



## OS PRINCÍPIOS DE QUALIDADE E EQUIDADE NAS REFORMAS NEOLIBERAIS DA EDUCAÇÃO

Cacilda Rodrigues Cavalcanti <sup>1</sup>

### Resumo

Este trabalho visa identificar as nuances e usos dos princípios de qualidade e equidade no contexto das reformas educacionais propostas e implementadas nos anos de 1980 e 1990, sob a denominação de reformas neoliberais. Busca-se ainda explorar os conceitos de equidade e qualidade nas reformas educacionais brasileiras, em especial, na LDB e nas leis do FUNDEF e do FUNDEB e nos programas de transferências da União, a título de ação supletiva e redistributiva.

**Palavras-chave:** Reforma educacional. Qualidade. Equidade

### Abstract

This paper aims to identify the nuances and uses the principles of quality and equity in the context of educational reforms proposed and implemented in Brazil, in 1980 and 1990, under the name of neoliberal reforms. The concepts of equity and quality in education reforms Brazilian, are discussed, in particular LDB, laws of FUNDEF and FUNDEB and transfer programs of the Union, as a supplementary action and redistributive.

**Keywords:** Educational reform. Quality. Equity

---

<sup>1</sup> Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: [cavalcanticacilda@gmail.com](mailto:cavalcanticacilda@gmail.com)



## 1 INTRODUÇÃO

Os princípios de qualidade e equidade passaram a exercer uma centralidade nas reformas educacionais da segunda metade do século XX, mais precisamente entre as décadas de 80 e 90. Ao longo dessas duas décadas, o termo qualidade foi assumindo diferentes nuances e usos nas reformas educacionais.

A partir do final dos anos 70, esse termo se associa ao conceito de excelência e competitividade e, gradativamente, vai, nos anos 90, se associar aos conceitos e critérios de eficiência e produtividade. Nas duas seções que seguem, reflete-se sobre o uso dos termos qualidade e equidade nas reformas educacionais, desde sua origem na Grã-Bretanha até seu uso nas reformas educacionais no Brasil das últimas décadas.

## 2. OS PRINCÍPIOS DE QUALIDADE E EQUIDADE NAS REFORMAS NEOLIBERAIS

O uso do conceito de qualidade, associado ao de excelência, amplamente utilizado nas reformas neoliberais, tem sua origem na reforma educacional implementada pelo partido conservador da Grã-Bretanha entre os anos de 1970 e 1980, em contraposição à reforma progressista empreendida pelo partido trabalhador, no período de 1964 a 1979, centrada na cultura igualitária, que resultou na eliminação do exame dos 11 anos, na fusão da maioria das escolas *Grammar* e *Secondary Modern*<sup>2</sup>, na eliminação gradativa do *streaming* (organização das turmas de acordo com o nível de desempenho) e dos currículos diferenciados para as diferentes turmas e; na incorporação das práticas pedagógicas que organizavam o ensino em torno das condições e necessidades das crianças, da educação infantil até o ensino médio.

Essa reforma foi alvo de duras críticas por parte dos “documentos negros”, publicados entre os anos de 1969 e 1977, que identificavam nas mudanças feitas pelo governo trabalhista, uma ameaça à qualidade da educação, entendida como os padrões educacionais e a disciplina, fomentados pela escola *Grammar*. Com a volta dos

<sup>2</sup> O sistema de ensino que vigorava na Grã-Bretanha antes da reforma do governo trabalhista estava organizado em um modelo tripartite formado pela Escola *Grammar*, Escola *Secondary Modern* e Escola técnica. Esse sistema classificava os alunos em mais ou menos talentosos para serem encaminhado a um tipo correspondente de escola, baseado na aplicação de testes a todos os alunos de 11 anos.



conservadores ao poder, em 1979, tendo como primeira ministra Margaret Thatcher, empreende-se uma busca pela recuperação da escola *Grammar*. De um caráter de crítica e denúncia à reforma trabalhista, os documentos negros foram assumindo caráter propositivo e garantiram as bases da reforma empreendida nos anos de 1980 pelo partido conservador. Surgiu, então, a defesa de um sistema misto – *Direct Grant* (escolas subvencionadas) e *Grammar School*. No nível primário, as escolas subvencionadas serviriam como medida do desempenho de alto nível e freariam as experiências educacionais negativas. No nível médio, a *Grammar School* determinaria o padrão de excelência e forçariam as escolas compreensivas a competir com elas na esfera acadêmica.

Assim, o princípio liberal de igualdade de oportunidade é recuperado em fins do século XX, associado a dois outros princípios que darão a tônica do discurso neoliberal dessas reformas: a seletividade e a competitividade. A estes, “novas ideias” foram se juntando, como a da escolha dos pais como base da organização do sistema escolar e de um currículo nacional. Nessa perspectiva, o último “Documento Negro”, publicado em 1977, sintetizava os principais componentes da reforma conservadora: as crianças deveriam ser testadas aos 7, 11 e 14 anos; os resultados deveriam ser publicados; definição de um currículo básico nacional de leitura e matemática e um conjunto de conhecimentos que todos deveriam adquirir; os métodos progressistas deveriam se restringir a um número pequeno de escolas; implantação de um modelo de treinamento de professores e; um sistema de *voucher*. Disso, resultou a proposta de um *Currículo Básico Nacional*, orientado por metas de desempenho a serem atingidas pelos grupos de idade (sete, onze, quatorze e dezesseis anos) e medidas por testes nacionais, que definiriam “o conteúdo, as habilidades e os processos essenciais a serem ensinados em cada matéria” (DES, 1987 apud BROOKE, 2012), considerados necessários para melhorar a qualidade da educação. No campo ideológico, tem-se o deslocamento do discurso liberal da igualdade de oportunidades (no qual o aluno e a família eram responsabilizados pelo o fracasso da educação) para o discurso neoliberal da qualidade como excelência (no qual a responsabilidade recai sobre as escolas pelo não atendimento às novas demandas do mercado).



A partir de então, a preocupação inicial com a qualidade como determinado nível de excelência de algumas escolas, vai dando lugar a uma noção de “qualidade profissional” dos serviços educacionais a serem ofertados, ou seja, a qualidade se associa aos conceitos e critérios de eficiência e produtividade, introduzindo modelos de *quase-mercado* na gestão da educação. Todos os componentes da reforma iniciada pelos conservadores e continuada pelos trabalhistas (que voltam ao governo em 1997) têm como pano de fundo a defesa da qualidade. Contudo, foram o currículo nacional e os testes de desempenho (a ele associado) os que mais incorporaram o discurso da qualidade e que conduziram a um sistema de competição entre as escolas para atingir os “padrões de qualidade” exigidos. A divulgação dos resultados dos testes padronizados de desempenho em forma de *ranking*, visando orientar a escolha dos pais, levou ao que Ball (2001) chama de um regime de performatividade das escolas, que as levou à adoção de formas de “comportamento oportunista”, com vistas a manipular os testes e demais informações, visando maximizar seus indicadores de desempenho. Uma dessas práticas, destacadas por Ball, é o que ele denomina de “mercado de estudantes valorizados”, pelo qual as escolas passaram a competir entre si para “agregar valor” à sua performatividade, assim como, contrariamente, evitam aqueles que “desagregariam valor” no seu desempenho. Pesquisas recentes no Brasil, indicam que as escolas brasileiras (tanto públicas quanto privadas) tendem a seguir o mesmo caminho.

As agências multilaterais, principalmente o Banco Mundial, se incubiram de divulgar as diretrizes das reformas, sobretudo, na América Latina, sendo a avaliação padronizada de desempenho dos estudantes e das escolas um componente comum. As reformas da década de 90 estavam centradas em 4 eixos, em torno dos quais foram elaborados programas, projetos e estratégias de inovação: modernização da gestão, qualidade e equidade, aperfeiçoamento docente e financiamento. A modernização da gestão e o financiamento apontam para racionalização de recursos, descentralização da administração do sistema e dos estabelecimentos de ensino; e os demais para a necessidade de tornar as escolas eficazes, ou seja, de usarem os insumos da melhor maneira, melhorar seus resultados de desempenho. Para medir e controlar a qualidade se fez necessário uniformizar o currículo e estabelecer padrões de avaliação, passíveis de comparação.



Sob os princípios da qualidade e equidade foram elaboradas e implementadas políticas voltadas para universalização dos níveis básicos de educação para os mais pobres, discriminação positiva para grupos sociais vulneráveis (negros, indígenas, mulheres, moradores do campo e das periferias das cidades), reformas curriculares associadas aos testes padronizados de desempenho, extensão da jornada escolar e de aceleração de estudos visando corrigir a distorção idade/série, bem como a redistribuição de recursos entre as redes e sistemas de ensino, de forma a garantir um “mínimo nacional” de recursos para o desenvolvimento dos níveis elementares de educação.

Nas reformas educacionais dos anos 80/90, o conceito de igualdade vai gradativamente sendo substituído pelo conceito de equidade. Organismos internacionais, como a ONU, exerceram forte influência no uso e disseminação do princípio da equidade como um dos pilares das reformas levadas a cabo na chamada onda neoliberal, sobretudo, nos países da América Latina e Caribe, marcados por fortes desigualdades sociais e regionais. Por isso, qualidade e equidade formaram um par de ideias propulsoras das reformas educacionais nessa região.

Mas qual o significado do termo equidade tão amplamente defendido nas reformas e porque ele assume relevância nesse contexto? O termo equidade tem sido utilizado com múltiplos significados, tanto no desenho das estratégias pedagógicas quanto no desenho das políticas de financiamento da educação. Lima e Rodriguez (apud Brooke, 2012) informam que ora esse conceito assume o significado de tratar igual os desiguais (igualdade de oportunidades), ora de tratar desigual os desiguais. A aplicação prática de um ou outro significado tem produzido resultados bem diferentes. Para essas autoras, o Banco Mundial, embora faça uma distinção entre igualdade e equidade, não se afasta das premissas de caráter liberal, ao associar o conceito de equidade ao de igualdade de oportunidades, pois considera que “do ponto de vista da equidade, a distribuição de oportunidades é mais importante que a distribuição de resultados” (Lima e Rodriguez apud, Brooke, 2012, p.405). Em muitas reformas orientadas pelo BM, principalmente em termos legais, a equidade assumiu também um sentido de equalização, ou seja, garantir a todos um mínimo obrigatório de educação, o que estaria mais próximo da ideia de igualdade de oportunidades do que da correção das desigualdades visando resultados iguais.



As referidas autoras defendem, portanto, o conceito de equidade como tratar desigualmente aqueles que são desiguais, ou seja, se fazem necessárias medidas de diferenciação de acesso e atendimento educacional a grupos em situações de desigualdade, visando que estes possam ter os mesmos resultados educacionais dos grupos socialmente privilegiados. Brooke (2012), apoiado em Sherman e Poirier (2007), complementa que o conceito de equidade deve incorporar a noção de *equidade horizontal* e *equidade vertical*. A primeira noção se refere à redução das desigualdades de modo que as diferenças nos resultados reflitam somente as diferenças na capacidade de aprendizagem dos alunos, ou seja, a equidade seria atingida quando a interferência de classe social no desempenho do aluno deixasse de existir. A *equidade vertical* significa o reconhecimento de que “os alunos não começam todos iguais, e que o ponto de partida de um aluno em relação a outro deve ser levado em consideração em uma análise da equidade” (Brooke, 2012, p.395)

Portanto, a partir dos anos de 1990, o critério de equidade passou a orientar a oferta do serviço educacional público, assinalando a necessidade de ampliar a cobertura e a permanência de grupos que são marginalizados do serviço de educação. Porém, nem todas as políticas formuladas e implementadas em nome da equidade tiveram resultados, de fato, equitativos, sobretudo, na América Latina, onde as desigualdades são históricas e multifacetadas, tornando a tarefa de anular seus efeitos nos resultados educacionais bastante complexas. As experiências brasileiras, que analisaremos a seguir, nos dão uma indicação desse fato.

### **3 CRITÉRIOS DE QUALIDADE E EQUIDADE NAS REFORMAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS**

As ideias, princípios, conceitos, propostas que fundamentaram as chamadas reformas neoliberais também chegaram no Brasil, já no início dos anos de 1990. Os conceitos de qualidade e equidade exerceram forte presença nas reformas educacionais que foram implementadas no Brasil nas duas últimas décadas. E, assim como na Grã-Bretanha, foram iniciadas pelo governo de partidos considerados de direita e continuadas pelo governo de esquerda.



Ao longo dos anos de 1990, vai se constituindo no Brasil um consenso sobre a necessidade de uma escola de qualidade, cuja gestão esteja mais articulada às demandas econômicas, sociais, políticas e culturais do novo cenário do capital mundial (a globalização, a sociedade informacional e o neoliberalismo). Os conceitos de eficácia, produtividade, flexibilidade, equidade, qualidade passam então a permear documentos, leis, planos, programas educacionais de diversos países, inclusive o Brasil. Podemos demarcar dois momentos ou etapas na implantação de políticas educativas vinculadas aos princípios de qualidade e equidade no contexto brasileiro.

Na primeira etapa, numa perspectiva mais de equidade horizontal, observam-se programas e projetos mais centrados no interior da escola, tais como modelos de inovação da gestão escolar voltadas para resultados, a exemplo da Gestão de Qualidade Total (GQT), Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Parâmetros Curriculares Nacionais, promoção automática (organização do ensino fundamental em ciclos, escola plural), correção de fluxo escolar, entre outros. Parte significativa desses programas foi implantada via orientação do Banco Mundial, por meio do Programa Fundescola.

A Gestão da Qualidade Total foi uma das primeiras ações sob o ideário da qualidade, com clara conotação neoliberal e inspiração no modelo empresarial de gestão implantadas no Brasil. Segundo esse ideário, seria possível que as escolas brasileiras alcançassem a qualidade total em educação através do delineamento de uma visão compartilhada de excelência no espaço educativo e do estabelecimento de um pacto de qualidade entre todos os membros da comunidade escolar, colocando a gestão da escola sob a mesma ótica da gestão empresarial. A premissa básica é de que medir a qualidade melhora qualidade, utilizando-se para tanto sistemas de avaliação padrões que permitam a comparação entre escolas, regiões e países.

Outra importante iniciativa, em nome da qualidade, foi, sem dúvida, o Sistema de Avaliação da Educação Básica, que lançou as bases para a avaliação sistêmica baseada nos testes de desempenho de alunos e de escolas. Iniciado no governo FHC, essas ações foram expandidas e aperfeiçoadas nos governos Lula e Dilma Roussef. A exemplo do que ocorreu na Grã-Bretanha, a preocupação com a avaliação de desempenho e



eficácia das escolas, levou à definição de um currículo nacional, como fator considerado essencial para garantir a medida em larga escala.

Observa-se, portanto, que ao longo dos anos de 1990, diversos programas e projetos visaram melhorar a qualidade da educação pública. No entanto, sob o ideário da produtividade e da competitividade, muitas dessas ações focaram apenas a produção de resultados quantitativos – expansão da oferta, diminuição da quantidade de alunos em situação de distorção idade/série, diminuição da reprovação nas primeiras séries, entre outros. Ainda assim, mesmo quantitativamente, os avanços foram bem tímidos. Os testes de desempenho de alunos, das escolas e da educação como um todo, logo evidenciaram que os novos arranjos administrativos e pedagógicos não foram suficientes para garantir o elemento crucial da qualidade – a aprendizagem dos alunos, principalmente, daqueles pertencentes a grupos sociais mais vulneráveis, como os que habitavam o campo, as periferias das grandes cidades, negros e indígenas.

É possível explicar, em parte, os tímidos resultados pelo fato de que as medidas ficaram concentradas somente na ideia da equidade horizontal. Assim, na segunda etapa, tais propostas se juntam a medidas de caráter vertical, com novos arranjos de financiamento da educação, tais como redistribuição de recursos, a exemplo do FUNDEF/FUNDEB no Brasil. Com base em uma subvinculação de 15% dos recursos constitucionalmente já vinculados à educação, o FUNDEF redistribuiu recursos destinados ao ensino fundamental entre os diferentes entes da federação e entre as regiões brasileiras, de forma a garantir um valor/aluno/ano mínimo a todos os estados e municípios, contribuindo para maior equalização na oferta do ensino fundamental. O Fundo aumentou, inegavelmente, os recursos disponíveis para o investimento em ensino fundamental, sobretudo para os municípios. Esse crescimento na receita municipal destinada à educação teve grande repercussão no aumento da oferta de ensino fundamental, bem como significou um importante incremento no salário de professores das redes municipais de pequeno porte.

Embora, esses efeitos do Fundef sejam significativos, o seu potencial equitativo teve limites, por vários fatores. Um deles diz respeito à complementação da União, para garantir o valor mínimo nacional por aluno/ano nos estados onde o valor per capita do Fundo encontrava-se abaixo do valor mínimo nacional, o que garantiria uma maior



equalização entre as regiões e as redes de ensino. Durante a vigência do FUNDEF a complementação da União ficou aquém do estabelecido legalmente e não considerou um padrão mínimo de qualidade no ensino público fundamental, conforme previsto na lei que instituiu o referido Fundo. Isto ocorreu, principalmente, porque o valor aluno/ano foi determinado à revelia da lei pela Presidência da República, em patamar inferior ao previsto, fazendo com que, por um lado, a maioria dos estados atingisse o valor mínimo nacional, não necessitando, portanto, de complementação da União e, por outro, que essa complementação aos estados que a necessitavam, fosse diminuída. Além disso, apesar da lei do FUNDEF determinar cálculos diferenciados entre os níveis e modalidades, esta não definiu fatores de ponderação, deixando-os à mercê das conveniências do governo federal, o que levou, entre outras perdas, a não diferenciação de custo por aluno entre as séries iniciais e as séries finais do ensino fundamental por 3 anos (1997 a 199) e entre a matrícula da zona urbana e zona rural por 8 anos (1997 a 2004), conforme estabelecia a lei, acarretando em significativos prejuízos para os governos subnacionais, principalmente para os municípios, que detêm a maior parte das matrículas no ensino fundamental e na zona rural.

Com o FUNDEB, foram definidos fatores de ponderação que passaram a abranger uma maior especificidade de níveis, modalidades e localização e uma regulamentação mais clara da complementação da União (mínimo de 10% do total dos recursos que compõem o Fundo), que aumentou significativamente e contribuiu para uma maior equalização na oferta da educação básica entre os estados da federação. Porém, no âmbito de cada estado ainda ocorrem distorções, uma vez que a composição da Receita Líquida de Impostos (RLI) de cada um apresenta grande variação, conforme demonstrado por Pinto (2012, p.164). Por outro lado, o cálculo do valor/aluno ainda não leva em conta critérios de qualidade, conforme tem demonstrado os estudos e debates realizados sobre o *Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi)*, já previsto na Constituição Federal e na LDB nº 9394/1996, que estabeleceu que o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante, outros princípios, a garantia de “padrão mínimo de qualidade de ensino definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (art. 4º, inc. IX).



Além do Fundef/fundeb, a na primeira década deste século, outras ações de cunho equitativo, foram implementadas, tais como: transferências de recursos da União, diferenciados, para programas educacionais voltados para municípios com mais baixos indicadores educacionais e áreas indígenas e quilombolas; Programas de ação complementar à ação regular da escola para alunos de áreas urbanas de extrema pobreza, a exemplo do *Mais Educação*. As transferências da União para Estados e Municípios a título de ação supletiva e redistributiva também podem ser consideradas como de forte potencial para alcançar equidade vertical. No entanto, fatores de ordem política e as diferentes capacidades institucionais dos municípios para implementar as políticas, comprometem o alcance mais pleno da equidade entre as regiões e as redes de ensino.

## REFERÊNCIAS

BROOKE, Nigel. **Marcos históricos na Reforma da Educação**. Belo Horizonte, Fino Traço, 2012.

BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em Educação. **Revista Currículo sem Fronteiras**. V.1, p.99-116, jul/dez, 2001

BRASIL. **Parâmetros Curriculares Nacionais**. Brasília, Ministério da Educação, 1998

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. 2007

RAMOS, Cossete. **Excelência na Educação: a escola de qualidade total**. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 1992