo, e por outro, uma perspectiva e orientação mais pedagógica, procurando preservar os marcos basilares do conhecimento cognitivo formal. Na primeira, há consideração pela continuidade do conhecimento, formal e informal e valorização das responsabilidades sociais, mas, também, “a crença de que as decisões sobre o currículo dependem, em última análise, das pressões do mercado e das prioridades políticas” (Young, 2002, p.56). Já em relação à segunda perspectiva, aí existe uma valorização maior do conhecimento em termos formais e é invocada a diferença nos tipos de conhecimento e adotada uma posição mais conservadora (Young, 2012).

Por isso, parece inevitável adotar a posição “híbrida” abordada por Young, em contraposição à “insular” (2012). Ou seja, é preciso manter, concomitantemente, os marcos basilares da educação e seus fundamentos pedagógicos, bem como se aproximar das necessidades pessoais e profissionais que advêm das mudanças culturais e socioeconômicas de todos os contextos educacionais possíveis. É justamente por conta destas mudanças, que a instituição educativa precisa acenar com mudanças e superar conceitos funcionalistas e burocratizantes de qualidade, a fim de que a escola seja vista como um organismo, não tanto um espaço físico, em que haja transformação intelectual e pessoal.

Este parece ter sido o pressuposto adotado na criação em nível nacional de indicadores de qualidade que não se restrinjam à esfera cognitiva. Em documento publicado em janeiro de 2007, visando estabelecer critérios de avaliação da educação nacional, é apresentado um instrumento que trata de sete dimensões que devem ser levadas em conta ao se abordar o grau de qualidade de uma escola. Um aspecto particular que deve ser observado é de que a utilização deste meio está condicionada à mobilização de toda a comunidade escolar (AÇÃO EDUCATIVA; UNICEF; PNUD; INEP, SEB/MEC, 2007). A essência orgânica dos indicadores avaliativos da escola segundo documento em nível nacional de 2007.

Figura 1. Indicadores de Qualidade na Educação (2007)



Fonte: Elaborado a partir de AÇÃO EDUCATIVA; UNICEF; PNUD; INEP, SEB/MEC (2007).

Na concepção desta ideia instrumental de pesquisa para aferir a qualidade da escola, está o conceito da escola como organismo que não se sustenta à parte da comunidade, funcionários, alunos, professores e da própria família. Ações como estas estão indo além da retórica sobre o tema e a problemática envolvida e estão sinalizando para avanços na avaliação da qualidade e, por conseguinte, na aprendizagem em si (Dourado, Oliveira, 2009).

UMA REVISÃO DE LITERATURA PARA CAPTAR ELEMENTOS NO DEBATE SOBRE A NATUREZA DA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

Numa revisão de literatura sobre o tema da educação de qualidade no ensino secundário, por exemplo, é indicado que há vários e expressivos entendimentos sobre o seu significado (Barrett, 2006). Pigozzi (2006) considera o conceito de qualidade dinâmico, pois entram no debate estudantes, pais e comunidades, educadores, líderes e governos. Uma das dificuldades apontadas na definição de qualidade é que há uma conexão quase que intuitiva em relação a ganhos cognitivos obtidos na escola, bem como habilidades específicas em algumas áreas das ciências. O que muitas vezes não é o caso. Assim, um aspecto a ser ressaltado é de que o conceito de qualidade tem dimensão histórica e que se modifica no tempo e espaço conforme as demandas sócio contextuais (Dourado, Oliveira, 2009).

Por isso, o entendimento sobre o que constitui a qualidade da Educação precisa evoluir e as definições convencionais de qualidade, embora não necessitem ser de todo excluídas, receber novos contornos à luz dos protagonistas da educação, a saber, professores, conteúdo, metodologias, currículo, sistemas de avaliação, políticas públicas e administração (Pigozzi, 2006).

Schindler (2015) também entende que há uma variedade de desafios a serem enfrentados no intuito de definir qualidade. Primeiro, porque o termo é de difícil captura e chega a ser evasivo ao ser definido por investidores e pesquisadores. Nesse sentido, o autor defende que se deveria perseguir uma visão múltipla do termo e de várias perspectivas. Isto, por sinal, é uma das ideias-chave de Imbernón (2016, p.108) ao tratar do tema da formação de professores e a qualidade no ensino:

O conceito de qualidade educativa não é estático, não há consenso sobre o seu significado nem existe um modelo único, já que depende da ideia de formação e de ensino que se tem. Durante muito tempo, e pelo fato de provir do mundo da produção, a qualidade foi interpretada como conceito absoluto, próximo às dimensões de inato e de atributo de um produto.

A ideia por detrás desta assertiva é de que existe algum risco de se fazer uma análise simples ou linear, em função de uma rede de condicionantes, variáveis, interesses e significação de valores constituintes do significado de qualidade e de todas as expectativas circundantes ao tema (Imbernón, 2016).

Tawil, Akkari e Macedo (2012) abordam o tema nesta mesma linha. Além de se admitir a impossibilidade em se compreender a noção de qualidade com uma única definição, a proposta é desenvolver um olhar múltiplo sobre a sua definição e assim alcançar um entendimento comum no que diz respeito à qualidade do ensino. O fato de haver várias concepções sobre qualidade pode tanto ofuscar uma melhor compreensão do tópico, bem como reduzir seu entendimento a um único modelo global. Assim, o objetivo não deveria ser necessariamente chegar a um consenso conceitual, mas considerar a abordagem múltipla em termos conceituais.

O primeiro desafio, portanto, é definir o termo. Neste sentido, a ideia é analisá-lo sob quatro perspectivas: A primeira perspectiva é dos que providenciam os fundos para a manutenção da educação (Instituições financiadoras e comunidade, como os que recolhem

impostos); da perspectiva do usuário ou do estudante; da perspectiva de quem se utiliza dos estudantes formados (os empregadores); e a quarta perspectiva diz respeito aos profissionais do setor educacional, como professores e funcionários acadêmicos (Schindler, 2015).

O segundo desafio é quanto à conceituação em si. Qualidade é um conceito multidimensional e por isso não há como defini-la de uma forma precisa sem correr o risco de ser reducionista ou simplista. Abreviar seu conceito a uma linha, por exemplo, é problemático, na medida em que este caráter monodimensional poderia implicar em falta de sentido e especificidade, bem como pode ser muito ampla e de difícil operacionalização (Schindler, 2015).

O terceiro desafio diz respeito à própria essência da qualidade. Por não ser algo estático, mas uma realidade dinâmica e em constantes adaptações e mutações, ela gera diferentes abordagens no sentido de se obter a sua concretude. Por isso, a qualidade em si também precisa ser vista no contexto educacional, político, econômico e social mais amplo (Schindler, 2015).

Ainda que haja essas variáveis na abordagem do tema da qualidade, a definição do seu significado é vista como primordial no debate sobre modelos e *performances* educacionais. É necessário haver clareza e entendimento comum sobre o que realmente significa qualidade e avaliar implicações teóricas e práticas decorrentes desta compreensão (Tawil, Akkari, Macedo, 2012). A demanda por esta precisão está, como já foi exposto acima, no fato de que há uma certa instabilidade conceitual em relação ao tema e possíveis implicações decorrentes desta inconstância. Certamente, o problema maior não é que não exista uma conceituação clara e objetiva, mas haver abordagens múltiplas. Assim o debate pode se tornar por vezes divergente e desfocado, necessitando ser redirecionado em seu curso para possibilitar progressos nesta discussão.

Mesmo o aspecto relacional entre o quantitativo e o qualitativo exige um melhor delineamento. Tawil, Akkari e Macedo (2012) entendem que o discurso sobre a qualidade da educação foi fomentado principalmente a partir de 2000, pois na década de 1990 a ênfase era mais quantitativa, em função especialmente da Conferência de Jomtien (1990), cuja ênfase estava no acesso à educação primária, mediante a pactuação política internacional para viabilizar a redação do Documento Declaração Mundial sobre Educação Para Todos. Naquele contexto, marcado pelo baixo número de matrículas no curso elementar, o aspecto quantitativo teve que ser ressaltado e debatido, embora aquele documento já tenha apresentado traços relativos à qualidade na educação. “Em termos gerais, a educação que hoje é ministrada apresenta graves deficiências, que se faz necessário torná-la mais relevante e melhorar sua qualidade, e que ela deve estar universalmente disponível” (Declaração Mundial Sobre Educação Para Todos, 1990, p.3). O enfoque estava sobre a universalização do ensino, mas a quantificação veio acoplada à qualidade.

Isto é significativo, porque na discussão sobre o conceito de qualidade, Demo (2013) credita à quantidade e à qualidade uma conexão íntima e que ambas não podem ser tratadas de forma isolada, mas como duas facetas de um mesmo todo. Quantidade está relacionado à extensão e ao ter. Qualidade à intensidade, ao ser, construir e participar. Ainda que a conceituação seja diferente, a primeira é a base e a condição para a segunda. “Como base, significa o concreto, de que também é feita a vida. É corpo, tamanho, número, extensão. Como condição, indica que toda pretensão qualitativa passa igualmente pela quantidade, nem que seja como simples meio, instrumento, insumo” (Demo, 2013, p.6). Qualidade, por sua vez, está relacionada à profundidade, perfeição, à ação humana da construção e da criação (Demo, 2013, p.7).

Nesse sentido, parece significativa a premissa de não se promover algum tipo de exclusão mútua entre ambas as dimensões, a quantitativa e a qualitativa. Embora a conceituação e a essência sejam diversas, existe uma relação que precisa ser considerada e tratada ao se debater a qualidade na educação.

Isto, como se poderá observar no que será exposto abaixo, é uma outra forma de perceber que na educação de qualidade estão envolvidos fatores objetivos e subjetivos. Elementos quantificáveis e elementos que exigem aprofundamentos e reflexão.

Diante do exposto, parece razoável concluir que o debate sobre o conceito de qualidade está condicionado a lhe atribuir uma perspectiva polissêmica, em função de sua multiplicidade de sentidos e contextos envolvidos. Assim, conforme Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 7):

A análise da Qualidade da Educação deve se dar em uma perspectiva polissêmica, uma vez que essa categoria traz implícitas múltiplas significações. O exame da realidade educacional, sobretudo em vários países da Cúpula das Américas, com seus diferentes atores individuais e institucionais, evidencia que são diversos os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo, tendo em vista a produção, organização, gestão e disseminação de saberes e conhecimentos fundamentais ao exercício da cidadania.

A assertiva dos autores se justifica em função de que o processo educativo ocorre nos mais variados espaços sociais, políticos, processos formativos e diferentes modalidades educacionais. Há diferenças ainda nas próprias terminalidades educacionais e procedimentos de ensino e aprendizagem também que também diferenciam entre si. Isto confere à discussão do assunto, em termos amplos e restritos, uma complexidade que precisa ser de fato considerada. Por isso, o ponto de partida e ao mesmo tempo o cerne da problemática está no fato de que deve ser feita uma abordagem a partir da multiplicidade de dimensões e multiplicidade de fatores envolvidos na educação de qualidade. Além disto, o tema também demanda um tratamento de conceitos, concepções e representações, que circundam e interferem nas bases da educação de qualidade (Dourado, Oliveira, Santos, 2007, p.7).

Um primeiro elemento de debate e enfrentamento deste tema é o caráter multifacetado e dinâmico dos elementos constituintes da educação de qualidade. Uma revisão de literatura sobre o tema aponta para aspectos relacionados às condições de trabalho, gestão, currículo e formação docente. Isto indica que a educação está conectada e é articulada de forma íntima e intrínseca às mais variadas dimensões e variáveis, o que torna o debate sobre a Educação de qualidade passível de um abundante leque de definições e desdobramentos (Dourado, Oliveira, Santos, 2007, p.9).

Estudos, avaliações e pesquisas mostram que a Qualidade da Educação é um fenômeno complexo, abrangente, e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de *insumos* considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino/aprendizagem e muito menos sem tais insumos. Estes documentos ressaltam, ainda, a complexidade da Qualidade da Educação e a sua mediação por fatores e dimensões extraescolares e intraescolares (Dourado, Oliveira, Santos, 2007, p.9, grifo do autor).

Ainda que complexo, multifacetado, dinâmico e desafiador, há uma necessidade de abordar o tema e compreendê-lo a fim de que seu debate e compreensão sejam efetivamente agregadores à Educação desse século. Pigozzi (2006) vê como necessário um exame atualizado do conceito de Educação de qualidade, pelo fato de que o significado tradicional não está mais adequado às questões educacionais emergentes desse novo milênio. Há alguns elementos, segundo Pigozzi (2006), que favorecem esta ampliação quantitativa e qualitativa na discussão sobre a Educação de qualidade.

O primeiro elemento diz respeito à conexão natural que é feita entre educação e performance econômica nacional.

Grande parte da preocupação governamental a respeito da educação de qualidade deriva da compreensão de que uma qualidade inferior frustrará os esforços em usar a Educação como um instrumento efetivo no crescimento econômico e desenvolvimento contemporâneo na história da humanidade em sua acelerada globalização (Pigozzi, 2006, p.39).

Assim, não é possível divorciar a discussão sobre educação de qualidade nesta perspectiva que inter-relaciona Educação de qualidade com o *status* e o progresso ou retrocesso socioeconômico de uma nação.

O segundo elemento a considerar diz respeito à natureza do problema envolvendo a qualidade. Segundo visões tradicionais sobre educação de qualidade, a discussão tem sido focada em torno dos investimentos governamentais na área da Educação. “Ainda que isto não seja irrelevante ou de pouca ajuda, tais investimentos podem não ser decisivos em definir e medir a qualidade” (Pigozzi, 2006, p.40), uma vez que há outros resultados educacionais que necessitam ser tornados pertinentes nesta aferição da qualidade educacional. Conhecimento, competências, habilidades e comportamentos, são exemplos de itens que precisam ser inseridos no bojo da discussão.

O terceiro elemento que emerge nesta discussão é sobre o monitoramento do aprendizado em nível nacional e internacional. Duas dimensões estão envolvidas nesta questão. A primeira dimensão se direciona para a reflexão se o aprendizado corresponde ao que é correto e se conduz a uma vida adequada num contexto de mudanças globais velozes. A segunda dimensão, em conexão com a primeira, diz respeito à performance estudantil numa perspectiva comparativa, a fim de que se colham informações e se possa avaliar o quanto o sistema educacional tem sido ou não efetivo em preparar jovens para viver como adultos, que sejam cidadãos criativos, pensantes, autônomos e que contribuam para o bem-estar das famílias, comunidades e sociedades (Pigozzi, 2006).

O quarto elemento, a partir dos dados obtidos no elemento anterior e expostos no parágrafo anterior, são informações que têm se tornado relevantes na medida em que há desigualdades de qualidade, tanto dentro como entre os sistemas educacionais. Há variações sensíveis entre os sistemas educacionais e que por sua vez podem aguçar as distinções na qualidade da educação. Por exemplo, diferenças entre escolas públicas e privadas, urbanas e rurais. Sem contar que dentro da própria sala de aula pode haver significativas diferenças de aprendizado e, portanto, “a desigualdade na Educação é uma questão crítica que precisa ser encarada pelos sistemas de educação” (Pigozzi, 2006, p. 40).

Este aspecto crítico do sistema educacional pode ser encaixado na discussão, tomando como exemplo o fracasso escolar em sua relação com as reformas no ensino e em termos de competências a serem ensinadas no contexto de desigualdade social e de oportunidades.

Os alunos melhor dotados em capital cultural e melhor acompanhados por suas famílias seguirão, de qualquer maneira, seu caminho, seja qual for o sistema educacional. Os alunos “médios” acabarão encontrando uma saída, ao preço de eventuais repetências ou mudanças de orientação. À sorte dos alunos em reais dificuldades é que se pode medir a eficácia das reformas (Perrenoud, 1999, p.71, grifo do autor).

O ponto crucial nesta discussão é sobre reais disparidades econômicas entre países e que decorrem em dessemelhanças sociais e as quais podem acabar exercendo, direta ou indiretamente, influência na qualidade da Educação.

O quinto elemento desta discussão está relacionado à heterogeneidade da sociedade, a partir das migrações, urbanização e mudanças culturais. Isto por sua vez gera peculiaridades étnicas, classificadas por etnias regionais, nacionais, grupos religiosos, de gênero e outras

categorizações. Este contexto se torna em desafio para os propósitos culturais e funções sociais da Educação. Assim, questões como estas não podem ser separadas desta realidade, pois podem gerar problemas com discriminação, racismo, violência ou outros tipos de segregações, que possuem forte poder de impacto em qualquer que seja o ambiente do aprendizado (Pigozzi, 2006).

ABORDAGENS SOBRE A EDUCAÇÃO DE QUALIDADE EM MARCOS REGULATÓRIOS DE EDUCAÇÃO INTERNACIONAIS

Ao examinarmos o conceito de qualidade em Marcos Regulatórios Internacionais da Educação, Jomtien (1990), Dakar (2000) e Incheon (2015), chegamos a um panorama global no sentido de perceber as perspectivas que o tema vem sendo abordado. Vale observar que na avaliação da UNESCO (Informe Educação Para Todos, 2005), a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, 1990) promulgou a necessidade de melhorar aspectos educacionais relacionados à sua qualidade em mais de uma dimensão. A ênfase era tornar acessível a educação para todos, bem como torná-la relevante para a vida dos estudantes. Neste contexto, esta Declaração considerou a qualidade como sendo uma condição prévia para se alcançar a equidade, ou seja, além de serem consideradas mais de uma dimensão na discussão sobre a qualidade, foram estimados também fatores interdependentes para se alcançar uma educação de qualidade.

O questionamento posto foi de que a noção de qualidade não foi bem desdobrada e a ampliação do acesso à Educação não se bastava por si só para contribuir no desenvolvimento social e da sociedade. Uma das consequências disto foi o enfoque no reforço cognitivo das crianças com o intuito de melhorar a qualidade da educação (Informe Educação Para Todos, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2005).

Uma década mais tarde, no “Marco de Ação de Dakar” (2001), foi declarado que toda criança tem direito assegurado a uma educação de qualidade. Esta passou a ser considerada como a “medula da Educação”. A qualidade da educação passou a ganhar espaço para ser considerada como fator determinante na melhoria da escolarização e do aproveitamento escolar em geral. Esta foi uma visão ampliada de qualidade. Neste sentido, foram consideradas em todo o processo educativo as características desejáveis e suas variáveis, especialmente no que diz respeito aos alunos. Mas, também, foram levados em conta os processos educacionais, as competências docentes e pedagogias ativas, conteúdos e currículos relevantes e bons sistemas de administração dos recursos. Esta expansão da conceituação de qualidade permitiu estabelecer programas e ações que tornaram possível, tanto o debate, como uma educação de boa qualidade (Informe Educação Para Todos, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2005). Esta parece ser a primeira pré-condição para um tratamento adequado de qualidade, em termos conceituais, práticos e avaliativos: ela não pode ser percebida de forma isolada, unilateral e simplificada.

No Fórum Mundial de Educação promovido pela UNESCO, em 2015, em Incheon, Coréia do Sul, o tema central de debate foi a qualidade da Educação. O foco está na inclusão, na Educação de qualidade equitativa e universal. Nas diversas esferas representativas naquele evento, ministros da Educação, membros de organismos oficiais e multilaterais, representantes da sociedade civil e de setores privados, professores e jovens, está um indício de que o tema foi tratado de uma forma ampla e evitando visões fragmentadas sobre o tema da qualidade na Educação (Declaração de Incheon – Educação 2030, 2015).

Quadro 02. Visão Sintética de itens abordados em Marcos Regulatórios Internacionais de Educação com respeito à qualidade na Educação

Documento	Alguns aspectos da Educação abordados em conexão com qualidade
Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, 1990)	Acesso universal (atenção especial ao gênero feminino); oferta equitativa; Ensino fundamental relevante; Tecnologias educativas. <i>Performance</i> docente competente como elemento decisivo na concretização dos objetivos educacionais propostos.
Marco de Ação de Dakar (Dakar, 2000)	Alfabetização; habilidades cognitivas e essenciais para a vida; igualdade de gênero; <i>status</i> do professor; ambientes escolares seguros; Tecnologias de Informação; eliminação da pobreza e estratégias de desenvolvimento; Engajamento da comunidade civil; Gestão democrática e participativa.
Declaração de Incheon (Incheon, 2015)	Acesso, equidade e inclusão, com ênfase nas oportunidades da Educação continuada; Igualdade de gênero; Competências cognitivas e interpessoais; valorização da educação formal e informal; Tecnologias de Informação; professores bem qualificados, treinados, adequadamente remunerados e motivados (formação específica em Inclusão).

Fonte: Elaborado a partir de Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990); Marco de Ação de Dakar (2000); Education 2030, Incheon Declaration (2015).

Esta visão apresentada no quadro 02 é obviamente parcial e limitada, contudo, ainda que o enfoque possa variar de documento a documento, é possível perceber que a principal convergência está no espírito de continuidade que deveria imperar a partir de Jomtien, 1990, até 2030, marco sinalizador de Incheon, 2015:

Com base no legado de Jomtien e Dakar, esta Declaração de Incheon é um compromisso histórico de todos nós para transformar as vidas através de uma nova visão de educação, com ações arrojadas e inovadoras, para alcançar nosso ambicioso objetivo até 2030” (Incheon, 2015, p.4).

CONSIDERAÇÕES

Uma das considerações a ser feita sobre a proposta investigativa sobre o que é educação de qualidade, é de que a racionalidade técnica, marcada por paradigmas aritméticos e objetivos, tenha que dar espaço à racionalidade prática e/ou crítica, porque seu pressuposto permite uma abordagem da qualidade educacional de forma mais ampla, flexível e não tão restritiva a saberes teóricos e resultados quantificáveis. Neste sentido, pressupondo-se de que existe uma multiplicidade de fatores envolvidos na discussão sobre a educação de qualidade, é preciso atentar para o fato de que uma discussão não bem conduzida sobre a qualidade na educação comprometa um contínuo debate que seja profícuo e abrangente.

O que se procurou expor neste artigo é o direito de se debater sobre o conceito de qualidade na Educação e o que se conclui, é que uma vez sendo dinâmica, é nessa perspectiva que ela deve ser concebida e debatida.

REFERÊNCIAS

AÇÃO EDUCATIVA; UNICEF; PNUD; INEP, SEB/MEC. **Indicadores da qualidade na educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2007.

BARRETT, Angeline M. et al. The concept of quality in education: A review of the 'international' literature on the concept of quality in education. **EdQual Working Paper**, n. 3. University of Bristol, UK/University of Bath, UK, 2006.

DECLARAÇÃO DE INCHEON – **Educação 2030**: Para uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e formação continuada para todos, 2015.

DELORS, Jacques et.al. La Educación encierra um tesoro. **Informe a da UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI**. UNESCO, 1996.

DEMO, Pedro. **Educação e Qualidade**. Edição Digital. Campinas: Papyrus, 2013.

DOURADO, Luis Fernandes; OLIVEIRA, José Ferreira. A qualidade da Educação: Perspectivas e desafios. **Caderno Cedes**, Campinas v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DOURADO, Luis Fernandes; OLIVEIRA, José Ferreira, SANTOS, Catarina de Almeida. A qualidade da Educação: conceitos e definições. **Série Documental: Textos para Discussão**. Brasília, DF, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

EDUCAÇÃO para todos: O Compromisso de Dakar. Brasília: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, Conselho Nacional de Secretários de Educação, Ação Educativa, 2001.

FAURE, Edgar. **Aprender a ser**: La educación del futuro. Versão Espanhola. Trad. Carmen Paredes de Castro. Paris: UNESCO, 1973.

GARCIA, Elena Cano. **Evaluación de la calidad educativa**. 2.ed. Organización de Estados Iberoamericanos. Madri: La Muralla, S.A., 1999.

IMBERNÓN, Francisco. **Formação Docente e Profissional**: Formar-se para a mudança e a incerteza. 9. ed. v. 14. Trad. Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez Editora, 2016.

INFORME Educação Para Todos, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2005.

NIKEL, Jutta; LOWE, John. Talking of Fabric: A multidimensional model of quality in education. **Compare**: A Journal of Comparative and International Education, v. 40, p. 589-605, 2010.

PAPADOPOULOS, George S. **Aprender para o Século XXI**. Trad. Fátima Murad. In.: DELORS, Jacques (org.). *A educação para o século XXI – questões e perspectivas*. Porto Alegre: Artmed, 2005.

PERRENOUD, Philippe. **Construir competências desde a escola**. Trad. Bruno Charles Magne. Porto Alegre: Artmed, 1999.

PIGOZZI, Mary Jay. What is the 'Quality of Education'? (A UNESCO perspective). In.: ROSS, Kenneth N., GENEVOIS, Ilona Jürgens. **Cross-national studies of the quality of education**: planning their design and managing their impact. Paris: International Institute for Educational Planning. p.39-50. UNESCO, 2006.

ROSS, Kenneth N., PAVIOT, Laura., GENEVOIS, Ilona Jürgens. Introduction: the origins and content of the Policy Forum. In.: ROSS, Kenneth N., GENEVOIS, Ilona Jürgens. **Cross-national studies of the quality of education**: planning their design and managing their impact. Paris: International Institute for Educational Planning. p. 25-36. UNESCO, 2006.

SCHINDLER, Laura et.al. Definitions of Quality in Higher Education: A Synthesis of the Literature. Higher Learning Research. **Communication**, v. 5, n. 3, p. 3-13, September 2015.

TAWIL, Sobhi; AKKARI, Abdeljalil; MACEDO, Beatriz. Investigación y prospectiva en educación/Unesco: Contribuciones Temáticas - Más allá del labirinto Conceptual - **La noción de la calidad en la educación**, n. 2. UNESCO, Marzo, 2012.

UNESCO. **Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo**. Educación para Todos: El imperativo de la Calidad. Unesco, 2005.

YOUNG, Michael F. D. **Durkheim, Vygotsky e o Currículo do Futuro**. Trad. Maria Lúcia Mendes Gomes, Regina Thompson e Vera Luiza Visackis Macedo Cadernos de Pesquisa, Número 17, p. 53-80, Novembro de 2002.

Submetido em: 06/12/2024.

Aprovado em: 26/12/2024