

# Contribuições Para o Debate Sobre a Qualidade Social da Educação na Realidade Brasileira

Simone de Fátima Flach<sup>1</sup>

## Resumo

---

O tema da qualidade no âmbito educacional não é totalmente novo, vinculando-se às discussões sobre a universalização da educação na história brasileira. Nesse sentido, considera-se que a concepção de qualidade é determinante na elaboração e instituição de políticas públicas para o setor educacional. O texto discute o desenvolvimento da concepção de qualidade social da educação no contexto brasileiro e aponta os principais documentos que abordam a questão. Ainda, propõe indicadores que poderão servir de suporte teórico para a identificação de políticas educativas que utilizam essa concepção no processo de sua instauração.

**Palavras-chave:** Qualidade social. Qualidade da educação. Política educacional.

## CONTRIBUTIONS TO THE DEBATE ON THE SOCIAL QUALITY OF EDUCATION IN REALITY BRAZILIAN

## Abstract

---

The topic of quality in education is not entirely new, binding themselves to discussions about the universalization of education in Brazilian history. Accordingly, it is considered that the design quality is crucial in the formulation and implementation of public policies for the education sector. The paper discusses the development of the concept of social quality of education in the Brazilian context and highlights the main documents that address the question. Still, it proposes indicators that could serve as a theoretical support for the identification of educational policies that use this design in the process of its implementation.

**Keywords:** Social quality. Education quality. Educational politics.

---

<sup>1</sup> Pedagoga e Bacharel em Direito, mestre em Educação pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, docente da Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG. eflach@uol.com.br

## A questão da qualidade no contexto educacional

No processo de constituição da educação brasileira, dois conceitos se mostram integrantes das reivindicações pela universalização da educação: a quantidade e a qualidade. Esses dois conceitos se tornam explicativos do próprio desenvolvimento educacional brasileiro, pois constituem parte um do outro, não sendo possível analisá-los de forma desvinculada. São, portanto, categorias constitutivas de uma unidade, interpenetram-se, articulando-se para se expressarem na materialidade do fato concreto.

Na perspectiva do materialismo histórico dialético, que norteia este texto, a qualidade pressupõe a quantidade, pois, para que aquela seja atingida, também se torna necessária a existência desta, pois ambas constituem a mesma realidade.

Ao refletir sobre a relação entre quantidade e qualidade, Gramsci já exemplificou como o marxismo a entende. Discutindo com Bukarin, em sua obra *Ensaio Popular*, Gramsci diz o seguinte:

Mas o autor do *Ensaio* não pensou que, se todo agrupamento social é algo mais (e também algo diverso) da soma dos seus componentes, isto significa que a lei ou o princípio que explica o desenvolvimento da sociedade não pode ser uma lei física, já que nunca na física se sai da esfera da quantidade, a não ser por metáfora. Todavia, na filosofia da práxis, a qualidade está sempre ligada à quantidade; aliás, talvez resida nessa ligação a sua parte mais original e fecunda (1999, p. 164).

Isso quer dizer que, tomando a qualidade numa perspectiva dialética, ela pressupõe a existência da quantidade e, nesse sentido, não há possibilidade de fazer uso de uma das categorias de forma isolada, visto que constituem a mesma realidade. Assim, as categorias de totalidade e contradição se tornam fundamentais nesta análise, pois todas as determinações são consideradas e contribuem para que a compreensão chegue o mais próximo do real, superando um entendimento parcial e possivelmente equivocado do objeto estudado.

Faz-se necessário, portanto, entender as relações existentes entre qualidade e quantidade, pois são categorias fundamentais para a compreensão do movimento histórico, bem como analisar as concepções sobre qualidade existentes no meio educacional e na elaboração de políticas educativas.

Ao centrar a discussão na qualidade consideramos que, em princípio, determinada coisa tem qualidade se possuir certas propriedades que a distingue das demais, tornando-a relativamente superior. Essa relação com o outro irá determinar a concepção<sup>2</sup> de qualidade que sustenta o discurso sobre ela. A concepção de qualidade defendida pelos indivíduos, portanto, é a expressão de um posicionamento político e ideológico constituído historicamente, pois incorpora expectativas diversificadas ao longo do tempo, não podendo ser utilizada de maneira neutra, como se não tivesse fins determinados e comprometidos com certa compreensão de mundo, de homem, de sociedade.

Devido ao comprometimento social dessas interpretações, torna-se necessário desvendá-las para entender sua aplicação no meio educacional, bem como esclarecer como elas influenciam de maneira direta o encaminhamento político que se dá à educação.

O tema da qualidade em educação tem se tornado presente em discursos não só dos profissionais diretamente vinculados à prática educacional, mas também das lideranças políticas, seja no nível micro ou no macropolítico.<sup>3</sup>

O movimento histórico permite observar que a qualidade da educação posta em prática possibilita a compreensão das relações sociais que extrapolam o âmbito puramente escolar, vinculando-se à realidade concreta. Dessa forma, o

---

<sup>2</sup> Por concepção entende-se a maneira de interpretar determinado elemento e utilizá-lo de forma prática. A concepção indica o modo de entender a realidade concreta.

<sup>3</sup> Considera-se aqui liderança em nível micropolítico tanto aquela vinculada à execução de políticas ditadas por um poder mais central, quando aquela que elabora políticas em âmbito local, expostas por diretores escolares, secretários de educação (municipais e estaduais), prefeitos, vereadores, governadores, etc. No nível macropolítico considera-se todas aquelas diretamente vinculadas à elaboração de políticas destinadas à educação de maneira mais geral, explicitadas por congressistas, funcionários dos altos escalões do MEC, Ministros da Educação, organismos multilaterais que influenciam de maneira efetiva a elaboração de políticas destinadas ao campo educacional.

debate sobre qualidade da educação no Brasil ganhou maior espaço na agenda pública do país, principalmente depois da reabertura política em meados dos anos 80 do século 20.

A partir dos anos 90 houve no contexto brasileiro um processo de alastramento das ideias neoliberais que se desenvolveram a partir de governos neoconservadores em outros países,<sup>4</sup> propondo, em linhas gerais, uma diminuição da influência estatal na economia, caracterizando o intervencionismo estatal como parte de um problema que precisava ser reduzido para regularização do mercado.

Esse novo modelo ganhou força devido à crise fiscal sofrida pelos governos, em função dos imensos gastos ocorridos em razão do *Welfare State*. Os Estados assumiram, então, uma nova forma de organização, repassando, habilmente, suas responsabilidades aos cidadãos por meio de um discurso de liberdade econômica e social, fortalecendo o individualismo crescente em sociedades curvadas cada vez mais aos interesses capitalistas.

No Brasil essa influência ficou mais visível a partir do governo de Fernando Collor de Mello, e se solidificou com o governo de Fernando Henrique Cardoso. O período caracterizado pelo forte aporte de ideias neoliberais possibilitou a abertura da área educacional ao pensamento comprometido com os interesses capitalistas.

Naquele período, muitas escolas brasileiras adentraram num gerenciamento transplantado do modelo empresarial. Inúmeros governos estaduais, sem contar a própria organização da rede privada, investiram em uma organização escolar gerencial em que a eficiência e produtividade passaram a ser as palavras de ordem. Os interesses educacionais estiveram em consonância com os empresariais, priorizando a relação custo-benefício dos investimentos na área da educação. Fetichizando a qualidade por intermédio da eficiência, a educação

---

<sup>4</sup> Experiências desenvolvidas por governos neoconservadores, como Margaret Thatcher na Inglaterra, Ronald Reagan nos Estados Unidos ou Brian Mulroney no Canadá (...). Na América Latina está ligada à política estabelecida no Chile depois da queda de Allende (Torres, 1995, p. 113).

assumiu, em muitos contextos, a perspectiva de que o seu maior problema era o de custos, pois custo total da qualidade seria o resultado da soma dos custos da eficiência e dos prejuízos da ineficiência. Nessa linha de raciocínio, a educação, pela baixa qualidade e falta de eficiência, apresenta um elevado custo, apresentando-se como um problema gerencial.

Outra concepção, todavia, se contrapõe a essa e foi divulgada, principalmente por governos de oposição<sup>5</sup> ao governo central, fundamentando-se em direitos sociais de cidadania, e na qual a qualidade educacional buscada deve superar o modelo empresarial e se voltar para os interesses da maioria, representada pela classe trabalhadora. Essa outra concepção foi denominada de qualidade social da educação.

## A qualidade social da educação

A educação é entendida como instrumento de transformação social por meio da construção da emancipação dos indivíduos, os quais devem tornar-se sujeitos ativos em suas comunidades e na sociedade como um todo. Então, outra concepção de qualidade da educação se desenvolve: a qualidade social da educação.

Essa concepção ganhou ênfase no processo de redemocratização do país ao longo da década de 80, quando os interesses das classes populares se tornaram mais evidentes e ganharam força, crescendo os debates nos movimentos populares, os quais se fortaleceram com a possibilidade de uma nova ordem social e política no país.

Gestada no interior dos movimentos populares, a nova concepção acerca da qualidade em educação – a qualidade social – forma-se e direciona inúmeras discussões a respeito do tema, em contraposição à qualidade total de cunho

---

<sup>5</sup> Como exemplo de tais experiências podemos citar os programas da “Escola Plural” em Belo Horizonte, da “Escola Cidadã” em Porto Alegre e da “Escola Candanga” no Distrito Federal, todos criados em governos geridos pelo Partido dos Trabalhadores.

empresarial. Essa discussão ganha importância no âmbito da escola pública, indicando novos caminhos para o entendimento sobre a organização pedagógica e política da educação.

A qualidade social em educação evidenciou-se mais fortemente como objetivo central no Projeto Político dos governos de esquerda, demonstrando preocupação com a introdução de uma educação de qualidade social para todos. Nessa concepção alguns eixos demonstram-se como estruturantes: educação de qualidade social como direito de cidadania, gestão democrática com participação popular, valorização dos trabalhadores da educação, financiamento em regime de colaboração e integração entre as políticas e outros entes jurídicos e sociais.

Segundo Belloni (2003), a qualidade social como direito de cidadania está intimamente ligada à política de inclusão social,<sup>6</sup> que supõe um compromisso sério com a participação de todos os cidadãos na construção de uma sociedade justa e igualitária. A inclusão social possibilita, nessa perspectiva, a formação de indivíduos com vistas à emancipação humana e social. Assim, a educação é entendida como fundamental para o exercício do direito de cidadania.

A oferta de educação de qualidade como direito de cidadania contempla três dimensões específicas e complementares, a saber: I) *acesso* à educação, II) *permanência* no sistema ou em atividades educativas e III) *sucesso* no resultado do aprendizado. [...] Educação de qualidade social é aquela comprometida com a formação do estudante com vistas à emancipação humana e social; tem por objetivo a formação de cidadãos capazes de construir uma sociedade fundada nos princípios da justiça social, da igualdade e da democracia (Belloni, 2003, p. 232, sem grifos no original)

---

<sup>6</sup> Por política de inclusão social entende-se aquela que busca possibilitar que todos os indivíduos se tornem cidadãos, ou seja, todos tenham a possibilidade de participar nos diversos setores da dinâmica social, exercendo seus direitos e deveres, emancipando-se individual e socialmente.

Nesse sentido, a educação é voltada para uma defesa radical da cidadania, ou seja, completamente diversa da educação na concepção hegemônica até então existente, contribuindo para a construção de uma sociedade justa e igualitária.

Como a qualidade social se efetiva pela prática da democracia, a gestão educacional precisa ser democrática, possibilitando a participação real da população nas decisões sobre os assuntos da educação, seja por meio de conselhos escolares atuantes, eleições democráticas para dirigentes escolares, ou até mecanismos de controle social.

A qualidade social, nesta perspectiva, extrapola a própria escola para envolver toda a sociedade na formação de cidadãos democráticos.

Também a valorização dos trabalhadores da educação torna-se fundamental, não apenas em termos salariais, mas, também, e principalmente, na qualificação dos profissionais, que deve ser adequada à função e necessidades da escola e do sistema.

Da mesma forma, os recursos destinados à área educacional devem ser compatíveis com as necessidades reais de cada escola e sistema. O regime de colaboração entre os diversos entes administrativos é primordial para atingir a qualidade social da educação.

Além do volume de investimentos, a transparência na gestão eficiente e eficaz, com controle social e avaliação, e uma política de integração e complementaridade entre as redes de ensino são instrumentos para a construção da educação de qualidade, relevante para a sociedade (Belloni, 2003, p. 233).

Tendo em vista assegurar a efetivação dessa perspectiva, foi discutida no II Coned<sup>7</sup>/Belo Horizonte uma proposta da sociedade brasileira – o Plano Nacional de Educação – quando houve a previsão de uma escola voltada à qualidade social. Naquela proposta havia a notória preocupação dos educadores em propor outra educação, capaz de superar a educação vinculada aos interesses

---

<sup>7</sup> Congresso Nacional de Educação, realizado em Belo Horizonte em novembro de 1997.

da sociedade capitalista. Para tanto, foi prevista uma educação capaz de instrumentalizar o cidadão para a luta pelos direitos da cidadania e da emancipação social, capacitando-o a agir ativamente na sociedade em busca de um projeto coletivo de inclusão e de qualidade social para o país.

Nesse encontro foi aprovada a proposta para o Plano Nacional de Educação que, entre outros, contém o seguinte entendimento:

A qualidade social implica providenciar educação escolar com padrões de excelência e adequação aos interesses da maioria da população. Tal objetivo exige um grande esforço da sociedade e de cada um para ser atingido, considerando as dificuldades impostas pela atual conjuntura. De acordo com essa perspectiva, são valores fundamentais a serem elaborados: solidariedade, justiça, honestidade, autonomia, liberdade e cidadania. Tais valores implicam no desenvolvimento da consciência moral e de uma forma de agir segundo padrões éticos. *A educação de qualidade social tem como consequência a inclusão social*, através da qual todos os brasileiros se tornem aptos ao questionamento, à problematização, à tomada de decisões, buscando as ações coletivas possíveis e necessárias ao encaminhamento de cada um e da comunidade onde vivem e trabalham. *Incluir significa possibilitar o acesso e a permanência com sucesso, nas escolas, significa gerir democraticamente a educação, incorporando a sociedade na definição de prioridades das políticas sociais, em especial, a educacional* (sem grifos no original) (Coned, 1997, p. 1-2).

Nessa perspectiva, não é possível pensar em uma escola que não esteja diretamente ligada aos interesses da maioria da população. Torna-se impossível imaginar uma escola que se submeta aos interesses burgueses, para os quais a lógica da acumulação capitalista se estabelece com grande impulso gerencial.

A educação é entendida, portanto, como política pública, e, sendo o Estado o representante dos interesses da coletividade, ele não pode, então, se distanciar dos interesses da população que o sustenta por intermédio do voto, especialmente da população mais pobre.



Embora os pressupostos da educação de qualidade social não tenham permanecido no texto definitivo do Plano Nacional de Educação aprovado em 2001, que foi influenciado de maneira sistemática pela concepção hegemônica do governo da época,<sup>8</sup> várias iniciativas se mostraram possíveis de serem concretizadas, uma vez que os referenciais de uma escola realmente pública se fortalecem na mesma medida em que ela atende a maioria da população brasileira. Fica evidenciado, portanto, que não é possível negar o papel principal da escola pública: oferecer educação de qualidade à toda a população.

Também na proposta para a educação do Partido dos Trabalhadores, intitulada “Uma escola do tamanho do Brasil”, na qual o então candidato à presidência da República pautou seu discurso eleitoral, a educação de qualidade social é abordada de maneira bastante clara, assumindo, inclusive, o mesmo entendimento presente na proposta da sociedade civil para o Plano Nacional de Educação. Nesse documento, o então candidato, Luis Inácio Lula da Silva, assumiu o compromisso de consolidar uma escola com qualidade social, como se observa:

Quem define tal qualidade é a comunidade escolar, são os especialistas e estudiosos, os trabalhadores, enfim, toda a sociedade envolvida no processo formativo. É exatamente a prática da construção coletiva que nos tem diferenciado de outros governos, especialmente do atual governo federal e de seus conceitos utilitaristas.

A qualidade social da educação pressupõe uma organização curricular baseada na interdisciplinaridade, participação e competência técnico-política. A prática social e a experiência da vida dos alunos devem ser incluídas, como elementos fundamentais, na organização do conhecimento e da cultura (PT, 2002, p. 10).

---

<sup>8</sup> Neste período o governo de FHC sofreu enorme influência neoliberal, e os interesses capitalistas se mostraram não apenas influenciadores, mas determinantes nas políticas públicas do país.

A clara presença da qualidade social nessa proposta indica que a educação brasileira avança no debate, buscando superar a organização a que comumente esteve submetida. A ampliação do debate sobre a qualidade em educação na perspectiva da participação coletiva e popular, torna-se necessária a partir do momento em que se percebe que a simples transposição do modelo gerencial para o âmbito escolar causa danos no desenvolvimento da cidadania, como se discorrerá mais adiante.

Nesse novo entendimento sobre qualidade em educação, os interesses da maioria da população demonstram-se preservados, o que poderá oportunizar o exercício efetivo da cidadania e da democracia neste país, caracterizado pela imensa desigualdade social e educacional.

As previsões sobre a qualidade social da educação indicam a possibilidade de transpor a qualidade utilitarista que sutilmente se alastra no meio educacional, ditando normas que privilegiam apenas os interesses de mercado. As publicações sobre o tema da qualidade social em educação apontam para a participação da população na construção de uma escola de qualidade, desde que a educação, enquanto política pública, possibilite o espaço necessário para esse envolvimento.

Para tanto, torna-se fundamental que o entendimento sobre qualidade social em educação seja ampliado, previsto nos documentos oficiais, e que sejam viabilizadas oportunidades de colocá-la em prática.

Na perspectiva da qualidade social em educação, os interesses populares demonstram-se mais fortalecidos que o discurso vazio sobre a qualidade da educação na perspectiva capitalista.

Afastando-se muito pouco da forma como Belloni (2003) aborda a questão, Camini (2001) apresenta cinco eixos estruturantes da política educacional voltada para a qualidade social: democratização do acesso, democratização do conhecimento, democratização da gestão, financiamento e regime de colaboração, e valorização dos trabalhadores da educação.

Os eixos suprarrelacionados, assim como aqueles apresentados por Beloni (2001), baseiam-se numa democratização radical do direito à educação. Todos são envolvidos no processo educacional, pois em uma construção coletiva a educação tende a se transformar, contribuindo para que a sociedade ao seu redor também sofra um processo de transformação.

Assim, o debate acerca da qualidade em educação avança por novos caminhos, os quais se tornam diferentes daqueles ditados pela concepção hegemônica e elitista da sociedade para assumirem a perspectiva dos interesses populares.

## Indicadores de qualidade social da educação

Quando se pensa em uma educação voltada para a qualidade social, faz-se necessário entendê-la como um conjunto de condições e ações que possibilita sua concretização na prática da política educacional.

A qualidade social desenvolve-se e se efetiva quando essas condições estão sendo previstas nos encaminhamentos políticos do setor educacional. Alguns eixos indicadores de qualidade social na política educacional traduzem princípios políticos vinculados às propostas de governo democráticas e populares e são capazes de alcançar outras políticas setoriais, contribuindo para sua efetivação. Tais eixos indicadores podem ser assim identificados: *educação como direito de cidadania*; *participação popular* na gestão; *valorização dos trabalhadores* em educação; e *recursos adequados*.

Passemos, então, a tratar de cada um deles:

### a) Educação como direito de *cidadania*

Considera-se a educação como um bem histórico e coletivo. Histórico porque constituído historicamente ao longo do processo de humanização do próprio homem, e coletivo porque não existe de forma isolada, sendo no coletivo que se efetiva e traduz todo o seu significado.

Embora se efetive no coletivo, a educação se realiza primeiramente na dimensão individual e, num segundo momento, praticamente simultâneo, na dimensão social, conforme já foi muito bem-abordado por Paro (2001):

A dimensão individual diz respeito ao provimento do saber necessário ao autodesenvolvimento do educando, dando-lhe condições de realizar seu bem-estar pessoal e o usufruto de bens sociais e culturais postos ao alcance dos cidadãos; em síntese, trata-se de educar para o “viver bem”. Por sua vez, a dimensão social liga-se à formação do cidadão tendo em vista sua contribuição para a sociedade, de modo que sua atuação concorra para a construção de uma ordem social mais adequada à realização do “viver bem” de todos, ou seja, para a realização da liberdade como construção social (p. 34).

Nesse sentido, a educação se constitui também como um direito de cidadania, ou seja, é por meio dela que os homens se constituem enquanto protagonistas de sua própria história e da história social. Para se constituir como instrumento de efetivação do direito de cidadania, a educação deve basear-se numa perspectiva de emancipação humana e social, superando o senso comum, que sofre influências de ideologias diversas, e permitindo que os indivíduos se tornem verdadeiros sujeitos de sua própria história.

Ao pensar a educação como direito de cidadania é preciso, então, considerá-la como princípio da justiça social, da igualdade e da democracia. Por isso a educação se torna fundamental para a superação<sup>9</sup> da sociedade existente, procurando a construção de uma sociedade justa, igualitária e verdadeiramente democrática.

É nesse sentido que a educação é a base para a “política de inclusão social”, tão necessária quanto importante, pois, por meio dela, fica demonstrada a preocupação constante em propiciar à população, marginalizada pela própria estrutura econômico-social vigente, mecanismos que viabilizem sua entrada num

---

<sup>9</sup> A superação é aqui entendida não como mera negação, mas como negação por incorporação e consequente transformação para uma forma mais desenvolvida, mais condizente com a realidade social.

contexto social mais amplo, pelos quais essa população possa estar munida de instrumentos que possibilitem a construção de outra forma de relação econômica, social, cultural e política, radicalmente diferente da existente na atualidade.<sup>10</sup> (Camini, 2001; Belloni, 2003).

Esse eixo da qualidade social demonstra o compromisso em dar maior ênfase à educação de todas as pessoas, sem qualquer distinção de classe, de modo a oferecer os instrumentos que possibilitem sua inserção na sociedade como um todo, ou seja, possibilitando a todos o efetivo exercício da cidadania.

Para que esse compromisso seja possível, no entanto, uma verdadeira educação de qualidade social precisa garantir o acesso, a permanência e o aprendizado para todos, superando mecanismos de exclusão existentes na escola brasileira e tornando a educação cada vez mais relevante para a população, mediante ações concretas que viabilizem a efetivação de tais propósitos.

Assim, a educação, entendida como direito de cidadania, enriquece as condições coletivas das pessoas para se tornarem sujeitos da história, superando a passividade de meros espectadores dos acontecimentos dirigidos por uma minoria com interesses totalmente divergentes das reais necessidades da grande maioria.

#### b) *Participação* popular na gestão:

A prática da cidadania implica participação por meio do efetivo exercício da democracia. Por isso, a participação na gestão do sistema e das instituições torna-se tão importante quanto necessária para uma política voltada à mudança radical do modelo econômico-social vigente.

Torna-se necessário, portanto, explicitar o que se entende por participação e como ela pode contribuir para o fortalecimento da educação na perspectiva da qualidade social.

---

<sup>10</sup> É preciso salientar que na sociedade capitalista, na qual se vive atualmente, os homens são diferentes e desiguais. A sociedade é constituída de ricos e pobres, os quais participam de forma desigual em todas as dimensões da vida histórico-social.

A vontade de poder quantificar os graus de participação, aliada à inexistência de um critério consensual que a defina, leva o pesquisador a ter que lidar com duas questões que dificultam qualquer análise. Em primeiro lugar é muito complexo dar conta da consciência individual do ator chamado a participar, sua verdadeira e íntima vocação, compreendida aqui como a disposição pessoal para engajar-se no processo. Outro problema é que esta situação permite associar o grau de participação ao número de pessoas consultadas; ou seja, induz a acreditar que muitos indivíduos, interferindo fortemente em muitas decisões, constitui um sistema bastante participativo (Catani; Gutierrez, 1998, p. 61).

Com isso, a simples consulta aos indivíduos não garante participação consciente, podendo até ocorrer uma decisão prejudicial ou equivocada, autorizada, e, portanto, validada por um grande número de pessoas (Catani; Gutierrez, 1998).

É preciso, todavia, tomar o devido cuidado para que o processo democrático não seja entendido como aquele que é capaz de propiciar decisões coletivas onde um pequeno grupo fala pela maioria, estabelecendo a posição mais “adequada”, desconsiderando a vontade e necessidade dos demais.

Quando se fala em participação é preciso entendê-la como um verdadeiro exercício democrático, que não se reduza a uma questão de método, no qual a população é levada a contribuir nas tomadas de decisão, mas estas são realizadas de maneira a desconsiderar os valores e interesses coletivos. A participação tendenciosa e parcial se distancia de uma democracia, caracterizando-se mais como uma atividade ilusória, na qual os interesses coletivos são obscurecidos e desconsiderados, enfraquecendo o próprio desenvolvimento da sociedade.

Nesse sentido são esclarecedoras as palavras de José Nun, ao abordar o processo democrático na América do Sul:

Acontece que uma coisa é conceber a democracia como um método para a formulação e tomada de decisões no âmbito estatal; e outra bem distinta é imaginá-la como uma forma de vida, como um modo cotidiano de relação entre homens e mulheres que orienta e que regula o conjunto das atividades

de uma comunidade. Estou aludindo ao contraste entre uma democracia governada e uma democracia governante, isto é, genuína (Nun apud Boron, 1994, p. 9).

Assim, procurando delimitar o que se entende por participação, considera-se que participar consiste em colaborar de forma efetiva na construção de um plano de ação coletivo, observando que essa construção deve superar o conflito das partes e alcançar um consenso, mas não o consenso entendido como aceitação da concepção defendida pela classe dominante, o qual impossibilita totalmente a elaboração de um projeto contra-hegemônico, mas o consenso baseado no diálogo, em que a voz mais fraca, mesmo que oriunda de uma ínfima minoria, é ouvida e considerada.

A participação é, portanto, um processo por meio do qual as diversas camadas sociais têm oportunidade de contribuir na formação de planos coletivos, objetivando a intervenção na realidade social e histórica.

Nesse sentido, não se pode confundir o mero ativismo imediatista com participação, pois esta implica consciência radical sobre a necessidade de transformação do mundo, enquanto a outra expressa superficialidade de ações, contribuindo para o fortalecimento do pensamento hegemônico dominante.

Se o povo produz e não usufrui dessa produção, ou se produz e usufrui mas não toma parte na gestão, não se pode afirmar que sua participação seja verdadeira e efetiva. Assim sendo, “a construção de uma sociedade participativa” torna-se utopia/força que dá sentido a todas as microparticipações sociais (Verza, 2000, p. 110).

Participação é exercício democrático, pelo qual há um processo de aprendizado e produção na própria caminhada participativa. Nesse sentido, embora o processo participativo pareça algo de fácil execução, sua efetivação no contexto escolar e no das políticas educacionais se torna algo bastante complexo, pois a própria organização social está pautada na relação de desiguais.

Quando falamos em gestão participativa no âmbito da escola pública estamos nos referindo a uma relação entre desiguais onde vamos encontrar uma escola sabidamente desaparelhada do ponto de vista financeiro para enfrentar os crescentes desafios que se apresentam e, também, uma comunidade não muito preparada para a prática da gestão participativa da escola, assim como do próprio exercício da cidadania em sua expressão mais prosaica (Catani; Gutierrez, 1998, p. 69).

Sendo contraditório e difícil, o processo participativo se fundamenta no exercício do diálogo entre as partes, pelo qual elas procuram alcançar um consenso sobre ideias pró e contra. Enfim, o processo participativo é, em sua essência, um processo dialético de constituição de democracia e de cidadania, no qual, conforme pode ser observado nas reflexões feitas por Gramsci (1999) nos Cadernos do Cárcere, as classes excluídas podem deixar de ser dirigidas e se tornarem dirigentes.

Intimamente associado à concepção de hegemonia, “dirigente” em Gramsci não tem o significado de chefe, vanguarda ou liderança que se sobrepõe e conduz os outros; nem de “diretor”, “gerente”, “executivo” ou de toda uma terminologia que hoje, com palavras diferentes preserva a relação fundamental de poder entre superior e inferior, comandante e comandado, dirigente e dirigido, com a conseqüente divisão da sociedade em classes. Uma sociedade que quer ser realmente democrática, afirma Gramsci, não visa apenas a que o operário manual se torne qualificado, mas que cada “cidadão” se torne “governante”, obtendo da sociedade a aprendizagem gratuita da capacidade e da preparação técnica geral necessárias para tal fim, “sem a qual permanece ‘especialista’ e não se torna ‘dirigente’ (especialista + político)” (Semeraro, 2003, p. 271).

A prática do processo participativo essencialmente democrático eleva social e intelectualmente as camadas populares e as torna capazes de estabelecer o caráter da sociedade que melhor expressa seus interesses coletivos (SEMERARO, 2003).



O poder não se concentra em algum pólo particular, de cima ou de baixo, de dentro ou de fora, mas é uma prática ético-política tensa e aberta entre diversos sujeitos e organizações que disputam projetos diferentes de sociedade. É uma relação dialética que se estabelece entre sociedade civil e sociedade política, que acaba se tornando uma “relação pedagógica”, um reconhecimento de recíproca valorização, porque não há mais alguém ou algo que tenha prerrogativas definitivas: o que se tem em vista é, precisamente, a hegemonia da democracia, ou seja, a socialização do saber e do poder (SEMERARO, 2003, p. 271).

Na educação de qualidade social, essa possibilidade de participação democrática, em que o dirigido tem a oportunidade de se tornar dirigente, acontece por meio da existência de conselhos escolares atuantes, os quais discutem efetivamente sobre o que acontece no âmbito escolar e não apenas legitimam ações; eleições de diretores com participação da comunidade e mecanismos de controle social nos setores administrativo, pedagógico e financeiro.

Trata-se da formação de uma atitude e de uma prática democrática que permeiam a gestão educacional, não como um fim em si mesma, mas como estratégia para a concretização da qualidade social da educação, que inclui a formação de cidadãos democráticos (Belloni, 2003, p. 233).

É por isso que a prática democrática possibilita o surgimento de “novos dirigentes”, entendidos de forma diferente daquela dada pela concepção liberal. Os participantes desse exercício de democracia se tornam protagonistas de sua própria história e determinante na história coletiva.

Mediante um processo participativo, que expressa materialmente o exercício da democracia, é possível conseguir uma proposta educativa consistente e realista, na qual a educação seja pensada considerando a concretude da escola e dos sujeitos que a compõem, e não de forma acrítica, quando sua função seja tomada apenas como a apropriação, pelos educandos, dos conhecimentos incluídos nas tradicionais disciplinas curriculares (PARO, 2001).

Para tanto, a gestão democrática torna-se componente fundamental para a educação de qualidade social. Ela implica abertura de espaços de discussão com a comunidade escolar,<sup>11</sup> possibilitando um processo de participação efetiva, em que a consciência coletiva não anula o pensamento individual, mas o transforma na busca do bem comum.

Uma educação de qualidade social leva em conta os fins sociais da escola, o que significa, em última análise, um exercício radical de democracia, rompendo com a verticalidade existente em termos de decisões políticas para o campo educacional.

Assim, a educação envolve todos os seus sujeitos, tornando-os iguais e possibilitando sua inserção no processo, não apenas de execução, mas de planejamento, elaboração e, também, fiscalização de ações, projetos e medidas instituídas no contexto educacional. Os indivíduos superam a passividade e assumem uma postura ativa na efetivação de propostas político-educacionais, tornando-se sujeitos e não meras peças da engrenagem comandada externamente.

### c) *Valorização dos Trabalhadores* em educação:

Os trabalhadores da educação, na perspectiva da qualidade social, são vistos como sujeitos reais, inseridos na dinâmica social e precisam ser valorizados, pois fazem parte do processo educacional como um todo. Por trabalhadores da educação incluem-se não apenas os professores, mas os demais profissionais responsáveis pelas atividades educativas e serviços escolares.<sup>12</sup>

A valorização dos trabalhadores se dá por intermédio de garantia de condições dignas de trabalho, formação (inicial e continuada), carreira e remuneração, procurando atender às necessidades de cada escola e do sistema, na perspectiva de educação como direito de cidadania.

---

<sup>11</sup> Comunidade escolar entendida como o conjunto dos sujeitos do processo educacional: gestores em nível de sistema, diretores, pedagogos, professores, funcionários, pais e educandos.

<sup>12</sup> Incluem-se, portanto, na categoria de profissionais da educação: os diretores, pedagogos, coordenadores, professores, serventes, merendeiras, escriturários escolares, etc.

As condições dignas de trabalho implicam que os profissionais tenham materiais disponíveis para as atividades escolares, trabalhem em número de pessoas condizente com a demanda educacional e espaços adequados para o desenvolvimento do trabalho educativo.

A formação dos trabalhadores constitui-se em fator determinante para a qualidade social em educação. Aos profissionais, portanto, deve-se dar apoio para a formação inicial, seja pelo incentivo financeiro ou profissional, e, ainda, possibilitar que esses profissionais possam estar em constante formação mediante um processo contínuo, quando suas necessidades profissionais e pedagógicas sejam atendidas em um processo democrático de estabelecimento de prioridades.

Nesse sentido, todos os profissionais e não apenas os professores precisam participar do processo de formação, pensando a educação em suas múltiplas formas, superando a visão estritamente pedagógico-docente, na qual a educação é pensada em parâmetros limitados da relação interna da sala de aula, chegando a um entendimento social mais amplo.

A carreira e a remuneração dos profissionais precisam ser pensadas, também, com base nos condicionantes sociais que possibilitam sua permanência no campo educacional. Assim, um plano de carreira, condizente com os anseios e necessidades desses profissionais, mostra-se não apenas como necessário, mas imprescindível para possibilitar avanços constantes e significativos em relação à formação e remuneração.

Profissionais melhor formados, valorizados individual e coletivamente, além de usufruírem de condições dignas de trabalho, estarão mais aptos para o exercício da plena democracia e cidadania, sendo mais independentes e não suscetíveis às pressões externas para a realização de sua atividade laboral.

#### d) *Recursos Adequados*

Para a instituição de uma política educacional voltada para a qualidade social da educação, faz-se necessário a utilização de recursos adequados.

Quando abordamos a questão de recursos nesta perspectiva, não mencionamos apenas os recursos financeiros, mas tudo o que deriva da sua aplicação responsável, ou seja, recursos materiais, humanos e técnicos que viabilizem a busca de mais qualidade para o setor educacional, concretizando, de forma satisfatória, as necessidades da população.

Os recursos financeiros destinados à educação, portanto, precisam ser aplicados, no mínimo, conforme prevê a legislação vigente, e se esses recursos não forem suficientes convém buscar outras fontes e ampliação deles, para que seja possível uma educação que atenda os preceitos de qualidade indicados nesta concepção.

Assim, o poder público precisa centralizar suas ações na responsabilidade do uso adequado dos recursos financeiros, na busca de melhor assegurar os recursos materiais, humanos e técnicos, os quais contribuem de forma incomparável no atendimento da demanda educacional.

O uso adequado dos recursos pode ser observado em alguns governos que demonstram a preocupação em assegurar escolas melhor equipadas, com salas de aulas mais amplas, laboratórios de informática, bibliotecas, material didático de boa qualidade para alunos e professores, uniformes escolares, contratação de pessoal necessário para o atendimento da demanda, além de procurar introduzir planos de carreira e remuneração aos seus profissionais, evitando o clientelismo e buscando maior justiça social.

Além do volume de investimentos, a transparência na gestão eficiente e eficaz, com controle social e avaliação, e uma política de integração e complementaridade entre as redes de ensino são instrumentos significativos para a construção da educação de qualidade, relevante para a sociedade (Belloni, 2003, p. 233).

O uso adequado dos recursos e a colaboração entre os entes administrativos podem contribuir para uma verdadeira revolução na educação que, no caso brasileiro, sofre um estigma histórico de clientelismo. Aos mais necessitados pode ser oferecida uma educação mais igualitária, contribuindo para a justiça social e para o exercício da cidadania.

Por isso, o poder público pensaria a educação de maneira particular, buscando e aplicando os recursos necessários para que os demais eixos da política de qualidade social fossem atendidos. As ações do poder público visam, nesta perspectiva, a atender de forma satisfatória às necessidades da população.

## Considerações finais

As reflexões realizadas neste texto sobre a qualidade da educação demonstram que, numa perspectiva social, a educação tem a função de proporcionar a emancipação dos indivíduos.

A educação, observada sob a ótica da qualidade social, preocupa-se com a totalidade dos sujeitos envolvidos no processo educacional, ou seja, a sociedade é vista como dinâmica e detentora de direitos, dentre os quais o direito à educação torna-se central e fundamental para que todos os demais sejam usufruídos pela população.

Com o entendimento de qualidade social e sua consequente aplicação nas políticas públicas, a educação passa a ser instrumento de exercício de cidadania, possibilitando que a população supere sua condição de seres dirigidos e se tornem dirigentes, ou seja, os indivíduos passam a ser sujeitos de sua própria história contribuindo para o desenvolvimento da sociedade. O exercício do direito de cidadania deixa de ser apenas previsão legal para se tornar real.

## Referências

BELLONI, I. Educação. In: BITTAR, J. (Org.). *Governos estaduais: desafios e avanços: reflexões e relatos de experiências petistas*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.

BORON, A. A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

CAMINI, L. et al. *Educação pública de qualidade social: conquistas e desafios*. Petrópolis: Vozes, 2001.

CATANI, A. M.; GUTIERREZ, G. L. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidade. In: FERREIRA: N. S. C. (Org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 59-75.

CONED. *Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira*. Belo Horizonte, II Coned, 1997.

GRAMSCI, A. Caderno 11 (1932-1933): introdução ao estudo da Filosofia. In: \_\_\_\_\_. *Cadernos do Cárcere*. Edição e tradução Carlos Nelson Coutinho. Coedição Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. p. 83-226. Vol. 1.

PARO, V. H. *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

PT. Partido dos Trabalhadores. *Uma escola do tamanho do Brasil* (proposta da Campanha Presidencial). 2002.

SEMERARO, G. Da sociedade de massa à sociedade civil: a concepção da subjetividade em Gramsci. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 20, n. 66, abr. 1999.

\_\_\_\_\_. Torna-se “dirigente”: o projeto de Gramsci no mundo globalizado. In: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA, A. P. *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 261-273.

TORRES, C. A. Estado, privatização e política educacional. In: GENTILI, Pablo et al. *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis: Vozes, 1995.

VERZA, S. B. *As políticas públicas de educação no município*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2000.