

A multiplicidade de sentidos e o condicionamento político da noção de qualidade em educação básica

Rosimar Serena Siqueira Esquinsani^{I, II}

Jarbas Dametto^{III, IV}

<http://dx.doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.99i252.3495>

Resumo

Este artigo problematiza a noção de “qualidade educacional” aplicada à educação básica mediante revisão bibliográfica temática. Para tal, são retomados alguns sentidos mais evidentes do significante *qualidade*, vinculando-os a seu contexto histórico de emergência e à pertinência política que possuíam. Essa leitura destaca a natureza discursiva da qualidade educacional, noção perpassada por diversas rupturas, pluralidades e coabitações de sentidos, e demonstra sua existência como objeto político capaz de equalizar demandas discrepantes existentes no campo educacional devido a sua aparente neutralidade e a seu potencial de gerar consensos. No momento atual, há uma aparente despolitização do debate acerca dos rumos da educação, emergindo critérios supostamente técnicos de qualidade, mas que elegem caminhos politicamente enviesados para a educação básica.

Palavras-chave: qualidade educacional; educação básica; políticas educacionais.

^I Universidade de Passo Fundo (UPF). Passo Fundo, Rio Grande do Sul, Brasil. *E-mail*: <rosimaresquinsani@upf.br>; <<https://orcid.org/0000-0002-6918-2899>>.

^{II} Doutora em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). São Leopoldo, Rio Grande do Sul, Brasil.

^{III} Universidade de Passo Fundo (UPF). Passo Fundo, Rio Grande do Sul, Brasil. *E-mail*: <jarbas@upf.br>; <<https://orcid.org/0000-0003-2053-984X>>.

^{IV} Doutor em Educação pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Passo Fundo, Rio Grande do Sul, Brasil.

Abstract

The multiplicity of meanings and the political conditioning of the notion of quality in basic education

This paper problematizes the notion of "educational quality" applied to basic education through a thematic bibliographic review. Thus, some of the most evident meanings of the signifier of quality are resumed, linking them to their historical context of origin and to their prior political relevance they once had. This reading highlights the discursive nature of educational quality, a notion permeated by several ruptures, pluralities and coexistence of senses, demonstrating also its occurrence as a political object capable of equalizing disparate demands in the educational field due to its seeming neutrality and its potential to achieve consensus. At the moment, there is an apparent depoliticization of the debate on the paths of education, with the emergence of seemingly technical quality criteria that actually point towards politically skewed directions for basic education.

Keywords: educational quality; basic education; educational policies.

Introdução

Este estudo parte de uma proposição inicial: aquilo que se concebe como *qualidade*, como atributo relacionado à ação educacional, é um objeto cuja existência é historicamente situada e discursivamente instituída. Em outros termos, *aquilo que se concebe como qualidade* na educação não existe fora de um arranjo estratégico específico, sendo dessa conjuntura que se origina sua eficácia como dizer verdadeiro. Desse modo, o estudo tem como objetivo narrar e problematizar o conceito, desnaturalizando os enunciados aparentemente óbvios nos quais ele se alicerça e evidenciando os procedimentos de objetivação do atributo denominado *qualidade educacional*.

Para atingir tal intento, adota-se uma metodologia analítico-reconstrutiva, amparada por uma revisão de literatura temática em torno de obras que discutem a qualidade na educação. Opta-se aqui por recorrer aos sentidos possíveis atrelados à noção de qualidade educacional, revisitando os desdobramentos conceituais e as origens dessa preocupação em um passado recente, sendo que a narrativa proposta visa evidenciar a fabricação da qualidade educacional como objeto secundariamente epistêmico e prioritariamente político.

Propõe-se a delimitação do estudo sobre a noção de qualidade dirigida à educação básica brasileira, pautada principalmente pela recorrência e pela análise dos procedimentos derivados da noção de qualidade educacional, seus contextos de emergência, suas formas de constatação e as consequências delas oriundas.

A qualidade da educação e as razões para aferi-la

Um dos primeiros marcos situacionais no debate sobre a qualidade da educação remete ao surgimento da Teoria do Capital Humano, na década de 1960, que evidenciou a relação entre desenvolvimento educacional e progresso econômico, momento em que “o investimento no ‘fator humano’ passa a significar um dos determinantes básicos para o aumento da produtividade” (Frigotto, 1993, p. 41). Diante disso, olhares se voltam para a escola e a eficiência de suas práticas, pois esta foi historicamente destinada ao desenvolvimento educacional dos sujeitos e, a partir de então, também à aptidão produtiva das populações, incitando uma preocupação político-econômica. Assim, a qualidade da educação, bem como a possibilidade de aferi-la, se tornou uma preocupação de agentes governamentais e privados, com vistas ao desenrolar das pautas econômicas.

Como um dos primeiros registros textuais da composição dessa agenda, situamos o relatório do governo norte-americano publicado no ano de 1983, denominado *Nation at risk* (Uma nação em risco), no qual a pauta “qualidade” emergiu como problema naquele país, desdobrando-se em interesse político internacional a partir da década de 1990.

Tal relatório denunciava a precarização da educação norte-americana quando comparada às nações concorrentes, que apresentavam resultados educacionais supostamente superiores. Em tom conservador, o relatório denunciava propostas educacionais progressistas e seus resultados supostamente frágeis. O relatório, segundo Ravitch (2011, p. 42), “abordou os problemas que eram intrínsecos às escolas, como currículos, requisitos de graduação, preparação do professor e qualidade das apostilas”, além de questões como o tempo dedicado aos estudos, a remuneração adequada de professores e os objetivos educacionais que, de acordo com o documento, deveriam ser condizentes com os rumos políticos e econômicos da nação norte-americana. Ainda na apreciação de Ravich (2011), o relatório era “razoável” ao não desinvestir a escola pública de seu papel historicamente constituído e ao pensar soluções para problemas que nela emergiam mediante um léxico e abordagens propriamente educacionais, e seu ponto mais frágil seria conceber que os grandes problemas se situavam apenas no âmbito do ensino secundário, desconsiderando as deficiências da educação primária.

Uma nação em risco foi um relatório intencionalmente alarmista e fez com que a qualidade da educação pública norte-americana fosse percebida como premência. Entretanto, outras soluções para o problema foram sendo propostas, bem distantes daquelas inicialmente apontadas, predominando, nas décadas seguintes, proposições de caráter gerencialista e apelos à diminuição do papel provedor e organizador do Estado (Ravich, 2011).

Tal pauta das “soluções” para o problema educacional se enreda à forte emergência da ideologia e de práticas neoliberais ocorrida nas últimas décadas do século 20. O neoliberalismo, surgido como uma concepção político-econômica concorrente do keynesianismo e de qualquer proposta política que implicasse maior presença do Estado na economia, ancorado

no tripé desregulamentação, privatização e abertura de mercados (Coelho, 2009), passou, como propõe Anderson (1995), de uma perspectiva político-econômica, restrita a poucos em meio ao êxito das políticas de desenvolvimento do pós-guerra, a uma espécie de “senso comum” dos governos de quase todo o globo, uma verdade à qual não se poderia fugir, dada a crise do modelo de Estado de bem-estar social, seguida da queda da maioria dos governos comunistas.

A receita neoliberal acabou por ser seguida inclusive por diversos governos que não se autoproclamavam neoliberais e, nessa onda, modalidades de gestão e controle da esfera privada, supostamente mais eficazes, foram lançadas, sem grandes ajustes e com justificativas pouco sólidas, sobre a esfera pública (Anderson, 1995). Órgãos econômicos internacionais condicionaram financiamentos à necessidade de aplicar uma série de reformas nas estruturas estatais, inclusive nos sistemas educacionais, em sintonia com os ditames neoliberais em voga (Shiroma, 2009). Com isso, assistiu-se à transição de um modelo de *Estado provedor* (insistentemente acusado de ineficácia pelo discurso neoliberal) – no qual o suprimento da necessidade educacional seria uma responsabilidade inadiável e uma questão estratégica com vistas ao desenvolvimento econômico e à estabilidade política – para um *Estado avaliador*, ao qual cabe aferir as condições e os resultados de um serviço de caráter público, mas não necessariamente ofertado ou gerido pelo Estado (Santos, 2004).

Das dispersões da noção de qualidade em educação

Embora *qualidade* seja uma noção recorrente em diversos discursos contemporâneos acerca dos processos educacionais, reside sob tal noção uma constelação de significados. Por trás de um aparente consenso, existem concepções dissonantes, senão radicalmente opostas, que agregam em torno de si interesses e arranjos políticos diversos, bem como perspectivas e práticas educacionais distintas. Algumas dessas concepções se limitam a momentos históricos específicos, respondendo a problemas ou fomentando mudanças; outras, a “modismos”, bem como diversas delas podem coabitar um mesmo momento histórico, sobrepondo-se, somando-se ou conflitando umas com as outras.

O convergente desejo de uma educação de qualidade e as múltiplas concepções atreladas a tal objeto trazem à tona a amplitude e a fragilidade dessa noção e, também, a dificuldade de constatar de modo objetivo esse predicado atribuído a algumas experiências educacionais. Entretanto, alheio a essas limitações, nota-se um insistente uso de tal noção, transparecendo certa obviedade quanto ao que ela representa, concepção supostamente inequívoca que, na realidade, não existe.

Sobre esse aspecto, alertam Oliveira e Araújo (2005, p. 7) que “qualidade é uma palavra polissêmica [...] e por isso tem potencial para desencadear falsos consensos, na medida em que possibilita interpretações diferentes do seu significado segundo diferentes capacidades valorativas”.

Além disso, como expõe Barretto (2001), conceber a qualidade educacional é uma empreitada que se reveste de interesses políticos e ideológicos historicamente estabelecidos e não haveria neutralidade possível nesse objeto nem nos modos de aferi-lo – recursos avaliativos podem trabalhar em prol de uma perspectiva democrática e emancipatória, assim como instrumentalizar o controle do Estado sob princípios elitistas e conservadores.

Enguita (1999) afirmava, em meados da década de 1990, que *qualidade* teria se tornado um termo da moda (e atualmente não se pode dizer o contrário), tornando-se uma “meta compartilhada”, embora desprovida de sentido claro. Segundo o autor, “de um simples termo ou expressão, transforma-se assim no eixo de um discurso fora do qual não é possível o diálogo” (Enguita, 1999, p. 95), mobilizando sob a mesma “meta” propostas e intenções radicalmente distintas. Quando direcionada à educação, a qualidade remeteria a experiências e fenômenos diversos, senão antagônicos, indo desde o apelo dos professores em busca de melhores condições de trabalho até o esforço do empresariado em busca de melhores resultados com menos investimentos. Pensando nas repercussões nacionais recentes do fenômeno, pontuam Nardi e Schneider que

Não obstante a imprecisão do conceito, as políticas educacionais dessa primeira década de século XXI têm concorrido para que o tema da qualidade na educação seja alçado à questão central, urgente e de responsabilidade de toda a sociedade brasileira. Tais políticas têm sido materializadas por uma plêiade de documentos, alguns transformados em resolução, outros no formato de pareceres ou orientações às escolas, às redes, aos sistemas e gestores públicos. (Nardi; Schneider, 2012a, p. 2).

Por sua vez, Davok (2007, p. 506) pontua que “a expressão ‘qualidade em educação’, no marco dos sistemas educacionais, admite uma variedade de interpretações dependendo da concepção que se tenha sobre o que esses sistemas devem proporcionar à sociedade” e que, em termos gerais, a noção de qualidade, quando dirigida à educação, “abarca as estruturas, os processos e os resultados educacionais” (Davok, 2007, p. 505).

Tomando como ponto de partida essas posições, examinamos a amplitude, a diversidade, o condicionamento histórico, assim como a ambiguidade ou a debilidade da noção em debate. Sequencialmente, são expostos alguns dos sentidos possíveis vinculados à noção de “qualidade educacional”, suas consequências, seus enredamentos políticos e, ainda, algumas formas pelas quais se procurou capturar esse atributo, constatá-lo ou criá-lo e, assim, trazê-lo ao âmbito do discurso.

Sem a pretensão de esgotar a temática, busca-se, sobretudo, fragilizar qualquer sentido unívoco que a expressão “qualidade educacional” possa evocar, problematizando a noção e a destituindo da condição de “objeto desde sempre aí”, com base em oito posições que situam a qualidade como: 1) excelência ou excepcionalidade; 2) oferta de vagas ou acesso universal à educação; 3) fluxo adequado de alunos; 4) presença e diversidade de insumos; 5) investimento desejável por aluno; 6) adequação dos processos

e do ambiente; 7) relevância social da educação; e, por fim, 8) *performance* em avaliações padronizadas.

Qualidade como excelência ou excepcionalidade

Considerando que “qualidade” remete a algo que “distingue um bem ou serviço dos demais que o mercado oferece para satisfazer as mesmas ou análogas necessidades” (Enguita, 1999, p. 107), a expressão “educação de qualidade” pode designar um princípio de diferenciação em relação aos serviços educacionais considerados “não qualificados”, que poderiam ser descritos como medíocres, ruins, precários ou insuficientes. Por si só, a expressão é neutra, remetendo a uma característica ou propriedade de algo.

Enguita (1999) afirma que o antagonismo qualidade *versus* quantidade não é uma proposição absoluta do mercado quando este se dirige a bens de consumo materiais; entretanto, essa realidade muda quando o ponto em questão são elementos culturais ou privilégios reafirmados historicamente, como o acesso à educação, principalmente nos níveis mais elevados. Segundo o autor, muitas críticas à educação contemporânea, que se alicerçam no argumento da baixa qualidade e da necessidade de retorno à antiga educação básica, deixam transparecer um rancor classista pela perda da exclusividade das elites, uma espécie de nostalgia por uma época em que a educação tinha como aspecto qualitativo o fato de ser destinada somente a alguns. A experiência privilegiada ou excepcional carregaria em si uma conotação valorativa diferenciada.

Carvalho (2007) atenta para os riscos de cultivar essa espécie de nostalgia diante de uma educação pública que já teria sido melhor no passado. Para o autor, o elemento explicativo mais evidente de tal “qualidade” seria a exclusão de grande parcela da população dos bancos escolares, quem sabe, da população que deles mais necessitaria. Nesse contexto, qualidade seria um aparentado de *exclusividade*, noção que não é rara na cultura ocidental quando se refere à educação e que costuma lançar olhares de suspeita sobre qualquer serviço educacional voltado efetivamente para todos. Críticas dessa natureza podem ser vistas, por exemplo, em Nietzsche (2005, p. 226), quando afirma enfaticamente que “nos grandes Estados, a instrução pública será sempre, no melhor dos casos, medíocre, pelo mesmo motivo por que nas grandes cozinhas cozinha-se mediocrementemente”, expressando a crença na própria incompatibilidade entre oferta universal da educação e educação de boa qualidade.

A universalização da educação básica só se tornou uma meta plausível quando a instrução da população passou a ser concebida consensualmente como um fator importante para o desenvolvimento do Estado ou do sistema econômico: a educação como ferramenta de potencialização das forças produtivas por meio da qualificação da mão de obra (Fonseca, 2009). Nesse arranjo histórico, a qualidade de um sistema educacional passou a ser identificada como o pleno acesso da população aos níveis escolares básicos.

Qualidade como acesso universal à educação

Discorrendo sobre os desdobramentos históricos da noção de qualidade relativos à educação brasileira, Oliveira e Araújo (2005) apontam três recortes cronológicos que trouxeram concepções muito peculiares acerca da qualidade dos sistemas educacionais, a saber: 1) qualidade como acesso à educação, 2) qualidade como adequação de fluxo escolar e 3) qualidade como *performance* em testes padronizados. Percebe-se que, no primeiro e mais extenso momento, situado principalmente até fins da década de 1980, qualidade foi sinônimo de *acesso à educação*. Diante de uma realidade perpassada pela carência na oferta de vagas, dar a cada aluno a oportunidade de estar na escola seria uma meta relativamente suficiente, e sua conquista, um atributo digno de ser destacado como indicativo de qualidade de um sistema de ensino.

Para além da oferta, vincula-se, também, a esse paradigma a questão da adesão, da permanência e do aproveitamento do ensino, tornando a existência de vagas apenas parte da solução do problema. Dourado e Oliveira (2009, p. 202) declaram que “no Brasil, nas últimas décadas, registram-se avanços em termos de acesso e cobertura, sobretudo no caso do ensino fundamental. Tal processo carece, contudo, de melhoria no tocante a uma aprendizagem mais efetiva”.

Como afirma Gentili (1998), somente o acesso irrestrito à educação para as classes menos favorecidas viabilizou a emergência das formas posteriores de qualificação do serviço ofertado. Em termos simples, “resolvido” o problema do acesso universal ao ensino fundamental, novos problemas enviesaram a concepção de qualidade educacional e os debates em seu entorno. Entretanto, a qualidade como acesso seria, de fato, um paradigma superado, ou foi uma pauta burocraticamente deixada de lado, um discurso que perdeu seus efeitos, com base em dados que ignoram as condições objetivas do serviço ofertado, bem como as condições de (im) possibilidade dos que desse serviço precisariam se beneficiar?

Qualidade como fluxo adequado de alunos

Garantido o acesso à educação, inclusive às classes menos favorecidas cultural e economicamente, outras formas de conceber o atributo “qualidade” se instituem, entre elas, a noção de *qualidade como adequação do fluxo dos alunos*, o que pode ser pensado em termos de “produtividade” do sistema escolar. Em síntese, um sistema educacional de qualidade deveria garantir a possibilidade de que cada criança estivesse na série adequada à sua idade, concluindo os níveis escolares no tempo previsto (Oliveira; Araújo, 2005).

Há, no Brasil, a previsão de mecanismos para a correção de fluxo – LDB nº 9.394/1996, art. 32, parágrafo 2º, que dispõe: “os estabelecimentos que utilizam progressão regular por série podem adotar no ensino fundamental o regime de progressão continuada” (LDB, 2017, p. 23); todavia, as formas

políticas e pedagógicas eleitas para tal correção de fluxo restaram por desencadear outro problema:

Se o combate à reprovação com políticas de aprovação automática, ciclos e progressão continuada incide sobre os índices de "produtividade" dos sistemas, gera-se um novo problema, uma vez que esses mesmos índices deixam de ser uma medida adequada para aferir a qualidade. (Oliveira; Araújo, 2005, p. 11).

Cabe pontuar que o indicador oficial de qualidade no Brasil contemporâneo, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), contempla, também, a questão do fluxo escolar; entretanto, diante de sua correção, aumenta-se, sobremaneira, a centralidade da *performance* nas avaliações externas quando da composição final do indicador, sendo que, nessas circunstâncias, é predominantemente da avaliação por exames que se extraem os dados que hodiernamente instituem um juízo de valor ao empreendimento educacional.

Qualidade como presença e diversidade de insumos

Dentro de alguns modos de conceber a qualidade em educação, tem-se a referência, ora enfática, ora secundária, nos insumos agregados ao processo educacional. Nesses termos, uma educação qualificada dependeria do provimento de determinados pré-requisitos materiais, humanos e financeiros. Entre esses recursos, em âmbito estrutural e didático, destacam-se na contemporaneidade:

[...] a) Existência de salas de aulas compatíveis às atividades e à clientela; b) ambiente escolar adequado à realização de atividades de ensino, lazer e recreação, práticas desportivas e culturais, reuniões com a comunidade etc.; c) equipamentos em quantidade, qualidade e condições de uso adequadas às atividades escolares; d) biblioteca com espaço físico apropriado para leitura, consulta ao acervo, estudo individual e/ou em grupo, pesquisa *on-line*, dentre outros, incluindo acervo com quantidade e qualidade para atender ao trabalho pedagógico e ao número de alunos existentes na escola; e) laboratórios de ensino, informática, brinquedoteca, entre outros; f) serviços de apoio e orientação aos estudantes; g) garantia de condições de acessibilidade e atendimento para portadores de necessidades especiais; h) ambiente escolar dotado de condições de segurança para alunos, professores, funcionários, pais e comunidade em geral; [...]. (Dourado; Oliveira; Santos, 2007, p. 19-20).

Dourado, Oliveira e Santos (2007) também ponderam acerca da necessidade de contextualização dos parâmetros para qualificação da educação mediante os recursos materiais e humanos disponíveis na realidade específica em que o sistema educacional se insere. Não existiria uma fórmula exata que diria quais insumos e em qual quantidade gerariam uma experiência educacional qualificada em qualquer realidade.

Os custos das escolas eficazes ou de qualidade apresentam aspectos gerais a serem considerados (pessoal docente e técnico-administrativo

e de apoio, material de consumo, material permanente etc.), em consonância com as condições objetivas de cada país ou sistema educativo que, certamente, expressam as realidades e possibilidades do ponto de vista do desenvolvimento nacional, regional e local. Tais peculiaridades evidenciam elementos para o estabelecimento de padrão de custos em escolas consideradas eficazes ou de qualidade a partir dos parâmetros de cada país ou sistema educativo. (Dourado; Oliveira; Santos, 2007, p. 17).

Nota-se em tais proposições que a qualidade, como atributo atrelado aos investimentos educacionais e à presença de insumos, é um dado condicionado à realidade local em que se insere o serviço educacional, às necessidades do público atendido, e até ao momento econômico vivido pela sociedade. De tal modo, uma correlação direta *maior investimento igual a maior qualidade* não é concebida como uma constante (Gomes, 2005; Dourado; Oliveira; Santos, 2007). Primeiro, porque o emprego de recursos não contempla toda a complexidade do processo educacional; segundo, porque uma educação supostamente qualificada implica constância na sua oferta ao longo do tempo, e daí a necessidade de adequação aos limites orçamentários da instituição mantenedora.

Cabe ponderar que essa constatação remete a um tratamento estatístico da questão, que pela sua objetividade, por vezes, ignora certas nuances da realidade estudada, bem como pode servir a um uso político pouco refletido ou efetivamente tendencioso dos dados, como forma de justificar tecnicamente o desinvestimento na educação. Tomando o viés propriamente orçamentário da questão, alguns esforços em âmbito nacional vêm sendo realizados para conceber uma relação *desejável* entre investimento e oferta educacional adequada, como é discutido na sessão seguinte.

Qualidade como investimento desejável

Alocar recursos supostamente suficientes para um empreendimento educacional satisfatório pode ser concebido como forma de viabilizar práticas pedagógicas qualificadas, sendo, então, parâmetro de valoração do processo educacional ofertado. Tal noção pode ser limitada a uma fórmula bastante simples: o investimento financeiro dispensado para financiar um sistema educacional, dividido pelo número de alunos que nele estudam, ou, então, o investimento por aluno.

Considera-se que não existe uma correlação automática entre despesa e desempenho ou custos e resultados. Tal correlação será plausível, desde que o recurso empenhado esteja "vinculado a procedimentos que contribuam para melhorar a efetividade da educação" (Gomes, 2005, p. 285), o que depende das prioridades eleitas pela escola ou sistema educacional e dos empenhos financeiros daí resultantes.

Sobre a realidade nacional em torno dessa questão, pondera Romão (2004, p. 104) que

se impõe o controle social sobre a distribuição e alocação dos recursos públicos [...]. Porque as conquistas legais de instrumentos potencializadores não são suficientes para a garantia de seu provimento, dadas as "químicas" que quase sempre formatam os balanços e as prestações de contas.

Tal controle, legalmente estabelecido na forma de conselhos, visa estabelecer vigilância sobre "algumas práticas ambíguas de execução orçamentária que, quase sempre, debitaram na conta da educação despesas, no mínimo, discutíveis" (Romão, 2004, p. 105).

Além da vulnerabilidade decorrente de práticas orçamentárias pouco engajadas com o sucesso da empreitada educacional, ou francamente corruptas, existem limitações técnicas e teóricas acerca dos cálculos que indicam o real investimento feito em favor de cada aluno. Entretanto, tal limitação não pode servir de alibi para uma irracionalidade na gestão dos recursos, sendo que estudos acerca do impacto dos investimentos na prática pedagógica poderiam ter maior eficácia diagnóstica, orientando racionalmente as políticas públicas para a educação (Romão, 2004).

Carreira e Pinto (2007) alertam, também, para o caráter processual de qualquer cálculo acerca do custo-aluno desejável para uma educação de boa qualidade. O valor desejável, além de necessitar de reajustes periódicos, demandaria, no caso da educação pública, adequação com o orçamento dos entes federados mantenedores do serviço, bem como a reavaliação dos investimentos de acordo com os objetivos alcançados e por alcançar. De tal modo, não existiria de antemão um custo ideal por aluno para servir como parâmetro; antes, tal custo deveria ser continuamente pensado de acordo com as limitações econômicas, as condições educacionais constatadas e as expectativas futuras.

Qualidade como adequação dos processos e do ambiente – a qualidade total

O *Total Quality Management* (TQM) é um sistema de gestão que toma como elemento central a qualidade de produtos e processos, assumindo outros resultados, inclusive o lucro, como derivados dessa atenção à qualidade. Tal postura implica atender a fatores como a expectativa da clientela e sua satisfação, a redução de custos, o gerenciamento de rotinas para a eficiência na realização do trabalho, a eliminação de retrabalho e desperdício, entre outros. Estratégias de gestão, como a "5S", que introduzem posturas de organização, limpeza e otimização das ações, assim como certificações ISO (realizadas pela International Organization for Standardization), operadas por normatização e auditorias externas, são abordagens organizacionais associadas às perspectivas do TQM (Gestão..., 2011).

O discurso da qualidade no campo educacional latino-americano teve seu início na década de 1980, assumindo para si diversos princípios da esfera produtiva, sendo logo edificado sob pressupostos economicistas

(Gentili, 1998). O surgimento da temática coincide com o movimento pela democratização do ensino, engendrado depois do fim da ditadura militar, e foi tomado como um contraponto ao ideal de acesso irrestrito à educação para as classes desfavorecidas. Emerge, assim, uma nova retórica conservadora, envolvendo a competência pública em disponibilizar educação adequada para toda a população.

O TQM surge em resposta a um ambiente de mercado caracterizado pela instabilidade, no qual as fórmulas da administração clássica já não se mostram adequadas, tendo em vista que as antigas teorias se direcionavam a uma produção em massa, para um mercado relativamente estável, cujo objetivo das intervenções se centrava na redução do tempo empregado para uma determinada função. Tal realidade encaminhou o trabalho, em especial o industrial, para uma crescente departamentalização e especialização (Bianco; Salerno, 2001).

O ideário da qualidade baseada em mudanças nos processos de gestão se origina como uma reformulação dos métodos de produção capitalista, adaptando-os a um modelo neoliberal de gestão dos recursos humanos: emprego volátil, flexibilização, autogestão no desenvolvimento da carreira, multiplicidade de funções etc., que, em conjunto, redundam em uma forma de abaixar os custos e otimizar a lucratividade. Diante das dificuldades gerenciais da esfera pública, as receitas de sucesso dos grandes executivos, com suas terminologias peculiares, logo vieram a se tornar um novo “senso comum”, capaz de proporcionar uma leitura da realidade com suas possíveis soluções, uma nova matriz baseada nos ideais de eficiência e produtividade (Gentili, 1998).

Conforme Spilki e Tittoni (2005), a implantação de programas de qualidade total em órgãos públicos faz surgir modos de trabalho correlatos aos vividos no âmbito privado, com suas tensões características, como a possibilidade de ser descartado ou substituído a qualquer momento, a busca pela satisfação do “cliente”, a competitividade interna, a busca incessante pelo aumento da produtividade. O programa acaba por moldar, além dos processos laborais e de gestão, a própria subjetividade do trabalhador, calcando nele a lógica do mercado por meio de uma constante e recíproca vigilância, um tanto escamoteada por trás de discursos que afirmam a autonomia, a flexibilidade e a responsabilidade sobre o próprio trabalho.

Os “trabalhadores da educação” foram chamados a compactuar com a proposta de gestão, sobre a qual pairou uma aura messiânica, suposta solução em tempos de “risco iminente de desaparecimento”. No entanto, tal proposta inovadora não traz em sua pauta questões salariais e de seguridade. Esse modelo de gestão exigiu do professor um perfil dinâmico, inovador e comprometido; mas a contrapartida, em termos de valorização profissional, não ocorreu. O esforço individual visa, acima de tudo, à “sobrevivência no mercado de trabalho”, a cada dia mais exigente e instável, e não a um efetivo crescimento pessoal e profissional, dado que toda atualização exigida é tarefaira. O professor deveria absorver as novas demandas sociais dirigidas à escola – o perfil de aluno que deve formar – e criar as condições pedagógicas necessárias para isso; contudo, sua formação

permaneceria precária, sendo que o manual didático passa a ser muito mais importante que em outras épocas, pois acaba por fornecer conhecimento também ao professor, que se torna um mediador entre o aluno e os diversos meios didáticos preconcebidos (Arce, 2001).

E o que seria o aluno dentro de uma gestão escolar sob a bandeira da qualidade total? Segundo Barbosa *et al.* (1994), o aluno pode ser concebido tanto como um *cliente* quanto como um *produto* da escola, dependendo do ângulo em que são vistos os processos. Por um ângulo, ele é um *cliente* da escola, de seu professor, dos demais trabalhadores da instituição, que adquire um produto, o saber transmitido. Por outro, ele também é um *produto* do ponto de vista da sociedade e do mercado de trabalho, que “compra”, recebe ou utiliza o “aluno formado”. Já a escola é avaliada em sua *produtividade*, conforme o número de alunos formados e os gastos despendidos para tal, e se os referidos alunos foram formados “com qualidade”. O índice de repetência (ou de retrabalho, na linguagem administrativa) é um dos principais critérios para avaliar a produtividade da escola, independentemente da clientela a que ela atende.

Nota-se que as concepções acerca da qualidade oriundas das técnicas e do ideário do TQM perderam força com a mesma velocidade com que emergiram no cenário educacional: poucos trabalhos são viesados por esse olhar para além da década de 1990. Conforme destacou Schmidt (2000), tais estratégias tentaram colocar em prática uma nova lógica de poder nas organizações, enredando fortemente a subjetividade dos trabalhadores, pautada essencialmente pela ameaça de aniquilamento oriunda de uma marcante transformação social e econômica vivida no final do século 20. O argumento sustentado pelo medo da concorrência, da dissolução ou do futuro perdeu forças; concomitante a isso, destituiu-se, ao menos no âmbito educacional, a qualidade total como uma panaceia para o enfrentamento do mundo globalizado.

Qualidade como relevância social da educação

A empreitada educacional é uma experiência social. Assim, colocar a realidade social próxima em interação com os métodos e objetivos da escola e, em função disso, gerar um impacto positivo sobre essa realidade pode ser concebido como atributo imprescindível de uma educação de qualidade. Sob tal ótica,

[...] a educação deve ser entendida como espaço múltiplo, que compreende diferentes atores, espaços e dinâmicas formativas, efetivado por meio de processos sistemáticos e assistemáticos. [...] Nessa direção, a educação é entendida como elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas, contribuindo, contraditoriamente, desse modo, para a transformação e a manutenção dessas relações. (Dourado; Oliveira, 2009, p. 203).

Essa concepção ampliada acerca da qualidade educacional levaria em consideração não somente “produtos ou processos” da escola, supondo-os

como experiências suficientes para uma apreciação qualitativa da prática; pelo contrário, como discutem Nardi e Schneider (2012b, p. 229),

tomar a qualidade a partir da dimensão social implica avaliar as múltiplas determinações que afetam as condições de ensino e de aprendizagem nas escolas e não apenas validar dados numéricos, os quais, muitas vezes, se encontram consubstanciados em uma ótica produtiva.

Uma educação pensada em termos de “qualidade social” implica destituir a ação educacional de qualquer neutralidade política, bem como de seu reducionismo a um suposto desenvolvimento cognitivo que, certamente, compõe o processo, porém não o resume. Qualificar socialmente a educação implicaria, ainda, considerar não somente os “pontos de chegada” (os resultados intelectuais mensuráveis decorrentes de uma ação educacional), mas também os “pontos de partida” (as condições preexistentes do alunado, seu *cultural background*), assim como outros “pontos de chegada” que extrapolam a dimensão escolar: um olhar que vislumbre as inserções futuras do educando em sua vida cidadã e laboral. Por essa lógica, uma educação de qualidade estaria associada a uma ampliação das

possibilidades de continuidade dos estudos por meio da aprovação nas diversas etapas do processo formativo, na ampliação das possibilidades de inserção no mercado de trabalho e, conseqüentemente, na melhoria das condições de vida. (Dourado; Oliveira; Santos, 2007, p. 21).

Tal perspectiva de qualidade infere a possibilidade de uma transformação social coletiva no âmbito em que a prática educacional se inscreve. Uma educação com qualidade social “deve desenvolver-se em sintonia com ações direcionadas à superação da desigualdade socioeconômico-cultural presente nas regiões” (Dourado; Oliveira, 2009, p. 212). Uma escola “socialmente qualificada” potencializa o desenvolvimento socioeconômico da comunidade da qual faz parte, interagindo de maneira intersetorial.

De tal modo, “qualidade social” seria um esforço por instituir uma “outra qualidade” que transponha os parâmetros hegemônicos. Sem desmerecer o potencial crítico dessa noção, possivelmente, um dos maiores impasses em valorar a ação educacional pelos impactos socialmente positivos que pode causar é a dificuldade metodológica para apreender o fenômeno em questão. Nota-se um caráter prescritivo que pontua elementos pouco ou nada relevantes para os demais modos de conceber a qualidade em educação. Outrossim, não emerge dessas reflexões uma modalidade possível de atestar a qualidade social de um processo ou sistema educacional. Tal “não objetividade” mantém essa noção à margem do discurso contemporâneo, posição que lhe faz fugir do reducionismo de outras concepções, preservando-a como um pertinente contraponto às demais.

Qualidade como *performance* em avaliações padronizadas

Enfrentado o problema da oferta de vagas no ensino fundamental (garantia de acesso universal a esse nível educacional), e parcialmente corrigido o fluxo escolar, uma nova questão se impõe: a eficácia do processo educacional. Esse enredo justifica a necessidade de uma aferição da aprendizagem realizada por recursos específicos, as avaliações externas, bem como surge outra concepção de qualidade: *a qualidade como performance em testes padronizados* (Oliveira; Araújo, 2005).

Essa noção também sofre influências de demandas políticas das escolas, como a concessão de maior autonomia aos estabelecimentos educacionais, do mesmo modo que acompanha as tendências neoliberais com foco na redução da gestão burocratizada, substituindo-a pelo controle dos resultados. A avaliação externa é posta como um contraponto inevitável à liberdade metodológica e curricular dessas organizações e à minimização do corpo administrativo desses sistemas (Enguita, 2004). Pode-se afirmar que, nesse panorama, “estar na escola e alcançar níveis instrucionais comuns a todos os alunos, evidenciados por exames nacionais e internacionais, são naturalizados como expressão da qualidade do currículo e, portanto, da educação” (Matheus; Lopes, 2014, p. 341).

Em geral, de acordo com propostas levadas adiante em âmbito internacional – por exemplo, o Program for International Student Assessment (Pisa), criado em 1997 pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) –, a maioria das avaliações externas se dirige à proficiência na língua nacional e em matemática. Os dados gerados por tais avaliações são expressos por índices numéricos, o que viabiliza a comparação e o *ranqueamento* de sistemas ou estabelecimentos educacionais e também a proposição de metas ou resultados mínimos a serem atingidos.

As avaliações são fundamentadas na Teoria da Resposta ao Item, e a adoção de tal teoria implica o uso de ferramentas estatísticas capazes de dimensionar supostos progressos ou retrocessos na educação ofertada, mediante uma comparação estatisticamente válida entre populações distintas, submetidas a avaliações também distintas. Igualmente seria possível a apreciação do desenvolvimento educacional obtido série após série, desde que a avaliação seja adequadamente construída e empregada para esse fim (Andrade; Tavares; Valle, 2000). Diante de tais possibilidades, pode-se conceber que as avaliações assim dimensionadas constituem uma ferramenta de grande interesse para a gestão de sistemas educacionais, contemplando questões pedagógicas – o aprendizado – e políticas – a evolução ou não do sistema diante de determinados objetivos ou investimentos.

Embora possuam coerência teórica e rigor metodológico, como atenta Ravitch (2011), a partir da década de 1990, foi lançada sobre as avaliações em larga escala uma expectativa que vai muito além da efetiva “avaliação” da oferta educacional. Segundo a autora, tais avaliações estão atreladas a concepções da cultura empresarial, na qual a avaliação é um recurso potente

para coagir os envolvidos a assumirem determinados comportamentos. Subjaz às referidas práticas que simplesmente avaliar e gerar consequências artificiais, de caráter moral ou objetivo, de bônus ou retaliação perante os resultados obtidos, seria mecanismo suficiente para melhorar a qualidade educacional. Atrela-se a essa premissa a visão de que bons resultados em exames nitidamente limitados seriam sinônimos de boa educação, ou seja, uma concepção de qualidade educacional francamente apoiada na testagem.

Outra crítica a uma concepção de qualidade assentada na avaliação externa remete ao distanciamento existente entre seu contexto de construção, sua forma e suas premissas e a realidade concreta dos estabelecimentos educacionais. Haveria com isso uma constrição do processo educacional ao ganho cognitivo constatável. Como observa Martins (2002, p. 136):

A despeito de sua legitimidade como prerrogativa política de aferição dos usos feitos dos recursos públicos, os modelos de avaliação externa implementados em âmbito internacional parecem não captar a complexidade da dinâmica intramuros escolares e tampouco suas características qualitativas, isto é, sua cultura, seus valores, a interação e os conflitos entre os pares e entre estes e a comunidade.

Além disso, embora gerem dados possivelmente úteis, estes costumam não fundamentar práticas de gestão que consolidem formas mais qualificadas de ação pedagógica. Conforme afirmam Oliveira e Araújo (2005, p. 18),

[...] as políticas de avaliação mediante testes padronizados como o Saeb, constituindo indicadores de sucesso/fracasso escolar, se, por um lado, aferem competências e habilidades requeridas para um ensino de qualidade, por outro, não possuem efetividade, visto que pouca ou nenhuma medida política ou administrativa é tomada a partir dos seus resultados, ou seja, não possuem validade consequencial. Dessa forma, os testes padronizados são instrumentos necessários, mas insuficientes para a melhoria da qualidade de ensino.

A referida insuficiência é um dado óbvio, mas se nota que, reafirmando as proposições de Ravitch (2011), pairam sobre as avaliações externas crenças que só ganham sentido quando amparadas por uma cultura performática e gerencialista, a qual supõe que as avaliações possuem, por si só, o poder de mobilizar esforços e estratégias para a melhoria da educação.

Conclusão

Foi nas últimas décadas do século 20 que o problema da qualidade emergiu no campo educacional, ou foi lançado sobre ele, tendo em vista que alguns dos tratamentos dados à questão não possuem identidade com o âmbito da educação, antes, foram a ela transpostos seguindo parâmetros do setor produtivo ou ordenamentos políticos. Também se nota que “educação de qualidade” é uma noção que não comporta nenhum sentido propriamente teórico ou científico (embora recursos para atestá-la tenham

certa cientificidade); pelo contrário, assemelha-se a um juízo de caráter valorativo moral endereçado a uma experiência educacional, seguindo parâmetros peculiares a cada forma de conceber o atributo “qualidade”. Como repara Bianchetti (2008, p. 235), quando o assunto é qualidade educacional, “existe unanimidade entre aqueles que analisam as diferentes dimensões do fato educativo de reconhecer a dificuldade para encontrar um acordo sobre o seu conteúdo”, embora, a despeito de tal imprecisão, haja inegavelmente um intenso uso político da noção.

Apesar de tais fragilidades conceituais, a “qualidade” foi inscrita no discurso educacional e se tornou um dos principais pontos de articulação política, gerando consensos, provocando coerções, atribuindo legitimidade a diversas práticas pedagógicas e de gestão (Enguita, 1999).

Como afirmam Oliveira e Araújo (2005, p. 21), “cabe, pois, criar as condições de efetivação do princípio constitucional do padrão de qualidade do ensino (art. 206, inciso VII, da Constituição Federal) como nova dimensão do direito à educação”; contudo, o dever do Estado de prover uma “educação de qualidade” e o direito do cidadão de recebê-la se tornam mera retórica em função da dispersão da noção em causa, um atributo não somente difícil de constatar, mas efetivamente difícil de definir.

A retomada aqui realizada evidencia a fabricação discursiva da qualidade educacional, noção perpassada por diversas rupturas, pluralidades e coabitações de sentidos, além de demonstrar a sua existência como objeto prioritariamente político, capaz de equalizar demandas discrepantes existentes no campo educacional por meio de sua aparente neutralidade e de seu potencial de gerar consensos.

No momento atual, em que a qualidade se alicerça, predominantemente, em resultados de avaliações em larga escala, tratados estatisticamente e comparados a padrões supostamente desejáveis ou ideais, há uma aparente despolitização do debate acerca dos rumos da educação, emergindo critérios supostamente técnicos de qualidade, mas que elegem, de modo sorrateiro, caminhos politicamente enviesados para a educação básica.

Referências bibliográficas

ALVES, F. Qualidade da educação fundamental: integrando desempenho e fluxo escolar. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 57, p. 525-541, dez. 2007.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANDRADE, D. F.; TAVARES, H. R.; VALLE, R. C. *Teoria da Resposta ao Item: conceitos e aplicações*. São Paulo: Associação Brasileira de Estatística, 2000.

ARCE, A. Compre o kit neoliberal para a educação infantil e ganhe grátis os dez passos para se tornar um professor reflexivo. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 22, n. 74, p. 251-283, abr. 2001.

BARBOSA, E. F. et al. *Gerência da qualidade total na educação*. Belo Horizonte: Escola de Engenharia/UFMG; Fundação Christiano Ottoni, 1994.

BARRETTO, E. S. S. A avaliação na educação básica entre dois modelos. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 22, n. 75, p. 48-66, ago. 2001.

BIANCHETTI, R. G. Educação de qualidade: um dos dilemas fundamentais para a definição das políticas educativas. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 233-258, out. 2008.

BIANCO, M. F.; SALERNO, M. S. Como o TQM opera e o que muda nas empresas? Um estudo a partir de empresas líderes no Brasil. *Gestão e Produção*, São Carlos, v. 8, n. 1, p. 56-67, 2001.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO, J. S. F. A qualidade de ensino vinculada à democratização do acesso à escola. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 307-310, ago. 2007.

COELHO, R. C. *Estado, governo e mercado*. Brasília: Capes/UAB, 2009.

DAVOK, D. F. Qualidade em educação. *Avaliação*, Campinas, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, ago. 2009.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Brasília: MEC/Inep, 2007.

ENGUITA, M. F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P.; SILVA, T. T. (Org.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 93-110.

ENGUITA, M. F. *Educar em tempos incertos*. Porto Alegre: Artmed, 2004.

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

FREITAS, L. C. Eliminação adiada: o acaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007. Ed. especial.

FRIGOTTO, G. *A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

GENTILI, P. O discurso da "qualidade" como uma nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, P.; SILVA, T. T. (Org.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 111-177.

GESTÃO da qualidade. São Paulo: Pearson Educational do Brasil, 2011.

GOMES, C. A. A escola de qualidade para todos: abrindo as camadas da cebola. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 48, p. 281-306, set. 2005.

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Senado Federal/Coordenação de Editorações Técnicas, 2017.

MARTINS, A. M. *Autonomia da escola: a (ex)ensão do tema nas políticas*. São Paulo: Cortez, 2002.

MATHEUS, D. S.; LOPES, A. C. Sentidos de qualidade na política de currículo (2003-2012). *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 337-357, jun. 2014.

NARDI, E. L.; SCHNEIDER, M. P. Qualidade (social) na educação básica: o desafio da construção nos municípios do oeste catarinense. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 9., 2012, Caxias do Sul. *Anais...* Caxias do Sul: Anped, 2012a. p. 1-15.

NARDI, E. L.; SCHNEIDER, M. P. Qualidade na educação básica: entre significações, políticas e indicadores. *Educação em Questão*, Natal, v. 42, n. 28, p. 227-250, jan./abr. 2012b.

NIETZSCHE, F. *Humano, demasiado humano*. São Paulo: Companhia de Bolso, 2005.

OLIVEIRA, R. P.; ARAÚJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, abr. 2005.

RAVITCH, D. *Vida e morte do grande sistema escolar americano*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

ROMÃO, J. E. Financiamento da escola cidadã e cálculo de custo-aluno-ano. In: GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. (Org.). *Autonomia da escola: princípios e propostas*. 6. ed. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2004.

SANTOS, L. L. C. P. Formação de professores na cultura do desempenho. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1145-1157, dez. 2004.

SCHMIDT, M. L. G. Qualidade total e certificação ISO 9000: história, imagem e poder. *Psicologia Ciência e Profissão*, Brasília, v. 20, n. 3, p. 16-23, set. 2000.

SHIROMA, E. O. Performatividade e intensificação: tendências para o sistema de formação docente. In: CENCI, Â. V.; DALBOSCO, C. A.; MÜHL, E. H. (Org.). *Sobre filosofia e educação: racionalidade, diversidade e formação pedagógica*. Passo Fundo: UPF, 2009. p. 374-387.

SPIILKI, A.; TITTONI, J. O modo-indivíduo no serviço público: descartando ou descartável. *Psicologia & Sociedade*, Porto Alegre, v. 17, n. 3, p. 67-73, set./dez. 2005.

Recebido em 28 de agosto de 2017.

Solicitação de correções em 19 de fevereiro de 2018.

Aprovado em 19 de março de 2018.