

A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA: ENTRE A EFICIÊNCIA E A INCLUSÃO DEMOCRÁTICA

*Dalila Andrade Oliveira**

RESUMO

O debate acerca da qualidade da educação básica que se assiste na atualidade revela um paradoxo fundamental nas políticas educacionais brasileiras, pois, ao centrar-se na avaliação, retira de foco a discussão sobre o direito e orienta seus sentidos para a racionalidade administrativa que persegue a eficiência a qualquer preço. Em meio à busca de resultados, vai se perdendo no processo a construção histórica da educação como um bem público, um direito social e que, como tal, não pode ser regulada como mercadoria. Isso ocorre em um contexto de destacada legitimação da avaliação externa, fundamentada no sistema de mérito. A complexidade da discussão assenta-se justamente no fato de que a educação como política pública, a partir das últimas décadas do século XX, passou também a ter como preocupação a inclusão de importantes segmentos sociais que estiveram alijados do gozo de direitos fundamentais na história do País justamente por não responderem aos critérios meritocráticos reinantes no sistema escolar brasileiro.

Palavras-chave: Política educacional. Educação básica. Direito à educação.

ABSTRACT

The discussion about the quality of basic education that assists today reveals a fundamental paradox in the Brazilian educational policies, because, to focus on the assessment, draws the center of the discussion about the right and directs their senses to the administrative rationality that pursues the efficiency at any price. Among the search of results, will be losing in the process the historical construction of education as a commonweal,

* Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil. Professora Titular de Políticas Públicas em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. Pesquisadora PQ1A/CNPq e PPM/FAPEMIG. E-mail: dalila@ufmg.br

a social right and that, as such, cannot be regulated as a merchandise. This happens in a context of detached legitimation of external evaluation, based on a merit system. The complexity of the discussion rests precisely on the fact that the education as public policy, from the last decades of the twentieth century, also gained as concern the inclusion of important social segments that were jettisoned of the enjoyment of the fundamental rights in the history of country, precisely for not responding to the prevailing meritocratic criterions in the Brazilian school system.

Keywords: Educational policy. Basic education. The right to education.

O debate a respeito da qualidade da educação básica que se assiste na atualidade revela um paradoxo fundamental nas políticas educacionais brasileiras. Fala-se muito de qualidade como se todos estivessem compreendendo essa palavra em um mesmo sentido, atribui-se a ela um significado universal, como se houvesse consenso sobre a educação que os mais diversos segmentos da sociedade perseguem. Em geral, o sentido predominante vem carregado de uma tradição meritocrática que se fundamenta na noção de conhecimento escolar disciplinar e universal.

A discussão sobre a qualidade da educação põe no centro das políticas educacionais a avaliação e esta, por sua vez, retira o foco do debate sobre o direito e orienta seus sentidos na racionalidade administrativa que persegue a eficiência a qualquer preço. Em meio à busca de resultados, vai se perdendo no processo a construção histórica da educação como um bem público, um direito social e que, como tal, não pode ser regulada como mercadoria, produto ou resultado passível de mensuração. Entretanto, isso ocorre em um contexto de destacada legitimação da avaliação, ao ponto de se perceber quase uma voz unívoca em torno da avaliação, desautorizando qualquer crítica contrária ao processo, não interessa qual exame, por quem foi elaborado, nem a que serve. A legitimação da avaliação externa em educação na atualidade é verdadeiramente preocupante, ninguém pode falar contra, sob o risco de ser caracterizado como ideológico ou refratário à mudança, ou, ainda pior, inconsequente e irresponsável para com o emprego de recursos públicos. Curiosamente, a preocupação com os recursos públicos se generaliza ao passo que a preocupação com o bem público parece perder cada vez mais lugar, mas essa não é uma discussão simples.

A complexidade da discussão assenta-se justamente no fato de que a educação como política pública, sobretudo a partir das últimas décadas do século XX, sofreu importantes mudanças na sua concepção. Já não é mais possível defender impunemente um projeto educacional que atenda apenas a determinados setores sociais. A partir dos processos de democratização da sociedade brasileira, vividos nos anos finais da década de 1980, que resultaram na ampliação dos direitos sociais consagrados na Constituição Federal de 1988, observa-se um desconforto generalizado em relação à dívida social que o País acumulou ao longo de sua história com setores que, por séculos, estiveram alijados do gozo de direitos fundamentais. As últimas três décadas foram de muitas conquistas nessa direção.

As Conferências Nacionais de Educação (CONAE) têm sido uma importante referência na agenda educacional brasileira na atualidade. A primeira CONAE foi realizada no último ano de mandato do presidente Lula, como uma deliberação da Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb). A CONAE foi precedida de conferências municipais e intermunicipais, estaduais e distrital que, a partir de um Documento Referência, orientaram e estimularam o debate sobre a agenda da educação brasileira, da educação infantil à pós-graduação. O texto teve o objetivo de discutir a proposta de criação de um sistema nacional de educação, previsto em lei, a partir dos pressupostos que sustentam a organização sistêmica, refletido no tema central da Conferência.

A expectativa das entidades que participaram da Conferência era que o Documento Final da CONAE pudesse ser convertido em projeto de lei para o novo Plano Nacional de Educação (PNE), já que a vigência da Lei n. 10.172/2001 (BRASIL, 2001) expirava em janeiro de 2011. Contudo, essa expectativa não se cumpriu e um Projeto de Lei (PL n. 8.035/2010) foi apresentado ao Congresso Nacional em dezembro de 2010. O PL n. 8.035/2010 não contemplava importantes conquistas aprovadas na CONAE. Apesar de até a presente data ainda não se ter aprovado o novo PNE no Congresso Nacional, encontrando-se neste momento em votação no Senado Federal (PLC 102/2012), está em marcha a organização da segunda CONAE, que deverá se realizar em fevereiro de 2014. A CONAE 2014 está sendo precedida da realização de conferências municipais e intermunicipais, estaduais e ainda conferências livres que

tiveram suas discussões e votações orientadas também por um Documento Referência (DR).

O DR traz em seu Eixo IV a preocupação com a qualidade da educação. Seu título “Qualidade da Educação: Democratização do Acesso, Permanência, Avaliação, Condições de Participação e Aprendizagem” já indica a complexa discussão que envolve a qualidade da educação. Segundo o DR, a ansiada qualidade não poderá prescindir da democratização do acesso, no sentido de que é um atributo da educação de qualidade, a garantia por parte do Estado da cobertura educativa para toda a população, independentemente de sua idade, origem social e local de moradia. Ao agregar a preocupação com a permanência, o título expressa a convicção dos movimentos sociais em defesa da educação pública e democrática no País nas últimas décadas, de que a garantia do acesso necessariamente deve vir acompanhada de políticas de assistência estudantil, de programas e ações que permitam que os estudantes que apresentem maiores dificuldades, seja de ordem econômico-social ou de outra natureza, possam seguir seus estudos.

A avaliação passou a ser o processo, por excelência, definidor dos parâmetros que indicam ou não a qualidade, apesar de que, ao sinalizar para as condições de participação e aprendizagem, o título aponta na direção de se discutir o horizonte perseguido, ou ainda, qual a concepção de educação que se quer expressar. O DR em seu Eixo IV começa por afirmar que “A qualidade da educação almejada deve ser definida em consonância com o projeto social que deverá orientar a construção de uma política nacional.” (p. 58). Tal afirmação pressupõe a existência de um projeto social hegemônico capaz de orientar a política nacional. Contudo, a ausência desse projeto social hegemônico – apesar das últimas três eleições presidenciais que elegeram os presidentes Lula e Dilma Rousseff, de mesma orientação política – nem mesmo no interior desses governos se observa clara concepção de educação a ser perseguida, deixando espaço para constantes disputas refletidas em políticas e ações que oscilam de um extremo a outro. A agenda educacional tem sido objeto de constantes disputas entre setores organizados na definição dos rumos e, conseqüentemente objetivos, da educação brasileira. A demora em se aprovar o PNE demonstra isso; muitas mudanças em relação à proposta inicial, muitas idas e vindas, revelando grande dependência e falta de autonomia do poder legislativo, a impressão

é que se o Governo Federal não toma a dianteira, o Congresso não pauta, não discute, não aprova uma matéria educacional, por mais importante ou urgente que ela seja.

A defesa da qualidade na educação, com seus complexos parâmetros e instrumentos de avaliação e medida, é o debate que melhor ilustra e põe em evidência essa disputa. Cury (2010), ao discutir a dimensão filosófica da qualidade na educação, afirma que o termo

é algo que, na linguagem comum, tem sido considerado como uma agregação que confere valor superior a um bem, a um serviço ou a um sujeito. Trata-se de um atributo ou predicado virtuoso pelo qual esse sujeito, bem ou serviço se distingue de outros semelhantes considerados ordinários (CURY, 2010, p. 16).

Para o DR da CONAE 2014,

a educação deve ser compreendida como espaço múltiplo em que diferentes atores, ambientes e dinâmicas formativas se inter-relacionam e se efetivam por processos sistemáticos e assistemáticos, já que é intrinsecamente articulada às relações sociais mais amplas, podendo contribuir para sua manutenção, como para sua transformação (CONAE, 2014, p. 58).

Compreende ainda o DR que a qualidade é um conceito complexo, que pressupõe parâmetros comparativos para o que se julga uma boa ou má qualidade nos fenômenos sociais. Na condição de um atributo, a qualidade e seus parâmetros integram sempre o sistema de valores da sociedade, sofrem variações de acordo com cada momento histórico e circunstâncias temporais e espaciais. Observa ainda que, por ser uma construção humana, o conteúdo conferido à qualidade está diretamente vinculado ao projeto de sociedade, relacionando-se com o modo pelo qual se processam as relações sociais, produto dos confrontos e acordos dos grupos e classes que dão concretude ao tecido social em cada realidade (BRASIL, 2012). O mesmo DR afirma que a educação de qualidade visa à emancipação dos sujeitos sociais e não guarda em si um conjunto de critérios que a delimite. É a partir da concepção de mundo, sociedade e educação que

a escola procura desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes para encaminhar a forma pela qual o indivíduo vai se relacionar com a sociedade, com a natureza e consigo mesmo. A “educação de qualidade” é aquela que contribui com a formação dos estudantes nos aspectos culturais, antropológicos, econômicos e políticos, para o desempenho de seu papel de cidadão no mundo, tornando-se, assim, uma qualidade referenciada no social. Nesse sentido, o ensino de qualidade está intimamente ligado à transformação da realidade (BRASIL, 2012).

Cabe indagar até que ponto as concepções contidas no DR refletem o que pensa a sociedade brasileira ou o que está inscrito na legislação educacional como garantias e direitos? Ou ainda, em que medida a qualidade da educação está de fato a serviço da transformação ou da manutenção social? É sabido que muito se avançou na legislação brasileira no sentido de reconhecer importantes segmentos como portadores de direitos, mas o que se verifica na lei nem sempre tem correspondência na realidade concreta. Como o mesmo DR afirma: “este direito se realiza no contexto desafiador de superação das desigualdades e do reconhecimento e respeito à diversidade” (BRASIL, 2012, p. 59).

Desde o final da década de 1980 que a legislação brasileira vem sendo alterada no sentido de conferir maiores garantias em matéria educacional. Na Constituição Federal, o dever do Estado com a educação deverá ser efetivado mediante a garantia de:

- I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (EC n. 59/2009);
- II – progressiva universalização do ensino médio gratuito (EC n. 14/1996);
- III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos de idade (EC n.º.53/2006);
- V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando e

VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (EC n. 59/2009).

§ 1º – O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º – O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º – Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Sabe-se, contudo, que esse conjunto de medidas deve ser objeto de ações orgânicas pelos entes federados, que têm competências específicas em matéria educacional, o que já pressupõe diferenciação e comprometimentos distintos, podendo as ações variar não só de acordo com o nível da federação, mas, principalmente, com a capacidade de arrecadação de cada um.

São muitos os desafios que o País enfrenta nos dias atuais para ampliar e qualificar a educação em todos os níveis, etapas e modalidades. Na educação básica, a ampliação da oferta da educação de 0 a 3 anos, a universalização da educação de 4 a 17 anos e a garantia de oferta das modalidades educativas apresentam-se como demandas urgentes. No que diz respeito à educação superior, várias ações e políticas vieram sendo desenvolvidas na última década, ampliando e democratizando seu acesso para (seguimentos) segmentos sociais que nunca puderam participar desse nível educacional. Essas políticas de acesso têm sido articuladas a políticas afirmativas, garantindo que segmentos menos favorecidos da sociedade possam chegar à educação superior, como a Lei de Cotas n. 12.711 de 2012 e o Programa Universidade para Todos (Prouni), (são exemplos disso), apesar deste último tratar-se de política bastante controversa que tem recebido muitas críticas, sobretudo, quando o tema em debate é a qualidade oferecida.

A avaliação da aprendizagem e de políticas, programas, ações tem sido também apontada como aspecto fundamental para a promoção e garantia da educação de qualidade. Este é um ponto bastante polêmico, pois apesar de a avaliação ser procedimento quase “natural” dos sistemas educacionais, é necessário discutir a centralidade que ganhou nos últimos anos. Há muito discurso sobre a avaliação da educação de caráter formativo que considere os diferentes espaços e atores, que promova o desenvolvimento institucional e profissional, que esteja articulada aos indicadores de qualidade, mas o que mais se observa é a avaliação em larga escala orientada à mensuração, classificação e estímulo à competição.

O DR atribui grande relevância à avaliação, afirmando ser “preciso pensar em processos avaliativos mais amplos, vinculados a projetos educativos democráticos e emancipatórios, contrapondo-se à centralidade conferida à avaliação como medida de resultado e que se traduz em instrumento de controle e competição institucional” (BRASIL, 2012, p. 58). Atribui ainda papel central às instituições educativas como espaços de garantia de direitos, insistindo que, para tanto, é fundamental atentar para as demandas da sociedade, como parâmetro para o desenvolvimento das atividades educacionais:

como direito social, avulta, de um lado, a defesa da educação pública, gratuita, laica, democrática, inclusiva e de qualidade social para todos/as e, de outro, a universalização do acesso, a ampliação da jornada escolar e a garantia da permanência bem-sucedida para crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, em todas as etapas e modalidades, bem como a regulação da educação privada” (BRASIL, 2012, p. 58).

Esse DR é a síntese de propostas e anseios de distintos segmentos do campo educacional, que por meio de suas representações no Fórum Nacional de Educação (FNE), expressam uma direção para a educação brasileira. A elaboração coletiva desse documento deveria ser traduzida em maior capacidade de intervenção desses grupos, contudo, as políticas públicas para a educação brasileira seguem sendo decididas muito mais nos gabinetes e nas negociações privadas que à luz do espaço público.

A qualidade da educação e a inclusão democrática

As políticas de inclusão social são orientadas a promoverem meios e ações que combatam a exclusão aos benefícios da vida em sociedade. Essa exclusão pode ter como origem a classe social, a localização geográfica, a existência de deficiências ou preconceitos, a idade, o gênero, entre outros fatores. As políticas de inclusão social buscam oferecer aos mais necessitados oportunidades de acesso a bens e serviços dentro de um sistema que beneficie a todos e não apenas aos mais favorecidos. No caso da educação, essa orientação se choca com o modelo meritocrático que fundamenta os sistemas escolares. O acolhimento à diversidade no sistema educacional, contrapondo-se à padronização do modelo universal, põe em xeque a noção de qualidade. Os papéis estavam dados, claramente estabelecidos, mas quando novos sujeitos entram em cena, práticas e hábitos consolidados começam a ser questionados, as referências mudam, tornam-se frágeis, oscilantes e o modelo começa a se esvaír.

Em nome de uma necessária integração, sobretudo nacional, os sistemas escolares padronizados foram desenvolvidos como condição indispensável, mas arbitrária, de promoção da coesão social, ou seja, da busca de unidade, de equilíbrio, de ajustamento e de harmonia. Contudo, integração e coesão não são sinônimas de homogeneidade na sociedade e na cultura, já que a diferenciação é uma qualidade essencial das relações sociais. Talvez este seja o principal fator de crise da escola republicana.

A integração social não pode estar a serviço de apagar as diferenças; mas antes coordená-las e orientá-las. A relatividade e a mutabilidade do sistema social e cultural levam a que a integração seja um processo sempre em curso e a que mesmo o seu produto nunca esteja acabado. Grande parte dos sociólogos tem estado concordam que a integração social se efetua e se mantém a partir dos seguintes fatores: consenso acerca de um corpo de valores (o que não implica acordo total relativamente ao modo como esses valores se refletem em normas concretas); cooperação voluntária e associação em funções (o que inclui a interdependência na divisão do trabalho); participação múltipla dos indivíduos em diferentes grupos¹.

¹ *Integração social*. Disponível em: <<http://www.infopedia.pt/integracao-social>>. Acesso em: 20 Nov. 2007.

A escola republicana foi desenvolvida com o intuito primeiro de formar cidadãos, mas o conceito de cidadania, como direito a ter direitos, foi abordado de variadas perspectivas. Entre elas, tornou-se clássica, como referência, a concepção de Tomas H. Marshall, que, em 1949, procurou compreender o desenvolvimento dos direitos e obrigações inerentes à condição de cidadão. Centrado na realidade britânica da época, em especial no conflito frontal entre capitalismo e igualdade, Marshall estabeleceu uma tipologia dos direitos de cidadania (GIDDENS, 2001). Seriam os direitos civis, conquistados no século XVIII, os direitos políticos, alcançados no século XIX – ambos chamados direitos de primeira geração – e os direitos sociais, conquistados no século XX, chamados direitos de segunda geração.

Marshall, discutindo o grande dilema da igualdade na sociedade de classes, tenta demonstrar que o problema

não é se, em última análise, todos os homens serão iguais – certamente que não o serão – mas se o progresso não pode prosseguir firmemente (...) até que, devido à ocupação ao menos, todo homem será um cavalheiro, aceitando os deveres públicos e privados de um cidadão; mais e mais aumentando seu domínio da verdade de que são homens e não máquinas produtoras (GIDDENS, 2001, p. 79).

É que, para Marshall, a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida. Ele reconheceu somente um direito incontestável, o direito de as crianças serem educadas, e nesse único caso ele aprovou o uso de poderes coercivos pelo Estado para atingir seu objetivo. É importante observar como na base do pensamento de Marshall a educação já figura como um direito inalienável.

O ensaio de Marshall foi construído com base numa hipótese sociológica e num cálculo econômico. O cálculo oferecia a resposta a seu problema inicial ao mostrar que se poderia esperar que os recursos mundiais e a produtividade seriam suficientes para fornecer as bases materiais necessárias para capacitar cada homem a tornar-se um cavalheiro, ou, se preferirmos, “civilizado” (GIDDENS, 2001). Em outras palavras, poder-se-ia arcar com o custo de oferecer educação universal e eliminar o trabalho excessivo e pesado.

Para Marshall, a cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Seu crescimento coincide com o desenvolvimento do capitalismo, que é o sistema não de igualdade, mas de desigualdade. Considere-se, portanto, a desigualdade social como necessária e proposital, pois ela oferece o incentivo ao esforço e determina a distribuição de poder. Contudo, a desigualdade, embora necessária, pode tornar-se excessiva (MARSHALL, 1967, p. 77).

A pobreza, portanto, é um ingrediente indispensável e necessário da sociedade, sem o qual nações e comunidades não poderiam existir num estado de civilização. Segundo ainda o mesmo autor, o *status* diferencial, associado com classe, função e família, foi substituído pelo único *status* uniforme de cidadania que ofereceu o fundamento da igualdade sobre a qual a estrutura da desigualdade foi edificada.

Esse *status* era, sem dúvida, um auxílio, e não uma ameaça ao capitalismo e à economia de livre mercado, porque esse *status* era dominado pelos direitos civis que conferem a capacidade legal de lutar pelos objetos que o indivíduo gostaria de possuir, mas não garantem a posse de nenhum deles (MARSHALL, 1967, p. 79).

Os direitos sociais compreendiam um mínimo e não faziam parte do conceito de cidadania. A finalidade comum das tentativas voluntárias e legais era diminuir o ônus da pobreza sem alterar o padrão de desigualdade do qual a pobreza era, obviamente, a consequência mais desagradável. O Estado garante um mínimo de certos bens e serviços essenciais, tais como: assistência médica, moradia, educação ou uma renda nominal mínima (ou salário mínimo) a ser gasto em bens e serviços essenciais, para que o cidadão tenha direito a um padrão mínimo de vida civilizada.

Ainda valendo-se de Marshall, a igualdade de *status* é mais importante do que a igualdade de renda e, quando o benefício assume a forma de um serviço, o elemento qualitativo penetra o benefício mesmo e não apenas o processo pelo qual é obtido. A ampliação de tais serviços pode, portanto, exercer um efeito profundo sobre os aspectos qualitativos da diferenciação social. A questão da qualidade é posta então em uma dimensão em que, em certa medida, o benefício é tomado como coisa qualificável e o processo é muitas vezes relegado para o segundo plano.

O direito do cidadão nesse processo de seleção e mobilidade, que a sociedade aberta trazida pelo capitalismo permite, é o direito à igualdade de oportunidade. Seu objetivo é eliminar o privilégio hereditário e fundar uma sociedade de direito. Basicamente, é o direito de todos de mostrar e desenvolver diferenças ou desigualdades; o direito igual de ser reconhecido como desigual e diferente o que deveria estar na base do direito à educação e na fundação dos pilares dos sistemas escolares modernos.

O acolhimento à diversidade e o desafio da qualidade

Desde a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em 1990, em Jomtien, que a preocupação com a inclusão de setores excluídos dos sistemas educacionais foi colocada no centro das políticas em boa parte do mundo, a educação com equidade social passou a ser o grande lema. A noção de educação para todos contrapondo-se à universalização vem responder às críticas aos sistemas organizados em padrões universais que não conseguem atender aos que não respondem a certos critérios de “normalidade”. As políticas educacionais passam a contemplar a diversidade, ampliar as formas de ingresso e preocupar-se com dispositivos que garantam a permanência dos que apresentam maiores dificuldades de adaptação ao modelo.

As políticas de caráter compensatório vieram no sentido de reparar dívidas históricas com importantes segmentos sociais, como estratégias de superação de uma condição de vulnerabilidade. Os programas de educação de tempo integral fazem parte dessas políticas. Já não falamos de educação integral, mas de instituições que ocupem nossas crianças e jovens em jornada completa na escola.

No final da década passada, observou-se um aumento da desigualdade nos países desenvolvidos (OCDE, 2011). O crescente aumento da distância entre ricos e pobres faz com que a concentração de renda e riqueza passe a ser uma preocupação generalizada. Ao mesmo tempo, alguns países da América Latina, com especial destaque para o Brasil, começam a dar sinais de viva recuperação de sua economia e passam a ser considerados grandes promessas de futuro. O desenvolvimento econômico em alta põe mais uma

vez as atenções sobre o sistema educacional como meio de distribuição de renda e posições sociais, à medida que possibilita o acesso a melhores postos de trabalho e, conseqüentemente, promove mobilidade social.

Nesse cenário, observa-se a emergência de uma “nova” direita que evoca para si a preocupação social, repudiando a ideia de um Estado Mínimo, busca demonstrar que a agenda social não é patrimônio de um setor, o que nos coloca em face de uma disputa ideológica e conceitual. No Brasil, o movimento Todos Pela Educação (TPE) tenta impor uma agenda para a educação brasileira que busca redefinir a noção de direito à educação, restringindo-a a expectativas de aprendizagem. O retorno ao superado modelo de organização escolar baseado no sucesso e fracasso, determinando a idade “certa” para cumprir as etapas da trajetória educacional, busca sustentação, ainda que de forma dissimulada, na noção de padrão universal. É um modelo baseado no mérito, que põe a competência no centro da questão, e apela para uma noção de justiça que já se pensava superada.

As políticas focalizadas tão presentes nas agendas educativas dos anos 1990, defendidas pela direita e governos reformistas neoliberais, tinham como estratégia promover ajustes fiscais ao priorizar o atendimento aos mais pobres e privatizar os serviços públicos para os setores médios e menos pobres. As medidas e campanhas atuais parecem se distanciar das políticas compensatórias focalizadas dos anos 1990, propondo ampliar a cobertura de atendimento ao público beneficiário, elevando o número de atendidos por esses programas e políticas, tendo como fim último elevar os assistidos à condição de cidadãos na perspectiva de Marshall.

As reformas dos 1990, com suas políticas sociais focalizadas nos mais pobres, acabaram tendo como resultado a deterioração dos serviços públicos em muitos países. Os novos governos que emergem na América Latina em países como Brasil, Argentina, Equador, Peru tiveram (e tem) como principal desafio a recuperação do sistema público. Isso tem resultado em um forte incremento e aumento do investimento público em alguns setores. No caso da educação no Brasil, esse aumento é evidente; observa-se desde a ampliação no financiamento da Educação Básica por meio da instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento

da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)², a ampliação da obrigatoriedade escolar (EC 59/2009), o Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades (Reuni) que representou importante investimento em infraestrutura nas universidades federais, dentre muitas outras ações.

As políticas compensatórias na atualidade têm sido orientadas a públicos específicos, em geral, buscando articular o critério da diversidade combinado à desigualdade, são apresentadas como políticas transitórias de recuperação (ou superação) de uma condição de vulnerabilidade que precisa ser atacada. Entretanto, são muito criticadas por manterem a natureza fragmentada do sistema de proteção social: o mundo separado dos pobres, beneficiários de uma política social que é orientada por critérios de seleção, mantendo as prestações em níveis mínimos para evitar as infiltrações.

O título habilitante para aceder a estas prestações não é o direito, mas algo similar aos princípios de caridade e deriva da preocupação em evitar explosões sociais. Há muito se tem constatado que o mesmo sistema educacional pode estar a serviço da gestão do trabalho e da pobreza (OLIVEIRA, 2010).

Quando se acede à condição de não pobre, ou se chega a superar a condição de vulnerabilidade extrema, “inclui-se” ou se integra ao mundo da “normalidade” ou dos “civilizados”, ou seja, finalmente se adentra ao reino da liberdade de oportunidades, da livre-iniciativa: eis o verdadeiro reino da cidadania. O mundo das oportunidades é onde a gratuidade desaparece e os serviços sociais operam como um mercado, a liberdade de escolha.

A definição de qualidade da educação tem estado cada vez mais imbuída dessa noção de que as escolas públicas devem oferecer um serviço que seja útil ao “reino da livre-iniciativa”, que as próprias escolas devam oferecer mercadorias que sejam consumidas por seus “clientes”,

² Foi criado pela Lei n. 11.494/2007 para determinar que os recursos sejam distribuídos proporcionalmente às matrículas de alunos da educação básica, sendo que o total de impostos que compõem o Fundeb ampliou. O Governo Federal deve complementar os recursos do Fundeb, na situação em que o valor arrecadado não alcançar o mínimo estabelecido nacionalmente por aluno. Como no Fundo anterior, 60% dos recursos são destinados à remuneração dos docentes da educação básica.

ainda que já não se fale mais de mercadoria, de cliente, ou mesmo de qualidade total como nos anos 1990³. Agora o discurso é acerca dos resultados, e os resultados são os desempenhos dos alunos conferidos pelos testes padronizados. Cada vez mais se considera menos as dimensões extraescolares na discussão sobre a qualidade da educação; para explicar o baixo rendimento dos alunos, apela-se para a “incompetência dos professores” e de sua formação. A origem social dos alunos, comumente identificada nos testes, mas relegada nas análises dos resultados obtidos, é a principal determinante da trajetória escolar. Estudos e pesquisas mostram que essas dimensões afetam sobremaneira os processos educativos e os resultados escolares e não podem ser desprezadas.

Como indica o DR, a avaliação deve considerar não só o rendimento escolar como “produto” da prática social, mas precisa analisar todo o processo educativo, levando em consideração as variáveis que contribuem para a aprendizagem, tais como: os impactos da desigualdade social e regional nas práticas pedagógicas; os contextos culturais nos quais se realizam os processos de ensino e aprendizagem; a qualificação, os salários e a carreira dos/das professores/as; as condições físicas e equipamentos das instituições educativas; o tempo diário de permanência do/da estudante na instituição; a gestão democrática; os projetos político-pedagógicos e planos de desenvolvimento institucionais construídos coletivamente; o atendimento extraturno aos/às estudantes e o número de estudantes por professor/a na educação em todos os níveis, etapas e modalidades, nas esferas pública ou privada (BRASIL, 2012).

A avaliação em larga escala para o modelo republicano precisa estar orientada a corrigir desequilíbrios e assimetrias inerentes ao próprio sistema, que deve ter orientação universal. Como demonstram Baudelot e Establet (2008), a avaliação em larga escala, criada como resultado do modelo republicano, acaba por expor sua maior contradição, de que o sistema que deveria ser universal acaba sendo orientado a uma elite. O sistema meritocrático não permite que a maioria possa alcançar bons resultados.

³ Qualidade Total na educação: os critérios da economia privada na gestão da escola pública (OLIVEIRA, 1996).

O que é paradoxal, pois justamente para os que mais precisam de escola é onde a oferta escolar é mais precária. Em muitos estados e municípios brasileiros, os resultados discentes têm sido automaticamente vinculados ao desempenho docente, o que obscurece, muitas vezes, os verdadeiros determinantes desses resultados. A formação de professores, nesse contexto, aparece como a grande vilã, a principal culpada, sob o argumento de que os alunos não se saem bem nos testes porque não sabem os conteúdos e não sabem os conteúdos porque os professores também não dominam o que deveriam ensinar.

A avaliação discente e a responsabilização dos professores

Alguns estados e municípios vêm nos últimos anos promovendo políticas que assimilam o desempenho discente à produtividade docente. Os estados de Minas Gerais e Pernambuco têm desenvolvido gestões na educação que premiam as escolas pelo desempenho demonstrado nos exames externos realizados com alunos.

Em Pernambuco, essa política foi instituída pela Lei n. 13.486/2008, que cria um Bônus de Desempenho Educacional (BDE) pago às escolas que cumprirem suas metas do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE). As notas dos alunos nas provas de proficiência são utilizadas para a definição das metas a serem alcançadas.

Em Minas Gerais, o Prêmio por Produtividade, instituído pela Lei n. 17.600/2008, é um bônus a ser pago aos servidores em efetivo exercício que obtenham resultado satisfatório na Avaliação de Desempenho Institucional do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Básica (SIMAVE) e realizem a Avaliação de Desempenho Individual permanente de seus servidores, nos termos da legislação vigente.

Em São Paulo, o sistema de premiação é denominado Bônus Mérito e foi instituído pela Lei Complementar n. 891/2000, sendo mantido até o ano de 2006. Em 2007, sofreu mudanças no sentido de associá-lo aos resultados de língua portuguesa e matemática, obtidos pelos alunos no Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP).

Essas avaliações que vinculam o desempenho dos alunos com a produtividade docente têm sofrido forte resistência por parte dos sindicatos

dos trabalhadores da educação, entidades acadêmicas e outros movimentos. O debate em torno da avaliação e da formação necessária para o ingresso na carreira docente tem sido objeto de disputa em diferentes momentos da política educacional brasileira. São divulgadas, tanto na internet, em *sites* de entidades ligadas à educação, como em portais dos meios de comunicação impressa (jornais e boletins de notícias), informações sobre os sistemas de avaliação e as suas consequências para os profissionais da educação.

Apesar dos prejuízos que tais políticas podem trazer aos docentes em exercício nessas redes, no que se refere à ampliação de suas responsabilidades, inclusive sobre aspectos sob os quais não têm nenhuma capacidade de gestão, como a origem social dos alunos, elas acabam sendo aceitas passivamente por esses profissionais como uma oportunidade de um ganho superior em sua renda. Tais políticas têm sido naturalizadas como importantes instrumentos de regulação da qualidade da educação que, por meio de intenso monitoramento e controle, promovem a articulação entre avaliação, financiamento e gestão da educação. Guiados pela convicção de que a eficiência é o fim último da gestão da escola, já não interessa mais discutir a educação como processo de emancipação humana, tampouco perguntar a serviço de que estaria o conhecimento escolar. É o império de uma lógica empresarial que persegue a eficiência a qualquer custo, que reduz o seu entorno a produtos e resultados. Já não se fala de interação humana, menos ainda de relações sociais, em um espaço que tem sido paulatinamente esvaziado de sentido político e de perspectiva histórica.

É nesse mesmo contexto que se espera realizar o acolhimento à diversidade, paradoxalmente os mesmos governos que desenvolvem políticas de inclusão democrática promovem e incitam a concorrência entre escolas e sistemas, orientada pela busca meritocrática do sucesso, produzindo e reproduzindo suas velhas mazelas: o fracasso. Como falar em ampliação de direitos sociais sem desvelar os sentidos do debate sobre a qualidade na educação?

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. *Diário Oficial* da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial* da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 25 abr. 2007.

_____. Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). *Diário Oficial* da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 10 jan. 2001.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial* da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 23 dez. 1996.

_____. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. *Conferência Nacional de Educação 2010 – Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação*. Documento Final. Brasília: MEC, 2010a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. *Documento-Base da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010)*. Brasília: MEC, 2010b. v. 1.

_____. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. *Documento Referência da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2014)*. Brasília: MEC, 2012. v. 1.

_____. *Projeto de Lei da Câmara n. 103*, de 25 de outubro de 2012. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

_____. *Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020): Projeto em tramitação no Congresso Nacional – PL n. 8.035/2010*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011 (Série Ação Parlamentar, 436).

GIDDENS, A. *Em defesa da sociologia: ensaios, interpretações e réplicas*. São Paulo: Editora da UNESP, 2001. Cap. 12.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*, Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

OLIVEIRA, D. A. A qualidade total na educação: os critérios da economia privada na gestão da escola pública. In: BRUNO, L. (Org.). *Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 1996.

_____. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago., 2009.

_____. *Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010. 362p. v. 1.

Data de registro: 22/01/2014

Data de aceite: 19/02/2014