

A Finalidade da Educação em Discussão

The Purpose of Education in Discussion

Maísa Malta^{a*}; Hilda Maria Gonçalves da Silva^b

^aUniversidade Estadual Paulista, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação Escolar. SP, Brasil.

^bUniversidade Estadual Paulista. SP Brasil.

*E-mail: maisa.malta@unesp.br

Resumo

O estudo tem como tema a finalidade da educação e os novos contornos adquiridos na conceituação desta dimensão do campo educacional nas últimas décadas. Esta discussão tem sua origem na transformação do papel do Estado ao longo dos anos. O objetivo da pesquisa é compreender o contexto em que ocorre o embate entre dois grandes campos conceituais: de um lado a formação para cidadania e de outro lado a formação para o mercado. Nesse sentido, buscou-se analisar a influência da visão produtivista nas políticas educacionais brasileiras, por meio de revisão teórica e documental. A análise aponta a perspectiva de alguns autores que tratam o tema políticas educacionais. No primeiro momento se aborda uma das principais discussões referentes à finalidade da educação expressa na formação para cidadania ou formação para o mercado. A seguir, o estudo trata da qualidade da educação como conceito inserido nessa discussão, em função de sua complexidade, a qual resulta do contexto sociocultural e político da sociedade. Considera-se que, atualmente, as políticas educacionais brasileiras fortemente influenciadas pelo mercado reproduzem um conceito de qualidade relacionado com indicadores econômicos, com aquisição de habilidades e vinculados ao desempenho dos estudantes em testes de larga escala, em detrimento de outros fatores como sociais e culturais. O debate e o embate de diferentes visões na educação não são recentes, no entanto se renovam e se transformam em decorrência de novas demandas, de novos arranjos e atores, e se constituem, portanto, como uma discussão atual.

Palavras-chave: Políticas Educacionais. Formação Educacional. Qualidade da Educação.

Abstract

The study has as its theme the purpose of education and the new contours acquired in the conceptualization of this dimension of the educational field in recent decades. This discussion has its origin in the transformation of State role over the years. The objective of the research was to understand the context in which the clash between two great conceptual fields: on the one hand, of the citizenship training and, on the other hand, of the market training. In this sense, it was sought to analyze the influence the vision productivist on Brazilian educational policies, through theoretical and documentary review. The analysis points to the perspective of some authors who deal with the issue of educational policies. At first, one of the main discussions regarding the education purpose expressed in citizenship training or training for the market. Next, the study deals with the education quality as a concept inserted in this discussion, due to its complexity, which results from the sociocultural and political context of society. Currently, Brazilian educational policies strongly influenced by the market are considered to reproduce a quality concept related to economic indicators, the skills acquisition and student performance in large-scale tests, in detriment of other factors such as social and cultural. The debate and the clash of different visions in education are not recent, however are renewed and transformed due to new demands, to the new arrangements and actors, and constitute themselves, therefore, as a current discussion.

Keywords: Educational Policies. Education Background. Education Quality.

1 Introdução

A educação enquanto política social e direito fundamental está em constante discussão no Brasil e no Mundo não somente por educadores, pesquisadores da área, ou pessoas diretamente ligadas ao processo educativo, mas por diversos setores e atores da sociedade. Entre os aspectos discutidos, a finalidade da educação está entre os mais complexos, portanto, sua definição não é tarefa fácil.

De acordo com Biesta (2012), é de grande relevância que a finalidade da educação esteja em pauta nas discussões exatamente pela sua complexidade, que na visão do autor se concentra em dois pontos: o primeiro de que os propósitos educacionais são pautados em valores e crenças pessoais, ou

seja, são subjetivos; o segundo de que as visões dicotômicas, que representam os fins da educação, são resultado do contexto histórico de uma sociedade, o que compreende ideologias, concepções de mundo, paradigmas e interesses diferentes e, muitas vezes, divergentes.

Neste segundo ponto é que se concentra a discussão deste estudo, que procura manter aquecido o debate sobre a necessidade da definição clara dos termos, quando se trata do estabelecimento de políticas para a educação. Esta perspectiva envida esforços para combater um movimento recente que faz parecer neutra e trivial a definição de qualidade e de princípios no campo educacional.

O objetivo aqui proposto é contribuir para o debate

acerca da origem de duas visões de educação e sua finalidade, pautadas em mudanças na formação do Estado e em concepções ideológicas opostas, assim como fomentar a discussão relacionada à prevalência da manifestação da visão produtivista no Brasil, tanto nas políticas educacionais quanto no entendimento da qualidade na educação. Conhecer a origem das duas visões é fundamental para compreender o campo de disputas no qual estão inseridas.

2 Desenvolvimento

2.1 Percurso da pesquisa

A presente pesquisa é resultado de uma revisão teórica e documental. As referências utilizadas foram selecionadas pela contribuição teórica relevante à discussão e aos objetivos propostos. O capítulo de livro, a dissertação e parte dos artigos citados pertencem ao referencial bibliográfico consultado em pesquisa de doutorado de uma das autoras, cujo objeto de estudo se enquadra no campo da gestão e avaliação de políticas educacionais. Os demais artigos foram selecionados no Portal Scientific Electronic Library Online (SCIELO) e Instituto Paulo Freire, por meio de palavras-chave relacionadas à temática: políticas educacionais e qualidade na educação.

No primeiro momento o estudo se pauta em Singer (1996), Ball (2006), Costa (2008), Zuffo e Moura (2015) e Libâneo (2018). São descritas a origem, as principais concepções das visões de educação e a influência do modelo administrativo gerencial nas políticas educacionais brasileiras. A centralidade está em Singer (1996), que aprofunda a discussão na origem das duas visões e, portanto, contribui para o propósito do estudo.

No segundo momento se aborda a questão da qualidade na educação discutida por Abdian e Hernandes (2012), Gadotti (2010), Libâneo (2018) e Cury (2010; 2014), como conceito multifacetado e que sofre influência dos diferentes contextos.

Outros autores referenciados também contribuem com a temática, assim como a análise de alguns marcos legais no que tange à finalidade e qualidade da educação como a Constituição Federal (BRASIL, 1988), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional -LDBEN (BRASIL, 1996) e o Plano Nacional de Educação – PNE (BRASIL, 2014).

2.2 Origem e concepções de duas visões de educação

Conforme Peixoto (2018), a complexidade da definição das finalidades da educação está relacionada à diversidade de propósitos que contempla, bem como às diferentes abordagens pelas quais as discussões podem se encaminhar seja filosófica, sociológica ou política. Em seu estudo, a autora analisa as finalidades da educação em uma perspectiva filosófica e revela como fins pretendidos pela educação, características diferentes, tais como: aprender a ser, a conhecer e a viver juntos; formação para cidadania, democracia, autonomia, diálogo e interação; socialização, capacitação e subjetivação. Esses atributos estão fortemente influenciados pelos contextos

nos quais são cunhados.

Na perspectiva de Singer (1996), o grande debate que se instala, principalmente, a partir da década de 1990, se divide em duas visões opostas referentes à finalidade da educação e como atingi-la. Para o autor, apesar de opostas, as duas visões são defensoras da educação e a consideram de grande importância, sendo este o único ponto em comum entre as duas posições.

A primeira visão, que o autor denomina de civil democrática defende a educação geral e a escolar como processo de formação do cidadão, de consciência dos direitos e deveres, características típicas do processo democrático. Esta posição “centra-se no educando e em particular no educando das classes desprivilegiadas ou não proprietárias.” (SINGER, 1996, p.5). Nas palavras de Libâneo (2018, p.44), a concepção civil democrática apresenta uma “visão de desenvolvimento humano e de justiça social”.

O objetivo da educação, na visão civil democrática, é promover a consciência da classe trabalhadora de sua cidadania e a motivação para a participação na sociedade de forma “mais livre e igualitária” (SINGER, 1996, p.5). Não há contradição entre formar o cidadão e formar o profissional, que nesta visão são formações concomitantes e interdependentes e não contraditórias. A relação entre educador e educando é baseada na condução do segundo pelo primeiro, de forma que cada vez mais seja evidenciada a autonomia do educando e que este próprio possa sozinho buscar seus caminhos. O aprender é um processo natural e o limite da individualidade é determinado pelos demais interesses, ou seja, interesses coletivos. A educação possui papel crucial na democracia, Biesta (2012) reforça que é por meio da educação que as novas e emergentes democracias irão se consolidar e as antigas irão se preservar.

A visão civil democrática é resultante do movimento pela igualdade tendo como grande representante a luta pelo sufrágio universal e o surgimento da democracia moderna. Sua raiz está na ideologia democrática e na liberal do final do século XVIII e do século XIX.

A ideologia liberal pregava a igualdade entre os cidadãos com relação aos direitos jurídicos e políticos e a desigualdade produzida pelo mercado, tida como natural, em um contexto competitivo, e que deveria ser respeitada. Lembrando que cidadãos neste contexto eram apenas os homens.

Para os liberais, interferir nas regras do mercado é interferir na liberdade, direito fundamental desta ideologia, ou seja, liberdade não quer dizer igualdade, pois ter liberdade no mercado competitivo é produzir desigualdades, processo natural do capitalismo.

A ideologia democrática colocava a igualdade e liberdade em mesmo patamar e criticava as regras do mercado exatamente por produzirem desigualdades. Os detentores do capital sempre terão vantagens sobre os trabalhadores que dependem de quem tem o capital. É uma relação que já se inicia desigual, portanto, não há condições igualitárias de

participação. Surgem então as reivindicações da ideologia democrática como: universalização de direitos políticos e de direitos sociais como saúde e educação, não somente para os homens, mas para as mulheres que tiveram papel crucial na luta pela educação pública e gratuita.

Portanto, os pontos fundamentais das duas ideologias são: a liberal com a busca de direitos políticos e a liberdade individual nas relações de mercado; e a democrática com a ampliação dos direitos sociais para todos, assim como a participação, que antes era restrita a uma pequena parcela da sociedade, passa a ser uma luta de todos.

De acordo com Singer (1996, p.7), há uma tendência em minimizar as diferenças entre liberalismo e democracia, com expressões como “liberal democrática ou democracia liberal”, no sentido de unir características das duas ideologias. Isso ocorreu entre as décadas de 1930 e 1960 do século passado.

Conforme o autor, neste período, muitas correntes conservadoras do liberalismo reconheceram as principais conquistas democráticas, como o sufrágio universal. Países capitalistas consolidaram o Estado de bem-estar social e direitos importantes foram alcançados, como a universalização do ensino básico, isso em países desenvolvidos. “Governos conservadores (liberal-democrata) contribuíram ao lado de governos social-democratas” (SINGER, 1996 p.7).

No entanto, o que parecia irreversível, ou seja, a fusão do liberalismo com a democracia, ainda em meados do século XX, começou a mudar e surgiu “uma forte onda liberal antidemocrática” (SINGER, 1996, p.7), o neoliberalismo. Essa reversão, conforme afirma Singer (1996), foi parcial, pois algumas conquistas como o sufrágio universal foram mantidas e outras retiradas.

Neste ponto que se encontra a origem da visão produtivista, também chamada por Ball (2006) de mercadológica, ou de economicista na perspectiva de Libâneo (2018). Nesta, a educação assume o papel de preparação do indivíduo para inserção “da melhor forma possível, na divisão social do trabalho” (SINGER, 1996, p.6).

Assim como a primeira visão, a produtivista também não despreza outros propósitos conferidos à educação, no entanto, o foco é o que os economistas chamam de “[...] acumulação de capital humano” (SINGER, 1996, p.6). A teoria do capital humano proposta por economistas da Escola de Chicago nos Estados Unidos consiste em valorizar as habilidades e capacidades do ser humano como capital. A própria pessoa se torna capital por meio de suas capacidades, “[...] o indivíduo deve tomar a si mesmo como uma empresa” (LOCKMANN, MACHADO, 2018, p.135). Dessa forma, este capital é a capacidade produtiva proveniente de habilidades e esforços adquiridos não somente no meio escolar, pois outros aspectos são importantes. No entanto, a educação tem a clara função de “(...) instruir e desenvolver faculdades que habilitem o educando a integrar o mercado de trabalho o mais vantajoso possível” (SINGER, 1996, p.6).

No âmbito da vantagem individual, está o que Singer

(1996, p.6) reconhece como aspecto fundamental desta visão, por meio da vantagem individual, ou seja, do ganho elevado e condições materiais favoráveis, há também vantagem social, “[...] o bem estar de todos é o resultante da soma dos ganhos individuais”. Portanto, a educação promove a produtividade que eleva o produto social.

A visão produtivista, fruto do neoliberalismo, tem sua origem na crítica ao Estado de bem-estar social, um estado que provê direitos sociais básicos. Singer (1996, p.10) denomina o auge do Estado de bem-estar como os “anos dourados” do capitalismo, caracterizado como o período após a Segunda Guerra, em que houve grande crescimento dos países capitalistas, alta produtividade, emprego e aumento do consumo. Neste período, em países como a Inglaterra e outros foi consolidado o Estado de bem-estar social e a população trabalhadora teve acesso à educação e saúde. O autor reitera que com o crescimento econômico, as despesas com serviços sociais eram bem mais leves, pois havia emprego, o que contrabalanceava os gastos com auxílios, aposentadorias e as condições de trabalho melhores reduziam gastos com saúde.

De acordo com Singer (1996), a crise do Estado de bem-estar social começou antes da ascensão do neoliberalismo, e ocorreu pela mudança econômica nos meados da década de 1970. Portanto, o que esclarece o autor é que a queda do Estado de bem-estar não foi causada pelo neoliberalismo, pois a situação econômica já dava sinais de que aquele modelo não mais se sustentaria. No entanto, a situação se agravou com as críticas neoliberais.

Para Ball (2006, p.14), a crise do Estado de bem-estar e a crítica a este modelo juntamente com a defesa do mercado estão ligados ao surgimento do pensamento neoliberal. Em defesa do mercado está a influência do que o autor denomina de “psicologia social do autointeresse” e a competição como condição humana natural. O autointeresse visa os resultados e não os princípios, e a competição impulsionada pelo mercado é algo natural do indivíduo. Com esta nova realidade, “a ideia de deliberar e planejar almejando o bem comum torna-se sem sentido”.

Observa-se que a competição como regra do mercado e como natural nas pessoas é um princípio liberal do século XIX, como se viu na origem da visão civil democrática. No entanto, com o neoliberalismo, a competição, a valorização do individual acima do coletivo e o mercado como o único regulador ganham nova roupagem, inclusive, com posturas autoritárias, desconsiderando conquistas democráticas, o que provoca um distanciamento ainda maior das diferentes realidades da sociedade, resultando em uma grande desigualdade social.

Singer (1996) cita como marco do início da crise o primeiro choque do petróleo e, com a mudança econômica, os gastos sociais aumentaram agravando o déficit do Estado. As despesas com serviços sociais cresceram muito, pois cresceram, também, os problemas sociais como desemprego, violência, consumo de drogas, péssimo atendimento à saúde,

acompanhados de recessões e problemas fiscais.

Mediante esta realidade, os ideais neoliberais avançaram com propostas de reformas e redução de custos com serviços sociais, levando a uma diminuição do tamanho do Estado. Para os neoliberais, os pontos mais críticos desse Estado provedor são: paternalismo, ineficiência e corporativismo.

O paternalismo traduzido na visão produtivista são os serviços sociais, por meio de auxílios que perpetuam uma situação de dependência do Estado, que não motiva as pessoas a buscarem formas de se autossustentarem e terem condições de garantir a própria vida. A ineficiência ocorre pela falta de controle e de acompanhamento dos serviços prestados, o que acarreta desperdícios de recursos e, muitos empregados, que não possuem incentivos para melhorar sua produtividade. Já o corporativismo é visto como a ampliação de serviços sociais para atender interesses de profissionais ou instituições, que vivem do orçamento destinado a tais serviços e não à demanda da sociedade.

Na educação, estas críticas se reafirmam. O paternalismo está relacionado à gratuidade do ensino. Uma escola gratuita não é valorizada pelo estudante e sua família, o que também afeta a qualidade, já que este estudante não demonstra compromisso em ter bom desempenho. Uma das consequências são taxas altas de reprovação. Outro fator destacado é a desqualificação do serviço público, sendo esse considerado caro e ruim.

Na visão neoliberal, o ensino deveria “ser pago ou ao menos competitivo” (SINGER, 1996, p.8). Espera-se que a competição entre as instituições aumente a qualidade ou a eficiência, indicador bastante utilizado nesta visão. Portanto, quando se fala em qualidade, nesta perspectiva, se remete à eficácia (alcançar objetivos), a eficiência (atingir com menor custo) e a garantir desempenho e resultados mensuráveis.

Outra crítica neoliberal à educação é de que o ensino público não atende às necessidades do mercado e, portanto, é desestimulante para o estudante. Para tanto, a proposta é de que as escolas sejam como empresas e que a equipe escolar trabalhe para formar ganhadores, capazes de competirem. Há uma mudança na forma de poder vista nas relações de trabalho e de gestão de instituições, inclusive, as educacionais. Por exemplo, “profissionalidade é substituída por responsabilização, coleguismo por competição e comparação interpessoal de performances” (BALL, 2006, p.15).

Espera-se que esta proposta da responsabilização e competição melhore a qualidade e baixe o custo para os indivíduos e para o Estado.

a visão produtivista não é contrária à universalização da educação, mas prefere que ela resulte da livre preferência dos indivíduos em vez de coerção legal, amparada em ampla oferta de vagas gratuitas no ensino público (SINGER, 1996, p.8).

Para Afonso (2003, p.44), é uma estratégia neoliberal atribuir “exclusivamente à responsabilidade individual dos

sujeitos as supostas escolhas e opções relativas aos seus percursos de escolarização e formação”, ou seja, o dever da educação é mais da escolha do indivíduo em estar na escola ou em matricular o filho nesta ou naquela instituição, do que do Estado em ofertar vagas a todas as crianças e aos pais em matricular os filhos em idade escolar. Nesse contexto, são desconsideradas todas as limitações provocadas pela condição de classe dos sujeitos.

2.3 Administração pública e políticas educacionais no Brasil: alguns apontamentos

Quando se analisa a Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã, no que diz respeito à finalidade da educação tem-se logo na abertura da seção no artigo 205, que a “educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Uma definição ampla que cabe argumentos das duas visões que se discutiu anteriormente. Desenvolvimento pleno e cidadania podem ser interpretados como uma formação para autonomia e para participação do sujeito em diferentes contextos, conforme define Singer (1996), na visão civil democrática. Por outro lado, não desvaloriza a qualificação para o trabalho, que também está presente na primeira visão, porém é objetivo claro e prioritário da visão produtivista.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDBEN de 1996, também traz o mesmo fim para a educação e complementa que os diferentes processos formativos aos quais o indivíduo está inserido na sociedade são parte da educação e que a educação escolar deve vincular-se “ao mundo do trabalho e à prática social” (BRASIL, 1996). Os mesmos argumentos da Constituição cabem aqui, ou seja, encontra-se na letra da lei, pelo menos nestes artigos, em que se explicita a finalidade da educação, aspectos da formação para cidadania e democracia e também relacionados ao trabalho, o que confirma o que diz Singer (1996) sobre o desafio da educação em garantir uma formação que dê conta da cidadania, autonomia e participação social, mas também da inserção no mercado.

No entanto, não é tão simples assim. É preciso analisar as políticas educacionais brasileiras no contexto em que foram e são propostas, bem como a influência de outros fatores como o econômico e o político. O processo de construção da Constituição de 1988 e da LDBEN de 1996 são exemplos de como as diferentes forças se articulam ou se sobrepõem, dependendo do interesse político, pois como se observou, anteriormente, se nos países capitalistas desenvolvidos, a crise do Estado de bem-estar social configurou mudanças profundas, no Brasil, estas também ocorreram, porém com complicações. Melhor dizendo, com as características e os entraves de um país que desde o início de sua história e da formação do seu Estado não consolidou um único modelo de administração pública e, menos ainda, um Estado de bem-

estar social.

O modelo patrimonialista no Brasil se configura como um padrão estrutural. Teve sua origem com a vinda da família real em 1808. O objetivo era implementar um modelo de administração pública de países absolutistas, no qual se valorizava a posse e a centralização do poder no soberano, práticas como corporativismo, corrupção e nepotismo são comuns a esta estrutura (COSTA,2008).

O segundo modelo denominado burocrático visa evitar as práticas patrimonialistas e o foco é no processo. Tem como características a impessoalidade, a formalidade e a profissionalização. Conforme Costa (2008), o controle rígido dos processos é necessário e um aspecto fundamental da burocracia.

No Brasil, a primeira grande tentativa de implantação desse modelo ocorreu no Governo Vargas na década de 1930. De acordo com Costa (2008 p.869), neste período houve “[...] o primeiro esforço deliberado, sistemático e continuado de modernização administrativa”. Concomitante a esta reforma administrativa se destaca, neste governo, aspectos do Estado de bem-estar social, praticado em países capitalistas desenvolvidos.

Conforme Singer (1996), no Brasil, o Estado de bem-estar social não se efetivou, apenas seus fundamentos se desenvolveram em pleno governo ditatorial de Getúlio Vargas, até meados dos anos 1970, ainda na Ditadura Militar. Sistemas como saúde e previdência social foram criados nestes períodos e, também, entraram em crise no início dos anos 1980, ou seja, uma estrutura que sequer chegou a se estabelecer, já demonstrava não ser capaz de se sustentar.

O modelo gerencial tem como objetivo aprimorar o modelo anterior e garantir eficácia, eficiência e efetividade da máquina pública. Para Costa (2008), o controle que no modelo burocrático se concentra no processo e no gerencial se volta para os resultados. As características principais são: descentralização, flexibilização, modernização e abertura para o setor privado. Conforme o autor, a reforma gerencial dos anos 1990, no Brasil, representa um marco na história administrativa, sendo neste ponto que a visão neoliberal e os argumentos produtivistas pautados no mercado começaram a ganhar força por aqui e a educação, bem como outros setores, foi influenciada.

De acordo com Libâneo (2018), desde a década de 1990, os fortes disseminadores das ideias neoliberais são os organismos internacionais como: Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), entre outros. Estes organismos estabelecem acordos e financiamentos com os países em desenvolvimento e, por meio destes, influenciam os serviços públicos oferecidos, ditam metas a serem atingidas, orientam e regulam as políticas, inclusive, na educação.

Em 1994, o Banco Mundial propôs inúmeras reformas para América Latina, dentre elas, a reforma educacional, vista

como instrumento de redução da pobreza e importante fator para a formação do capital humano. Essa reforma educacional estava marcada por uma visão empresarial de análise econômica e de custo-benefício, tomando o processo educativo como linha de produção (ZUFFO; MOURA, 2015, p.310).

Para Zuffo e Moura (2015, p.15), no Brasil, “a interferência mais aberta de organismos internacionais se deu no governo Collor”, pois frente as dificuldades do país em competir no mercado externo, a educação foi vista como uma vantagem. Essa interferência não se configurou como fato isolado, ganhando corpo com diversas participações em conferências e acordos firmados no governo de Fernando Henrique Cardoso, período de crescimento do modelo gerencial na administração pública.

Mesmo quando reformas administrativas foram propostas, isso não significou um rompimento total com o modelo anterior. Características de um modelo administrativo são observadas em outro. Não foi e não é um processo linear e simples. Como ressalta Costa (2008, p.869), o caminho percorrido pela administração pública no Brasil “se modernizou, ganhando eficiência, especialização e transparência, entretanto, esse processo de transformação, de modo persistente, deixou em segundo plano a questão democrática”, ou seja, a administração pública no Brasil transita por entre avanços, retrocessos e permanências. Realidade também observada na formulação das políticas educacionais como resultado do contexto político do país constitui-se como campo de disputa de interesses, que nas últimas décadas, tem pesado mais a favor do mercado e da visão produtivista, a considerar pelo entendimento da qualidade na educação, aspecto importante e relacionado com sua finalidade.

2.4 Qualidade na educação

Discutir a finalidade da educação, em diferentes perspectivas, remete a outro aspecto diretamente ligado aos fins da atividade educativa: a qualidade. Ambas as visões educacionais elucidadas neste estudo defendem uma educação de qualidade. Contudo, a questão que se coloca é de que qualidade está se falando em cada concepção?

Cury (2010, p.29) diz que a qualidade está relacionada à capacidade de se atingir uma finalidade e em atingi-la melhor. Para tanto, é um desafio buscar seu conceito “cuja linguagem nos permita fazer uma leitura do real”, conforme o autor, olhar para o real é ter parâmetros alcançáveis.

Abdian e Hernandez (2012, p.146) ressaltam a questão da qualidade e de seus diferentes significados, dependendo do contexto, ou no caso, da visão de educação que se tem como uma discussão que adentra e ganha fôlego nos anos 2000, sendo agenda de pesquisa, na atualidade, pois, para as autoras, a definição de qualidade também se caracteriza, de modo geral, por dois paradigmas que se contrapõem. O primeiro caracterizado pela chamada qualidade “holística”, voltada para formação cidadã, busca de autonomia e participação

no processo de aprendizagem, características da visão civil democrática. O outro paradigma denominado “racionalista” está pautado na objetividade e instrumentalidade, empregada no mercado e no setor privado e, portanto, consoante à visão produtivista. Para Ball (2006, p.14):

muito da parafernália de qualidade é tomada de empréstimo do setor privado- o setor público, foi defendido, se beneficiaria da exposição às forças do mercado, aos modelos comerciais de gerencialismo e de aperfeiçoamento da qualidade.

Libâneo (2018) afirma que qualidade na educação implica na finalidade destinada a esta, é dar valor a determinados critérios, que dependem do ideário de aluno. Se a escola é vista como uma empresa, então o que se espera é que se produza um aluno. Se for vista como um lugar em que se tem direito à educação, isso implica o valor da conquista desse direito e o dever do Estado em garanti-lo. Para o autor, não há única definição quanto ao conceito de qualidade, que é uma construção social sob a ótica histórica e cultural de diferentes classes e grupos da sociedade.

Cury (2014, p.1055) diz que é tão complexo definir o termo que propõe explicá-lo a partir de aspectos que não são qualidade na educação, “uma definição negativa”, ou seja, fatores que apesar de não defini-la isoladamente, interferem e impossibilitam o seu alcance, como: falta de acesso à escola, altos índices de reprovação e evasão, alunos egressos que não possuem uma formação básica, baixo desempenho em avaliações, desvalorização docente, falta de financiamento e exclusão da escola e na escola.

Gadotti (2010, p.11) também ressalta qualidade como um conceito construído historicamente e polissêmico. Fala em qualidade social da educação, o que implica em aspectos sociais, culturais e ambientais, por meio da participação da sociedade na escola. Portanto, são variáveis da qualidade na educação: a concentração de renda, a garantia ao direito à educação e o dever do Estado em garanti-lo, ou seja, fatores extras e intraescolares como gestão do processo pedagógico, do sistema educacional e a profissionalização docente. “A qualidade na educação é o resultado das condições que oferecemos a ela”. Condições que vão além do acesso como apenas garantia de vaga, principalmente, para a população pobre que por muito tempo esteve excluída dos bancos escolares.

Quando a escola pública era para poucos, era boa só para esses poucos. Agora que é de todos, principalmente para os mais pobres, ela precisa ser apropriada para esse novo público, ela deve ser qualidade sociocultural. Isso significa investir nas condições que possibilitam essa nova qualidade que inclui transporte, saúde, alimentação, vestiário, cultura, esporte, lazer. (GADOTTI, 2010, p.9).

No Brasil, a qualidade da educação expressa nas legislações e documentos tem diferentes significados, conforme o momento histórico. Nos anos 1930, o acesso à educação a uma população que antes não frequentava a escola era uma

questão primordial, pois frequentar a escola era privilégio de uma pequena parcela da sociedade e, portanto, um direito a ser garantido. Juntamente com o acesso, a ampliação do ensino passou a ser bandeira da luta pela educação no Brasil por décadas subsequentes e, ainda é, quando se observa a realidade da Educação Infantil, Ensino Médio e Superior em que a universalização ainda não se consolidou.

Com o acesso, logo surge o problema da permanência. Nos anos 1980, os altos índices de repetência e evasão revelavam que o aluno que entrava não permanecia no sistema educacional. Portanto, mais um aspecto a ser contemplado pela qualidade. Conforme ressalta Cury (2014 p.1053), “no Brasil, país de democratização educacional tardia, o acesso e a permanência ao ensino obrigatório foram vistos como básicos para a qualidade do desempenho”.

Para Libâneo (2018, p. 52), no período entre final dos anos 1980 e a década de 1990, marcado pela redemocratização do país, se destacaram na educação as pautas “pela defesa da gestão participativa, fortalecimento dos conteúdos escolares e revitalização da formação de professores”, ou seja, um avanço no entendimento da qualidade educacional, que passou a incluir elementos pedagógicos e não apenas a matrícula do aluno.

Por volta dos anos 1990, o conceito de qualidade ganha contornos economicistas, vinculado a resultados quantitativos, em que são instituídas avaliações de larga escala. Já dos anos 2000 em diante, o termo qualidade aparece cada vez mais atrelado ao bom desempenho nestes exames, o que na perspectiva de Libâneo (2018) é uma visão restritiva de qualidade, pois se pauta em aprendizagens básicas ou úteis, como habilidades aferidas nas referidas avaliações e testes padronizados, deixando de valorizar a aprendizagem como experiência humana, construída de forma plena e ampla em suas diversas dimensões. Para o autor, nesta concepção de qualidade se valoriza a aquisição de habilidades instrumentais e não aprendizagem significativa.

A Constituição de 1988 e a LDBEN de 1996 trazem a qualidade muito presente em seus textos com diferentes sentidos, porém sempre acompanhada de termos como buscar, assegurar, promover e garantir, o que conforme Cury (2014, p.1060), “indica um anseio permanente e de finalidade sempre (re)posta em níveis mais superiores”. A Constituição (BRASIL,1988) cita, primeiramente, a qualidade como princípio da educação, utilizando a expressão “padrão de qualidade” como resultado dos investimentos que devem ser assegurados pelos entes federados. O que é reafirmado e especificado pela LDBEN (BRASIL, 1996), como “insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino – aprendizagem”, sem especificação do que se está considerando indispensável para alcançar a qualidade.

Mais adiante, tanto a Constituição quanto a LDBEN definem “padrão mínimo de qualidade” como o valor a ser gasto por estudante, ou seja, também nesse aspecto se trata de financiamento. O termo também está presente no sentido

da avaliação e ensino, como se pode conferir no trecho da LDBEN e nas metas do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014

assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino (BRASIL,1996).

induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos (as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática (BRASIL, 2014).

A concepção de qualidade em educação que se instalou nas últimas décadas é determinada pelo fator econômico, influenciada pelo modelo gerencial, cuja característica marcante é a busca por resultados. Nunca se falou tanto em atingir qualidade como meta controlada por indicadores mensuráveis, em sua maioria por testes de desempenho, isolados dos aspectos aqui defendidos como os fatores socioculturais de uma sociedade ou aspectos extras e intraescolares. Os próprios meios legais, descritos acima, enfatizam padrão de qualidade e avaliação da qualidade, fortalecendo o valor mensurável e pouco se referindo aos outros elementos, tampouco, às demais condições imbricadas ao direito à educação.

De acordo com Gadotti (2010), é consenso que a qualidade da educação influencia diretamente a política e a economia de um país. A crítica do autor tem centralidade no fato da economia se configurar como elemento determinante do que ocorre na educação, conforme defende a visão produtivista pautada em ideais neoliberais, em que a educação é uma despesa, entendida aqui como gasto necessário para a obtenção de receita e, como tal, deve ser controlada e medida por meio de indicadores de mercado com vista aos resultados satisfatórios em curto prazo. Para Gadotti (2010), o processo deve ser compreendido, de forma inversa, ou seja, por meio da qualidade educacional e de seus condicionantes socioculturais é que haverá crescimento econômico, bem como desenvolvimento humano e social, como defende a visão civil democrática descrita no início deste estudo.

A avaliação é imprescindível, na perspectiva de garantir aprendizagem, na formulação e implementação de políticas públicas e na destinação de recursos. Assim como a garantia ao acesso. A permanência e a definição de um custo mínimo por aluno são aspectos que representam avanços para um país que sequer universalizou a Educação Básica. No entanto, se há pretensão de atingir patamares superiores como se constatou nos documentos analisados, é preciso olhar a realidade, considerando o desempenho dos alunos nos testes e os indicadores produzidos como uma pequena parte de um complexo bem maior, que perpassa pela formação e valorização docente, pela gestão democrática nas instituições,

pelos fatores socioculturais e pela luta contra a desigualdade social.

3 Conclusão

Este trabalho reforça, por meio da discussão sobre a contraposição de paradigmas existentes nas concepções de qualidade em educação, a necessidade inconteste das pesquisas em educação apresentarem, rigorosamente, as concepções presentes em algumas terminologias utilizadas, frequentemente, por estudos desta área de conhecimento. Tal elucidação é fundamental ao entendimento da tese defendida por essas pesquisas. Trata-se de tema atual, uma vez que muitos estudos têm negligenciado essa demanda do campo educacional.

Considera-se, a partir do estudo, a complexidade das vertentes civil democrática e produtivista ao debate educacional, não apenas no discurso de quem defende uma ou outra, ou ainda no conteúdo das legislações educacionais do país, mas principalmente quando se olha para a origem e para as diferentes concepções que constituíram as duas visões e ainda continuam a constituir, pois não é um processo que se encerrou, mas que se reconfigura. A educação é espaço de disputa, reconhecida como meio de formação para se atingir objetivos voltados para formação integral, humana e social, ou para desenvolvimento individual, competitivo e com habilidades valorizadas pelo mundo moderno global e mutável.

Outro ponto a se considerar é com relação à qualidade que como se constatou não se restringe a um único conceito ou significado, é contextual e uma construção social. Portanto, para a questão do que é uma educação de qualidade cabem muitas respostas e ganham sentidos múltiplos que vão desde: acesso à escola; bom desempenho em avaliações; aquisição do conhecimento que se espera para cada nível ou etapa do ensino; continuação dos estudos; inserção no mercado; autonomia e consciência de seus direitos e deveres; até a construção de identidade sociocultural. Desse modo, ao se pensar a finalidade da educação é preciso questionar a relação dos fins educacionais com o termo qualidade fortemente presente nos discursos.

Frente a estes apontamentos se considera que não se trata de ignorar as influências do mercado, mas de como enfrentá-las e assumi-las no projeto social do país, pois se é realidade que os fatores econômicos são decisivos para o crescimento, a garantia de direitos e a redução das desigualdades também são. É um desafio pensar a educação com a coexistência das forças que a disputam e dos interesses que mais excluem do que incluem pessoas, uma educação para oportunidades e para as diferenças, que promova justiça social e não distanciamentos.

Referências

ABDIAN, G.Z; HERNANDES, E.D.K. As concepções de gestão e a vivência da prática escolar democrática. *Rev. Bras. Pol. Adm. Educ.*, v.28, p.144-162, 2012. doi: <https://doi.org/10.21573/>

vol28n12012.36147.

AFONSO, A.J. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. *Rev. Bras. Educ.*, n. 22, p.35-46, 2003. doi: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782003000100005>.

BALL, S.J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *Currículo sem Fronteiras*, v.6, n.2, p.10-32, 2006.

BRASIL. *Lei 13005*, de 25 de junho de 2014. Plano nacional de educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em 30 out. 2022.

BRASIL. *Lei 9394*, de 20 de dezembro de 1996. Lei de diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso: 21 jun. 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: D.O. 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jun. 2022.

BIESTA, G. Boa educação na era da mensuração. *Cad. Pesqui.*, São Paulo, v.42, n.147, p.808-825, dez. 2012. doi: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742012000300009>.

COSTA, F.L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Rev. Adm. Pública*, v.42, n.5, p.829-874, 2008. doi: <https://doi.org/10.1590/S0034->

76122008000500003

CURY, C.R.J. A qualidade da educação brasileira como direito. *Educ. Soc.*, v.35, n.129, p.1053-1066, 2014. doi: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014143981>.

CURY, C.R.J. Qualidade em educação. *Nuances*, v.17, n.18, p.17-34, 2010. doi: <https://doi.org/10.14572/nuances.v17i18.721>.

GADOTTI, M. *Qualidade na educação: nova abordagem*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2010.p.1-23.

LIBÂNEO, J.C. Políticas educacionais neoliberais e escola: uma qualidade de educação restrita e restritiva. In: LIBÂNEO, J.C; FREITAS, R.A.M.M. *Políticas educacionais neoliberais e escola pública: uma qualidade restrita de educação escolar*. Goiânia: Editor Espaço Acadêmico, 2018. p.44-86.

LOCKMANN, K; MACHADO, R. Pátria educadora? Uma análise das propostas para o ensino público brasileiro. *Pro-Posições*, v.29, n.1, p.128-152, 2018. doi: <https://doi.org/10.1590/1980-6248-2016-0020>.

PEIXOTO, M.B.C. *As finalidades da educação: Brasil e Portugal*. 2018. 62f. Dissertação (Mestre e, Ciências da Educação) - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Nova de Lisboa, 2018.

SINGER, P. Poder, política e educação. *Rev. Bras. Educ.*, n.1, p.5-15, 1996.

ZUFFO, S.; MOURA, E.P.G. Economia e educação: que relação é essa? *Rev. Tempos e Espaços Educ.*, v.8, n.15, p.307-318, 2015. doi: <https://doi.org/10.20952/revtee.v8i15.3683>