

**MEC**

Ministério da Educação

**INEP**

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

## **A Qualidade da Educação: conceitos e definições**

Luiz Fernandes Dourado (Coordenador) \*

João Ferreira de Oliveira \*\*

Catarina de Almeida Santos \*\*\*

\* Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e professor titular de Políticas Educacionais da Universidade Federal de Goiás (UFG).

\*\* Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP) e professor adjunto da UFG.

\*\*\* Mestre em Educação pela UFG e doutoranda em Educação pela USP.

Brasília-DF

2007

© Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)  
É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

COORDENADORA-GERAL DE LINHA EDITORIAL E PUBLICAÇÕES  
Lia Scholze

COORDENADORA DE PRODUÇÃO EDITORIAL  
Rosa dos Anjos Oliveira

COORDENADORA DE PROGRAMAÇÃO VISUAL  
Márcia Terezinha dos Reis

EDITOR EXECUTIVO  
Jair Santana Moraes

REVISÃO  
Antonio Bezerra Filho

NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA  
Regina Helena Azevedo de Mello

DIAGRAMAÇÃO E ARTE-FINAL  
Márcia Terezinha dos Reis

TIRAGEM  
1.000 exemplares

EDITORIA  
Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Anexo I, 4º Andar, Sala 418  
CEP 70047-900 – Brasília-DF – Brasil  
Fones: (61) 2104-8438, (61) 2104-8042  
Fax: (61) 2104-9812  
editoria@inep.gov.br

DISTRIBUIÇÃO  
Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Anexo II, 4º Andar, Sala 414  
CEP 70047-900 – Brasília-DF – Brasil  
Fone: (61) 2104-9509  
publicacoes@inep.gov.br  
<http://www.inep.gov.br/pesquisa/publicacoes>

**ESTA PUBLICAÇÃO NÃO PODE SER VENDIDA. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA**  
A exatidão das informações e os conceitos e opiniões emitidos são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

---

A qualidade da educação : conceitos e definições = The quality of education : concepts and definitions / Luiz Fernando Dourado (Coordenador), João Ferreira de Oliveira, Catarina de Almeida Santos. – Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.  
65 p. (Série Documental. Textos para Discussão, ISSN 1414-0604 ; 24)

1. Qualidade da educação. I. Dourado, Luiz Fernando. II. Série.

CDU 37.04

---

# SUMÁRIO

## A Qualidade da Educação: conceitos e definições

APRESENTAÇÃO .....	5
INTRODUÇÃO .....	7
1. MARCOS TEÓRICO-CONCEITUAIS .....	9
1.1 A qualidade da educação nos estudos e pesquisas .....	9
1.2 A qualidade da educação em documentos de organismos multilaterais .....	12
2. SITUAÇÃO ATUAL DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NA ÓTICA DOS MINISTÉRIOS DA EDUCAÇÃO DOS PAÍSES DA CÚPULA DAS AMÉRICAS .....	13
3. DIMENSÕES DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO .....	14
3.1 Dimensões extra-escolares .....	14
3.1.1 Nível do espaço social: a dimensão socioeconômica e cultural dos entes envolvidos .....	14
3.2 Dimensões intra-escolares .....	16
3.2.1 Nível de sistema: condições de oferta do ensino .....	16
3.2.2 Nível de escola: gestão e organização do trabalho escolar .....	18
3.2.3 Nível do professor: formação, profissionalização e ação pedagógica .....	22
3.2.4 Nível do aluno: acesso, permanência e desempenho escolar .....	23
4. SÍNTESE DO ESTUDO: SUBSÍDIOS PARA DEFINIÇÃO DO CONCEITO E DAS DIMENSÕES MÍNIMAS COMUNS DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO .....	24
4.1 Nível do espaço social: a dimensão socioeconômica e cultural dos entes envolvidos .....	25
4.2 Nível do Estado: a dimensão dos direitos, das obrigações e das garantias .....	25
4.3 Nível de sistema: condições de oferta do ensino .....	25
4.4 Nível de escola: gestão e organização do trabalho escolar .....	26
4.5 Nível do professor: formação, profissionalização e ação pedagógica .....	26
4.6 Nível do aluno: acesso, permanência e desempenho escolar .....	27
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	29
ANEXO	
Quadro-síntese do questionário sobre a qualidade da educação nos países membros da Cúpula das Américas .....	33



## APRESENTAÇÃO

Apesar da recorrente preocupação com o tema, não se registram avanços no diagnóstico sobre as causas e nas soluções para melhorar a qualidade da educação, certamente pela complexidade e as várias dimensões envolvidas. A questão não é enfrentada somente no Brasil ou no âmbito dos países em desenvolvimento – uma das evidências é que ‘qualidade da educação’ foi o tema central do Fórum das Américas promovido pela OEA e realizado no Brasil. Nesse evento, do qual participaram centenas de representantes dos países da três Américas, o Inep contribuiu com a apresentação deste texto, cuja divulgação ora se realiza por intermédio desta série.

Os autores argumentam que, para fazer avançar a discussão e a busca por caminhos para enfrentar o problema, é fundamental analisar a qualidade da educação a partir de uma perspectiva polissêmica. Noutras palavras, é necessário que as condições intra e extra-escolares e os diferentes atores individuais e institucionais sejam tratados como elementos fundamentais para a análise da situação escolar sob o enfoque da qualidade.

Com esse pressuposto, refletem sobre a influência do acúmulo de capital econômico, social e cultural das famílias e dos estudantes no processo ensino-aprendizagem. E apontam a necessidade de adoção de políticas públicas e projetos escolares para o enfrentamento de questões como fome, drogas, violência, sexualidade, famílias, raça e etnia, acesso à cultura, saúde, que muitos consideram impeditivas para uma educação de qualidade. Destacam, ainda, o papel do Estado em relação aos direitos, às obrigações e às garantias aos cidadãos, que se concretizam com o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade, incluindo a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

Nas dimensões intra-escolares destacam-se quatro níveis: condições de oferta do ensino; gestão e organização do trabalho escolar; formação, profissionalização e ação pedagógica; e, ainda, acesso, permanência e desempenho escolar – cada um com aspectos relevantes na conceituação e definição da qualidade de educação.

Ao longo do documento, as condições extra e intra-escolares são analisadas pormenorizadamente, o que pode servir como insumo para ampliar as reflexões sobre tão importante ponto da agenda educacional dos países.

*Orosinda Maria Taranto Goulart*  
Diretora de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais



# A Qualidade da Educação: conceitos e definições\*

*Luiz Fernandes Dourado (Coordenador)  
João Ferreira de Oliveira  
Catarina de Almeida Santos*

## INTRODUÇÃO

A análise da Qualidade da Educação deve se dar em uma perspectiva polissêmica, uma vez que essa categoria traz implícitas múltiplas significações. O exame da realidade educacional, sobretudo em vários países da Cúpula das Américas, com seus diferentes atores individuais e institucionais, evidencia que são diversos os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo, tendo em vista a produção, organização, gestão e disseminação de saberes e conhecimentos fundamentais ao exercício da cidadania.

A educação é essencialmente uma prática social presente em diferentes espaços e momentos da produção da vida social. Nesse contexto, a educação escolar, objeto de políticas públicas, cumpre destacado papel nos processos formativos por meio dos diferentes níveis, ciclos e modalidades educativas. Mesmo na educação formal, que ocorre por intermédio de instituições educativas, a exemplo das escolas de educação básica, são diversas as finalidades educacionais estabelecidas, assim como são distintos os princípios que orientam o processo ensino-aprendizagem, pois cada país, com sua trajetória histórico-cultural e com o seu projeto de nação, estabelece diretrizes e bases para o seu sistema educacional.

Tendo em vista a complexidade da temática, é fundamental problematizar e apreender quais são os principais conceitos e definições que

embasam os estudos, as práticas e as políticas educativas, sobretudo nas últimas décadas, bem como as dimensões e os fatores que apontam para a construção de uma educação de qualidade para todos. Os conceitos, as concepções e as representações sobre o que vem a ser uma Educação de Qualidade alteram-se no tempo e espaço, especialmente se considerarmos as transformações mais prementes da sociedade contemporânea, dado as novas demandas e exigências sociais, decorrentes das alterações que embasam a reestruturação produtiva em curso, principalmente nos países membros da Cúpula das Américas.

Este estudo apresenta, pois, dupla finalidade. Em primeiro lugar, visa contribuir com a identificação de condições, dimensões e fatores fundamentais do entendimento do que seja Educação de Qualidade, considerando a ótica dos países membros da Cúpula das Américas, bem como de organismos multilaterais, a exemplo da Unesco e do Banco Mundial, que exercem influência considerável na formulação das políticas educacionais da região. Em segundo lugar, propõe-se contribuir com a produção de uma matriz teórico-conceitual que venha a subsidiar a discussão de políticas voltadas à garantia da qualidade da educação na região, considerando, sobretudo, os compromissos, marcos políticos e as experiências implementadas pelos diferentes países membros.

Nessa direção, tem por centralidade contribuir com a indicação de elementos analíticos comuns aos países membros da Cúpula das Américas no tocante a garantia da Qualidade da Educação,

\* O artigo foi elaborado por solicitação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e da Organização dos Estados Americanos (OEA) e foi apresentado na II Reunião do Fórum Hemisférico Educacional Qualidade da Educação (Brasília-DF, 13-17/6/05).

visando assegurar os cumprimentos dos marcos do Plano de Ação em Educação, adotados por chefes de Estado e Governo, com as seguintes metas gerais: assegurar que, até o ano de 2010, todas as crianças concluam a educação primária de qualidade e que, pelo menos, 75% dos jovens tenham acesso à educação secundária de qualidade, com percentagens cada vez maiores de jovens que terminem seus estudos secundários, e oferecer oportunidades de educação ao longo da vida à população em geral. As metas avançam ante compromissos anteriores ao qualificarem o tipo de educação a ser oferecida, qual seja, uma *Educação de Qualidade*. Portanto, o desafio que se coloca para todos os países da região é o de assegurar educação inicial a todas as crianças, garantir a educação obrigatória e ampliar a oferta de educação secundária a 75% dos jovens, além de oferecer oportunidades de educação continuada de qualidade a toda a população. Isso implica qualificar a educação a ser oferecida e ressaltá-la como direito humano fundamental de todo cidadão.

Tais metas consubstanciam o compromisso político dos chefes de cada nação, bem como uma responsabilidade a ser compartilhada com toda a sociedade, pois uma melhoria e um maior nível educativo da população beneficia a todos. Desse modo, de acordo com Informe Regional da Unesco (2003, p. 43), cumpre considerar

[...] las metas a luz del impacto que éstas tienen en los distintos ámbitos sociales o, dicho de otro modo, por su capacidad de brindar efectivamente un mayor bienestar social.

Así, se puede concluir que alcanzar la educación primaria universal, asegurar que el 75 por ciento de los jóvenes accedan a la educación secundaria y ofrecer oportunidades educativas a lo largo de toda la vida, no solo son objetivos en sí mismos, sino también medios para alcanzar otros fines sociales deseables, como mayores ingresos salariales, mayor desarrollo económico, mejor distribución del ingreso,

mayor participación ciudadana en las decisiones políticas, consolidación de valores y normas democráticas, entre otros. Por lo tanto, es fundamental revisar la evidencia disponible para la región a efectos de poder dimensionar el impacto social de la educación.

Diante desses desafios e buscando contribuir com reflexões sobre a qualidade da educação, considerando a riqueza e as especificidades dos países membros, bem como os compromissos assumidos por estes, o referido documento busca apresentar indicações que subsidiem a discussão sobre as concepções e os conceitos da Qualidade da Educação, especialmente da educação obrigatória, tendo por norte as três metas anteriormente descritas e a necessidade do estabelecimento de algumas dimensões que possam balizar a discussão da questão na região.

Estas reflexões resultam de esforço analítico com base em revisão de literatura sobre a temática envolvendo o levantamento de estudos, avaliações e pesquisas<sup>1</sup> e, ainda, a contribuição dos países membros das Cúpulas das Américas com base em instrumento de coleta de dados. Desse modo, esse documento apresenta considerações comuns identificadas nas diferentes fontes pesquisadas, buscando articular questões, dimensões e concepções sobre Qualidade da Educação. Visa, portanto, apresentar reflexões sobre a temática com a finalidade de mapear esforços despendidos pelos países nos últimos anos no tocante às políticas educativas voltadas para a qualidade da educação. Nesse sentido, este documento objetiva servir de base para novas reflexões, contribuições e questionamentos que contribuam para a verticalização de marcos analíticos aos países membros da Cúpula das Américas. Espera-se, desse modo, avançar no delineamento de premissas básicas norteadoras para uma perspectiva comparada acerca da concepção de qualidade da educação para a

<sup>1</sup> Ao longo do documento analítico dialogamos com vários estudos, avaliações e pesquisas sobre a temática Qualidade da Educação. Merecem destaque, entre outras, as seguintes referências: Unesco (1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004); Inep (2004); Brasil: MEC/SEB (2005); Lima (1998); Nóvoa (1999); Dourado, Paro (2001); Banco Mundial (1996, 1999, 2002); Bourdieu (1998, 1975); Ação Educativa (2004); Morduchowicz (2003); Izquierdo (2003); Brock, Schwartzman (2005); Darling-Hammond, Ascher (1991); Paro (1998); Rios (2002); Unesco, OECD (2003); Verhine (1998); Gajardo (1999). É fundamental destacar que o referido documento apresenta indicações, dimensões e concepções cuja base de dados foi efetivada pelo diálogo fecundo com as referências anteriormente mencionadas a partir de metodologia de análise documental que assenta-se na busca de significações, recorrências e freqüências temáticas visando o estabelecimento de quadro analítico que transcende os documentos analisados, em particular, e descortina outras possibilidades reflexivas de total responsabilidade dos autores.



região, resguardando as especificidades de cada país e de seus respectivos sistemas educativos.

Nessa direção, este documento visa subsidiar a construção de definições, conceitos e indicação de dimensões a serem consideradas acerca da temática Qualidade da Educação e que deverá ser objeto de debates, controvérsias e aprofundamento por ocasião do Fórum da Cúpula das Américas. Para cumprir com essas finalidades, o documento encontra-se estruturado a partir de:

- a) levantamento e revisão da literatura sobre a temática;
- b) identificação das principais dimensões e categorias analíticas referentes à Qualidade da Educação;
- c) elaboração e aplicação de instrumento sintético de coleta de dados sobre o tema nos 34 países membros da Cúpula das Américas;
- d) síntese do estudo;
- e) referências bibliográficas; e
- f) anexo.

As análises e as considerações aqui apresentadas expressam a complexidade da temática e o esforço técnico e intelectual visando contribuir com uma questão cada vez mais central no futuro das crianças, jovens e adultos da região, ou seja, a implementação de uma Educação de Qualidade para todos, em seus diferentes níveis, ciclos e modalidades.

## 1. MARCOS TEÓRICO-CONCEITUAIS

### 1.1 A qualidade da educação nos estudos e pesquisas

A necessidade de construção e explicitação de dimensões, fatores e indicadores de qualidade que expressem a complexidade do fenômeno educativo tem ocupado a agenda de políticas públicas para educação e a agenda de pesquisadores do campo da educação. O avanço em termos de acesso e cobertura, principalmente no caso do ensino obrigatório, implica novas demandas de atendimento que se relacionam mais diretamente com as condições de permanência dos

alunos na escola e as possibilidades de uma aprendizagem mais significativa. Há muitas formas de se enfrentar tal debate, desde a análise do processo de organização do trabalho escolar, que passa pelo estudo das condições de trabalho, da gestão da escola, do currículo, da formação docente, até a análise de sistemas e unidades escolares que pode se expressar, por exemplo, nos resultados escolares obtidos a partir das avaliações externas. Além desses aspectos, é fundamental ressaltar que a educação articula-se às diferentes dimensões e espaços da vida social, sendo ela própria elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. Isto quer dizer que a educação é perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade.

Estudos, avaliações e pesquisas<sup>2</sup> mostram que a Qualidade da Educação é um fenômeno complexo, abrangente, e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de *insumos* considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e muito menos sem tais insumos. Estes documentos ressaltam, ainda, a complexidade da Qualidade da Educação e a sua mediação por fatores e dimensões extra-escolares e intra-escolares.

A Qualidade da Educação, entendida como fenômeno complexo, deve ser abordada a partir de várias perspectivas que assegurem dimensões comuns. Segundo Boletim da Unesco (2003, p. 12), a OCDE e a Unesco utilizam como paradigma, para aproximação da Qualidade da Educação, a relação *insumos-processos-resultados*. Desse modo, a Qualidade da Educação é definida envolvendo a relação entre os recursos materiais e humanos, bem como a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem com relação à aprendizagem das crianças, etc. Destaca, ainda, que a qualidade pode ser definida a partir dos resultados educativos, representados pelo desempenho do aluno.

As pesquisas sobre Qualidade da Educação (Inep, 2004), escolas eficazes (Nóvoa,

<sup>2</sup> A esse respeito, cf.: Unesco, 2002 e 2003; Brasil. Inep, 2004; Lima, 1998; Nóvoa, 1999, entre outros.

1999) ou escolas com resultados destacáveis (Unesco, 2002) e, ainda, demais estudos desenvolvidos pelo Laboratório Latinoamericano de Avaliação da Qualidade de Educação<sup>3</sup> (Unesco, 1998, 2000, 2001) ressaltam, por um lado, a discussão de elementos objetivos no entendimento do que vem a ser uma escola eficaz ou uma escola de qualidade, procurando compreender os custos básicos de manutenção e desenvolvimento, e, por outro lado, as condições objetivas e subjetivas da organização escolar e da avaliação de Qualidade da Educação por meio do aproveitamento ou rendimento escolar dos alunos da região. Tais elementos podem, em parte, ser tratados como *aspectos objetivos* para a construção de *condições de qualidade* numa escola considerada eficaz ou que produz resultados positivos.

Tão importantes quanto os aspectos objetivos são as características da gestão financeira, administrativa e pedagógica, os juízos de valor, as propriedades que explicitam a natureza do trabalho escolar, bem como a visão dos agentes escolares e da comunidade sobre o papel e as finalidades da escola e do trabalho nela desenvolvido. Nessa direção, observam-se as múltiplas dimensões que envolvem o conceito de qualidade, o que nos remete à busca de compreensão dos elementos objetivos e subjetivos que se colocam no interior da vida escolar e na percepção dos diferentes sujeitos sobre a organização da escola. Estes elementos dizem respeito, em geral, aos aspectos envolvidos na compreensão e construção de uma escola de qualidade ou escola eficaz.

Portanto, as condições e os insumos para oferta de um ensino de qualidade são fundamentais para a construção de uma *boa escola* ou uma *escola eficaz*, sobretudo se estiverem articuladas às dimensões organizativas e de gestão que valorizem os sujeitos envolvidos no processo, os aspectos pedagógicos presentes no ato educativo e, ainda, contemplem as expectativas dos envolvidos com relação à aquisição dos saberes escolares significativos e às diferentes possibilidades de trajetórias profissionais futuras.

Nenhum destes aspectos deve ser tratado separadamente, posto que se articulam a expectativas e a *concepções acerca do que deve ser a escola*. Tais concepções articulam-se, em última instância, ao ideal de sociedade que cada grupo ou sujeito espera construir para as novas gerações. Uma concepção de educação ou escola de qualidade que tome uma perspectiva inclusiva de sociedade, onde a exploração, a guerra, a violência sejam banidas, tem como interessante ponto de partida a definição de inclusão proposta por Santos (1997, p. 122), ou seja, a de que “as pessoas e os grupos sociais têm o direito de serem iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a serem diferentes quando a igualdade os descaracteriza”.

Assim, construir dimensões e definir fatores de qualidade para a educação e, sobretudo, para a escola não requer apenas a identificação de condições mínimas, mas de condições que articulem a natureza da instituição aos objetivos educativos e à fase de desenvolvimento da vida das crianças, adolescentes e jovens. De qualquer modo, a qualidade da escola implica a existência de *insumos (input) indispensáveis*, de condições de trabalho e de pessoal valorizado, motivado e engajado no processo educativo a ser definido em consonância com as políticas e gestão da educação de cada país e por meio do estabelecimento de uma agenda comum de dimensões que possam ser acordadas pelos países membros no tocante à busca de parâmetros analíticos e de oferta de uma educação inicial, obrigatória, e secundária de qualidade na região.

É extensa a lista de elementos que podem ser considerados indispensáveis para uma educação escolar eficaz, assim como são profundos e diversificados os aspectos que podem levar a uma compreensão consistente da problemática, em razão da multiplicidade de significados do que seja uma *boa educação* ou uma escola de qualidade. Assim, só têm sentido falar em escola de qualidade ou escola eficaz se consideramos um *conjunto de qualidades* ou de aspectos envolvidos. Isso significa dizer, no entanto, que é fundamental identificar e apontar elementos constituintes comuns de uma boa

<sup>3</sup> O Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação é uma rede de sistemas nacionais de avaliação da educação nos países latino-americanos, constituída em 1994 e coordenada pela Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe, da Unesco.

escola ou escola eficaz, identificando as similitudes a serem consideradas para essa qualificação, mesmo tendo em conta que as escolas de boa qualidade são produzidas em realidades e em condições objetivas bastante diferenciadas.

É importante situar, ainda, que uma gama de estudos e pesquisas sinaliza para a educação a partir da ênfase na teoria do capital humano, defendendo a centralidade desta prática social no processo de desenvolvimento econômico sustentável e eqüitativo. Este documento, sem negligenciar o importante papel assumido pela educação no processo de mudança e inserção social, vislumbra as possibilidades e os limites interpostos a essa prática e sua relação de subordinação aos macros processos sociais e políticos delineados pelas formas de sociabilidade vigentes. Isto quer dizer que a educação é entendida como elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas, contribuindo contraditoriamente, desse modo, para a transformação e manutenção destas relações.

As pesquisas e os estudos sobre a Qualidade da Educação revelam, também, que uma educação de qualidade, ou melhor, uma escola eficaz é resultado de uma construção de sujeitos engajados pedagógica, técnica e politicamente no processo educativo, em que pesem, muitas vezes, as condições objetivas de ensino, as desigualdades socioeconômicas e culturais dos alunos, a desvalorização profissional e a possibilidade limitada de atualização permanente dos profissionais da educação. Isso significa dizer que não só os fatores e os insumos indispensáveis sejam determinantes, mas que os trabalhadores em educação (juntamente com os alunos e pais), quando participantes ativos, são de fundamental importância para a produção de uma escola de qualidade ou que apresente resultados positivos em termos de aprendizagem.

A definição de quais devem ser os *padrões de qualidade de ensino*,<sup>4</sup> em termos de variedade e de quantidades mínimas, por aluno-ano, de insumos imprescindíveis ao processo de ensino e de aprendizagem, apontam para a necessária concretização das condições de realização do

trabalho pedagógico, que vem sendo pesquisado e informado criticamente por professores, gestores dos sistemas educativos e educadores em geral, para melhorar ou *garantir um padrão de qualidade de ensino*, embora não se possam desconhecer as dificuldades para o estabelecimento de um único *padrão básico* em termos do *custo-aluno-qualidade*.

A definição de dimensões, fatores e condições de qualidade podem também fazer avançar o *controle social* sobre a produção, implantação e monitoramento de políticas educacionais e seus resultados com relação à garantia do padrão da qualidade de ensino-aprendizagem. Para isso, é preciso que tanto a comunidade escolar quanto a população disponham de referências de qualidade a serem descritos e discutidos de forma a se avançar na melhoria dos processos de formação e, portanto, no aproveitamento ou desempenho escolar dos alunos.

Portanto, é de fundamental importância avançar no debate sobre os conceitos e definições de qualidade e vislumbrar a possibilidade de construção de dimensões e fatores que expressem relações de:

- a) *validade* – entre os objetivos educacionais e os resultados escolares, não se reduzindo a médias ou similares;
- b) *credibilidade* – tendo em vista elementos que possam ser confiáveis em termos do universo escolar;
- c) *incorruptibilidade* – ou melhor, fatores que tenham menor margem de distorção;
- d) *comparabilidade* – ou seja, aspectos que permitam avaliar as condições da escola ao longo do tempo (Darling-Hammond, 1991).

Além disso, é importante ressaltar que a Qualidade da Educação é um conceito normativo e multifatorial, “porque em su definición interviene, al menos, dimensiones correspondientes a la filosofía, la pedagogía, la cultura, la sociedad y la economía” (Unesco, 2003, p. 44). Nessa ótica, a Unesco resalta, ainda, como critérios peculiares à avaliação da qualidade: a relevância, a pertinência, a eqüidade, a eficiência e a eficácia.

<sup>4</sup> A legislação de vários países estabelece, como dever do Estado, a definição de padrões (mínimos) de qualidade.

## 1.2 A qualidade da educação em documentos de organismos multilaterais

O papel dos organismos multilaterais nas discussões de projetos educacionais e delineamento de políticas referentes à educação tem se tornado cada vez mais relevante, dado o financiamento de projetos e programas, produção de estudos e documentos orientadores de políticas na região. Nos últimos cinquenta anos, organismos como a Unesco e o Banco Mundial têm participado ativamente do apoio técnico e da elaboração de projetos educativos para os países em desenvolvimento. A partir das últimas décadas, sobretudo as de 1980 e 1990, a OCDE, a Cepal, o Pnud e o Unicef passam a participar com maior frequência desse processo.

As concepções de qualidade que aparecem nos documentos dos organismos, em que pesem as variações, apresentam alguns pontos em comum, como, por exemplo, a vinculação do conceito de qualidade a medição, rendimento e a indicação da necessidade da instituição de programas de avaliação da aprendizagem, além de apontar algumas condições básicas para o alcance da qualidade pretendida.

Os documentos da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), ao abordarem a questão da qualidade da educação, enfatizam a necessidade do desenvolvimento de ferramentas e diagnósticos por meio de provas ou outros instrumentos de aferição da qualidade. Segundo a Cepal, a avaliação é fundamental para o monitoramento das políticas e para orientar as intervenções no campo educativo.

Nessa perspectiva, aponta que os sistemas de medição podem contribuir para melhorar a qualidade da educação a partir do estabelecimento de parâmetros de referência de aprendizagem e da indicação de padrões, insumos e processos eficazes que permitam avançar no rendimento escolar, mobilizando a opinião pública a favor da educação.

Para que a qualidade da educação seja alcançada, a Cepal aponta ainda que é necessário dotar as escolas com suporte tecnológico que permita transmitir aos educandos novas habilidades na aquisição de informações e

conhecimento, imprimir maior força e dinamismo aos programas curriculares e à capacitação docente, aumentar as jornadas escolares e dotar as escolas da infra-estrutura necessária.

Ao discutir a questão da qualidade, a Unesco/Orealc entende tratar-se de fenômeno complexo e multifacetário a ser compreendido por meio de diversas perspectivas. Nesse sentido, aponta quatro dimensões que compõem a qualidade da educação, quais sejam, a pedagógica, a cultural, a social e a financeira. Para a Unesco, a dimensão ou perspectiva pedagógica é fundamental e se efetiva quando o currículo é cumprido de forma eficaz. No que concerne à perspectiva cultural, os documentos indicam que os conteúdos precisam partir das condições, possibilidades e aspirações das distintas populações às quais se dirigem. Do ponto de vista social, a Unesco sinaliza que a educação é de qualidade quando contribui para a equidade. Do ponto de vista econômico, a qualidade refere-se à eficiência no uso dos recursos destinados à educação (Unesco, Orealc, 2002, 2003).

Para definir a qualidade da educação, tanto a Unesco como a OCDE utilizam o paradigma de insumo-processo-resultados. Nesse sentido, a qualidade da educação é definida com relação aos recursos materiais e humanos que nela se investem, assim como em relação ao que ocorre no âmbito da instituição escolar e da sala de aula, seja nos processos de ensino e aprendizagem, seja nos currículos e nas expectativas com relação à aprendizagem dos alunos.

Destaca ainda que à qualidade da educação articula-se a avaliação, quando afirma que, em que pese a complexidade do termo, ela pode ser definida a partir dos resultados educativos expressos no desempenho dos estudantes. No entanto, ressalta que determinar os níveis de desempenho alcançados pelos estudantes não é suficiente, se isto não for acompanhado de análises mais exaustivas que ajudem a explicar esses resultados à luz das distintas variáveis que gravitam em torno do fenômeno educativo.

Os documentos da Unesco destacam, também, o avanço alcançado pelos países da América Latina e Caribe no desenvolvimento crescente de sistemas de avaliação da qualidade da educação que tem evidenciado os níveis de

aproveitamento dos estudantes. Mas ressalta que esse desempenho é só um aspecto da complexa trama que define a qualidade.

A existência de um ambiente escolar adequado é diretamente relacionada à questão do desempenho dos estudantes. No que se refere aos docentes, são destacadas a necessária formação inicial terciária, a garantia de remuneração adequada e a dedicação a uma só escola. Finalmente, afirmam a importância do envolvimento e participação dos pais nos afazeres da comunidade escolar. As escolas devem, também, contar com biblioteca com materiais em quantidade suficiente e de qualidade.

A qualidade da educação é, portanto, entendida nos documentos da Unesco (2002, 2003) como fator de promoção da equidade, destacando-se o impacto das experiências educativas na vida das pessoas e na contribuição para a promoção da igualdade de oportunidades.

Outro organismo fundamental nesse processo é o Banco Mundial. A concepção de qualidade presente nos documentos do Banco volta-se, em geral, para a mensuração da eficiência e eficácia dos sistemas educativos, por meio, sobretudo, da medição dos processos de ensino e aprendizagem. Assim, os projetos propostos e financiados pelo Banco estão centrados na expansão do acesso, na busca da equidade e da eficiência interna e de uma dada concepção de qualidade (Banco Mundial, 1996). O Banco indica que a melhoria da qualidade da educação efetivar-se-á por meio da criação de sistemas nacionais de avaliação da aprendizagem e pela garantia de insumos crescentes nas escolas, tais como: livros textos, equipamentos, laboratórios e formação pedagógica. Nesse sentido, os empréstimos do Banco estão cada vez mais vinculados ao financiamento de projetos que tenham por objetivos melhorar a qualidade e a administração da educação, aquisição de livros textos, capacitação de professores, equipamento de laboratório, avaliação de aprendizagem, sistemas de exame, administração educacional, assistência técnica e investigação, visto como fundamentais no desenvolvimento de uma educação de qualidade (Banco Mundial, 1996).

Os processos de gestão também aparecem nos documentos do Banco como estratégia

fundamental para pensar a melhoria da qualidade da educação. Assim, aponta que deve ser fomentada, nos projetos educacionais, uma administração flexível e autônoma dos recursos educacionais em nível institucional. Para tanto, sinaliza que essa melhoria exigirá métodos novos de ensino para uma aprendizagem ativa, maior atenção à formação dos professores e o uso eficaz dos sistemas de controle e avaliação para a tomada de decisões no campo educativo.

Segundo o Banco, a eficácia das escolas se dá quando os professores conhecem o conteúdo e as metas do currículo, quando organizam a classe de forma a favorecer a aprendizagem e quando avaliam o progresso dos alunos e sua própria eficácia, de modo a ajustar-se continuamente.

De acordo com o Banco, o fator decisivo para que a qualidade se efetive nas escolas, sobretudo nas que atendem às populações mais pobres, é tornar o aluno o foco central do sistema educativo, de modo que ele seja ativo no processo de aprendizagem. Nesse contexto, os professores tornar-se-ão facilitadores do ensino e não ditadores (Banco Mundial, 1999).

## **2. SITUAÇÃO ATUAL DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NA ÓTICA DOS MINISTÉRIOS DA EDUCAÇÃO DOS PAÍSES DA CÚPULA DAS AMÉRICAS**

Com vista a identificar conceitos, dimensões, fatores e mecanismos de avaliação da Qualidade da Educação na região, foi elaborado instrumento sintético de coleta de dados que permitisse explicitar a compreensão e a experiência dos 34 países membros da Cúpula das Américas. As questões do referido instrumento foram as seguintes:

- a) Qual é o conceito, concepção ou representação de Qualidade da Educação que orienta a definição de políticas educacionais no Ministério da Educação de seu país?
- b) Quais são as dimensões ou fatores internos que permeiam o conceito utilizado?
- c) Em seu país, quais são os principais fatores considerados para a oferta de uma Educação de Qualidade?
- d) De que forma é medida a Qualidade da Educação oferecida?

Nem todos os 34 países responderam ao referido questionário em tempo hábil para a sua análise, daí porque se tornaram limitadas as possibilidades de processamento e apreciação das questões propostas, tendo em vista a obtenção de panorama sobre o tema na região. No referido estudo, considerou-se a contribuição de alguns países visando, sobretudo, balizar as especificidades, semelhanças e diferenças destacadas no tratamento da Qualidade da Educação. No documento final, a ser divulgado posteriormente no *site* do II Fórum Hemisférico, será incluído um quadro-síntese, com todas as respostas recebidas dos países, apresentado separadamente. Acreditamos que esse material também será de fundamental importância para subsidiar as reflexões sobre a Qualidade da Educação no II Fórum Hemisférico.

### **3. DIMENSÕES DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO**

#### **3.1 Dimensões extra-escolares**

A definição e compreensão teórico-conceitual e a análise da situação escolar em termos de Qualidade da Educação não pode deixar de considerar as dimensões extrínsecas ou extra-escolares que permeiam tal temática. Essas dimensões dizem respeito às múltiplas determinações e às possibilidades de superação das condições de vida das camadas sociais menos favorecidas e assistidas. Estudos e pesquisas mostram que as dimensões extra-escolares afetam sobremaneira os processos educativos e os resultados escolares em termos de uma aprendizagem mais significativa, daí porque tais dimensões não podem ser desprezadas se queremos efetivamente produzir uma educação de qualidade para todos.

##### **3.1.1 Nível do espaço social: a dimensão socioeconômica e cultural dos entes envolvidos**

Uma compreensão mais aprofundada da ideia de uma escola de qualidade não pode perder de vista o nível do espaço social, ou melhor, a *dimensão socioeconômica e cultural*, uma vez que

o ato educativo escolar se dá em um contexto de posições e disposições no espaço social (em conformidade com o acúmulo de capital econômico, social e cultural dos sujeitos-usuários da escola), de heterogeneidade e pluralidade sociocultural, de problemas sociais refletidos na escola, tais como: fracasso escolar, desvalorização social dos segmentos menos favorecidos, incluindo a auto-estima dos alunos, etc.

Pesquisas e estudos do campo educacional<sup>5</sup> evidenciam o peso de variáveis como capital econômico, social e cultural (das famílias e dos alunos) na aprendizagem escolar e na trajetória escolar e profissional dos estudantes. De modo geral, pode-se afirmar que o nível de renda, o acesso a bens culturais e tecnológicos, como a Internet, a escolarização dos pais, os hábitos de leitura dos pais, o ambiente familiar, a participação dos pais na vida escolar do aluno, a imagem de sucesso ou fracasso projetada no estudante, as atividades extracurriculares, entre outras, interferem significativamente no desempenho escolar e no sucesso dos alunos.

Em muitas situações, os determinantes socioeconômico-culturais são naturalizados em nome da ideologia das capacidades e dons naturais, o que reforça uma visão de que a trajetória do aluno, em termos de sucesso ou fracasso, decorre das suas potencialidades naturais. Essa *visão social* é, muitas vezes, reforçada na escola e, sobretudo, na sala de aula, ampliando o processo de exclusão dos já excluídos socialmente, seja pela etnia, raça, classe social, capital econômico, social e cultural, religião, entre outros.

Estudos mostram que até mesmo a visão que se tem da escola na comunidade e no sistema educativo, e que leva os usuários à escolha da escola e mantém motivações para sua permanência, influencia na aprendizagem e na produção de uma escola de qualidade social para todos. Isso também acaba contribuindo na expectativa de aprendizagem na escola pelos professores, pais e alunos, que aceitam como *normal e natural* um determinado padrão de aprendizagem para parte dos estudantes.

<sup>5</sup> A esse respeito, cf. Unesco (2002), Banco Mundial (2002), Inep (2004), Bourdieu (1998; 1975) e Pacheco (2004).

De modo geral, a criação de condições, dimensões e fatores para a oferta de um ensino de qualidade social também esbarra em uma realidade marcada pela desigualdade socioeconômico-cultural das regiões, localidades, segmentos sociais e dos sujeitos envolvidos, sobretudo dos atuais sujeitos-usuários da escola pública, o que exige o reconhecimento de que a qualidade da escola seja uma *qualidade social*, uma qualidade capaz de promover uma atualização histórico-cultural em termos de uma formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e de resgate social.

Portanto, a produção de qualidade da educação, sob o ponto de vista extra-escolar, implica, por um lado, políticas públicas, programas compensatórios e projetos escolares e extra-escolares para enfrentamento de questões como fome, violência, drogas, sexualidade, desestruturação familiar, trabalho infantil, racismo, transporte escolar, acesso à cultura, saúde e lazer, entre outros, considerando-se as especificidades de cada país e sistema educacional. Por outro lado, implica efetivar uma visão democrática da educação como direito e bem social que deve expressar-se por meio de um trato escolar-pedagógico que, ao considerar a heterogeneidade sociocultural dos sujeitos-alunos, seja capaz de implementar processos formativos emancipatórios.

Tal perspectiva, na direção do enfrentamento dos problemas advindos do espaço social, deve materializar-se, por um lado, no projeto da escola, por intermédio da clara definição dos fins da educação escolar, da identificação de conteúdos e conceitos relevantes no processo ensino-aprendizagem, da avaliação processual voltada para a correção de problemas que impedem uma aprendizagem significativa, da utilização intensa e adequada dos recursos pedagógicos, do envolvimento da comunidade escolar e, sobretudo, do investimento na qualificação e valorização da força de trabalho docente, seja por meio da formação inicial, seja por meio da formação continuada.

Por outro lado, faz-se necessário implementar políticas públicas e, entre essas, políticas sociais ou programas compensatórios que possam colaborar efetivamente no enfrentamento dos problemas socioeconômico-culturais que adentram a escola pública. Nessa

perspectiva, a melhoria da qualidade do processo ensino-aprendizagem deve envolver os diferentes setores a partir de uma concepção ampla de educação envolvendo cultura, esporte e lazer, ciência e tecnologia. Ou seja, é necessário avançar para uma dimensão de uma sociedade educadora onde a escola cumpre a sua tarefa em estreita conexão com outros espaços de socialização e de formação do indivíduo, garantindo condições econômicas, sociais e culturais, assim como financiamento adequado à socialização dos processos de acesso e de permanência de todos os segmentos à educação básica (de 0 a 17 anos), entendida como direito social.

Na esteira desse processo, vale destacar, entre outras, a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, por intermédio de várias agências e organismos internacionais, cujas orientações têm se efetivado como balizamento para as reformas da educação na região. A agenda dessa conferência, ao enfatizar a necessidade de transformação dos sistemas escolares e dos processos educativos correspondentes, indica o paradigma das necessidades básicas de aprendizagem como eixo articulador desse processo de mudança.

Em toda a região, o Estado nacional ou governo central desempenha papel fundamental na regulação, no controle/supervisão, no financiamento e na implementação de políticas educativas concernentes aos diferentes níveis, ciclos e modalidades de educação, o que não significa dificultar a tendência de ampliar os serviços educacionais por meio dos estados (províncias) e as municipalidades. O regime de colaboração e de integração entre o Estado nacional, as províncias e municipalidades também se apresenta como uma marca da oferta educacional da região.

Além disso, verifica-se maior preocupação com a definição e a garantia de *padrões mínimos de qualidade*, o que inclui a igualdade de condições para o acesso, permanência e desempenho escolar. Nessa direção, são observadas três ênfases ou políticas complementares: a definição e efetivação de diretrizes ou parâmetros curriculares nacionais para os níveis, ciclos ou modalidades de educação, com o objetivo de promover o desenvolvimento de

capacidades e competências gerais e específicas em todo o território nacional, tendo em vista o mundo do trabalho e o exercício da cidadania; a implementação de sistema de avaliação que possa aferir o desempenho escolar e subsidiar o processo de gestão e tomada de decisão; a existência e efetivação de programas suplementares ou de apoio pedagógico, tais como livro didático, merenda escolar, transporte escolar, modernização escolar, saúde do escolar, segurança na escola, entre outros, que se articulem às especificidades dos sistemas educativos dos países que compõem a Cúpula das Américas.

A exigência contemporânea de melhoria da qualidade da educação tem levado os países e os sistemas educativos a reconhecerem a complexidade do fenômeno educacional e a pensarem a questão da qualidade em toda a sua extensão, o que inclui reconhecer os fatores externos e internos que afetam a aprendizagem das crianças, jovens e adultos. A educação de qualidade tem se tornado uma exigência da sociedade atual, assim como a ampliação do tempo de escolarização, o que, de certa forma, tem contribuído para o entendimento da educação como bem público e direito social, colocando-a, sobretudo, na esfera das obrigações e deveres do Estado. Tal situação tem se configurado no panorama internacional a partir de acordos, planos e metas comuns voltados à garantia de acesso e permanência com qualidade social.

### 3.2 Dimensões intra-escolares

A definição e compreensão teórico-conceitual e a análise da situação escolar em termos de Qualidade da Educação, como vimos anteriormente, devem considerar as dimensões extrínsecas ou extra-escolares que permeiam tal temática. Por outro lado, é fundamental não perder de vista a importância, nesse processo, das dimensões que ocorrem no âmbito intra-escolar. Ou seja, estudos, avaliações e pesquisas mostram que as dimensões intra-escolares afetam, sobremaneira, os processos educativos e os resultados escolares em termos de uma aprendizagem mais significativa, uma vez que incidem diretamente nos processos de

organização e gestão, nas práticas curriculares, nos processos formativos, no papel e nas expectativas sociais dos alunos, no planejamento pedagógico, nos processos de participação, na dinâmica da avaliação e, portanto, no sucesso escolar dos estudantes.

#### 3.2.1 Nível de sistema: condições de oferta do ensino

No processo de pesquisa sobre os elementos que compõem a dimensão das condições para uma educação escolar de qualidade vem se destacando a questão o custo aluno/ano. Nesse quesito, em geral, analisam-se as condições e custos da instalação da escola, seus custos com materiais permanentes e de consumo, além da manutenção do seu funcionamento; custos de pessoal, assim como a avaliação sobre seu espaço físico, serviços oferecidos, equipamentos, bibliotecas, laboratórios específicos, áreas de convivência, de recreação e de práticas desportivas, entre outros.

Os custos das escolas eficazes ou de qualidade apresentam aspectos gerais a serem considerados (pessoal docente e técnico-administrativo<sup>6</sup> e de apoio, material de consumo, material permanente, etc.), em consonância com as condições objetivas de cada país ou sistema educativo, que, certamente, expressam as realidades e possibilidades do ponto de vista do desenvolvimento nacional, regional e local. Tais peculiaridades evidenciam elementos para o estabelecimento de padrão de custos em escolas consideradas eficazes ou de qualidade a partir dos parâmetros de cada país ou sistema educativo. Nessa direção, é possível apresentar algumas *qualidades fundamentais* ou condições de qualidade que, pela sua presença ou pela sua ausência, representam importantes condições ou fatores para a construção de uma definição de padrão de qualidade.

No âmbito das categorias de análise quantificáveis, as pesquisas (Unesco, 2002; Inep, 2004) evidenciam que as médias existentes nas relações entre alunos por turma, alunos por docente e aluno por funcionário são aspectos importantes

<sup>6</sup> No caso brasileiro, estudo do Inep (2004) mostra que o principal elemento na distribuição percentual do custo aluno/ano é, exatamente, o gasto com pessoal (docentes, especialistas e funcionários). Esse gasto representa, em média, 85% do custo aluno/ano, chegando, em alguns estados, a mais de 90%.



das condições da oferta de ensino de qualidade, uma vez que menores médias podem ser consideradas como componentes relevantes para uma melhor qualidade do ensino oferecido.

Deve-se, neste sentido, considerar ainda a importância de diferenciação do número de alunos, por turma e por profissionais na escola, nos diferentes níveis e modalidades de educação, como uma forma de se garantir a oferta do ensino com qualidade. Este é o caso, por exemplo, do atendimento exigido pelas crianças pequenas, na educação infantil (inicial) ou em escolas de educação especial. Essa constatação é importante, quando se considera a variedade de escolas consideradas eficazes de qualidade ou com resultados positivos e a diversidade de condições ofertadas nos países, evidenciando disparidades regionais motivadas pela situação socioeconômica ou pelo compromisso das redes de ensino com a qualidade de sua educação.

O compromisso com a qualidade do processo ensino-aprendizagem inclui, certamente, o financiamento das escolas, materializado pelo custo aluno/ano. De modo geral, verifica-se que há uma diversidade no custo aluno/ano em escolas consideradas eficazes ou com resultados positivos, seja pela qualidade do trabalho escolar, seja pelas diferenças existentes entre as etapas ou modalidades da educação básica (de 0 a 17 anos), seja pelas diferenças entre as redes de ensino nos estados, seja, enfim, pelas diferenças e desigualdades regionais e locais. Compreender a realidade dos sistemas, as necessidades de cada etapa, ciclo ou modalidade de formação e as condições objetivas de cada país certamente implica na definição do patamar base para as políticas de financiamento, bem como as prioridades no que concerne à garantia do acesso com qualidade.

De todo modo, a definição do custo aluno/ano nos países da região é bastante heterogênea e se vincula à lógica constitutiva dos sistemas educativos, tendo em vista, sobretudo, que em alguns países o sistema educativo apresenta-se de forma centralizada ou descentralizada. No caso,

sobretudo, de sistemas descentralizados, a ocorrência de discrepâncias no tocante ao valor custo aluno/ano tem interferido nos resultados de desempenho dos alunos de diferentes sistemas de um mesmo país.<sup>7</sup>

Outro dado importante diz respeito às disparidades entre os diferentes países no que concerne aos recursos públicos direcionados à garantia da educação básica e/ou ensino obrigatório. Desse modo, as diferenças no custo aluno/ano se fazem presentes, também, nos países da região, considerando, sobretudo, as diferenças em termos da riqueza produzida e do percentual dessa riqueza investido na educação.

De maneira geral, as pesquisas e estudos indicam a importância do financiamento para o estabelecimento de condições objetivas para a oferta de educação de qualidade e implementação de escolas eficazes. A realidade na região, como vimos, apresenta-se marcada pela heterogeneidade, envolvendo discrepâncias no que concerne:

- a) aos padrões de financiamento no interior dos países em função da lógica organizativa dos sistemas educativos e de suas respectivas competências;
- b) ao estabelecimento de correlação efetiva entre custo aluno/ano e as especificidades das etapas, ciclos, níveis e modalidades da educação;
- c) aos padrões de financiamento da educação pelos diferentes países da região.

Desse modo, é possível indicar, com base nas pesquisas e estudos e nas constatações anteriormente mencionadas, que:

1) A definição do custo aluno/ano deve considerar as especificidades de cada etapa, nível ou ciclo da educação escolar. Por exemplo, no caso brasileiro, a educação infantil, que inclui as creches e pré-escolas, apresenta maior custo do que os demais níveis da educação básica,<sup>8</sup> dado a sua especificidade de atendimento (Brasil. Inep, 2004). Já no ensino fundamental (ensino

<sup>7</sup> Além disso, devem-se considerar as prioridades estabelecidas entre os diferentes agentes que financiam a educação (governo, família, etc).

<sup>8</sup> No Brasil, a educação básica (de zero a 17 anos) contempla três etapas: educação infantil (de zero a 6 anos), ensino fundamental (de 7 a 14 anos) e ensino médio (de 15 a 17 anos).

obrigatório), que atende a população na faixa etária de 7 a 14 anos, verifica-se, em geral, um custo menor do que nas creches e pré-escolas e um pouco maior do que no ensino secundário ou no ensino técnico.

2) No tocante às *instalações gerais* das escolas, vale a pena retomar o emprego dialético do conceito de *igualdade de condições de recursos*, posto que um padrão de qualidade em instalações escolares deveria envolver projetos de construção adequados à clientela, isto é, padrões que considerem a idade e a altura dos alunos, o clima da região, o tempo que os alunos passam na escola (parcial ou integral) e, sobretudo, as necessidades do processo de ensino e de aprendizagem. De modo geral, a adequação das instalações gerais, em termos de padrões mínimos de qualidade, requer, por parte dos usuários da escola e da comunidade, uma avaliação positiva.

3) A definição de uma estrutura mínima disponível para a configuração de uma escola em condições para a oferta de um ensino de qualidade sofre variações que envolvem, entre outros, o projeto pedagógico, o clima organizacional, a gestão dos sistemas e das escolas. No entanto, para uma perspectiva que propicie elementos de comparação entre as instituições educativas nacionais e internacionais, algumas condições mínimas que impactam a oferta de ensino de qualidade se apresentam, destacando-se:

- a) existência de salas de aulas compatíveis às atividades e à clientela;
- b) ambiente escolar adequado à realização de atividades de ensino, lazer e recreação, práticas desportivas e culturais, reuniões com a comunidade, etc.;
- c) equipamentos em quantidade, qualidade e condições de uso adequadas às atividades escolares;
- d) biblioteca com espaço físico apropriado para leitura, consulta ao acervo, estudo individual e/ou em grupo, pesquisa *online*, entre outros, incluindo acervo com quantidade e qualidade para atender ao

- trabalho pedagógico e ao número de alunos existentes na escola;
- e) laboratórios de ensino, informática, brinquedoteca, entre outros;
- f) serviços de apoio e orientação aos estudantes;
- g) garantia de condições de acessibilidade e atendimento para portadores de necessidades especiais;
- h) ambiente escolar dotado de condições de segurança para alunos, professores, funcionários, pais e comunidade em geral;
- i) programas que contribuam para uma cultura de paz na escola.

### 3.2.2 Nível de escola: gestão e organização do trabalho escolar

A definição da Qualidade da Educação é uma tarefa complexa, porque envolve contextos, atores e situações diversificadas. As pesquisas e estudos,<sup>9</sup> sobretudo qualitativos, indicam como aspectos importantes dessa definição: a estrutura e as características da escola, em especial quanto aos projetos desenvolvidos; o ambiente educativo e/ou clima organizacional; o tipo e as condições de gestão; a gestão da prática pedagógica; os espaços coletivos de decisão; o projeto político-pedagógico da escola; a participação e integração da comunidade escolar; a visão de qualidade dos agentes escolares; a avaliação da aprendizagem e do trabalho escolar realizado; a formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; a dimensão do acesso, permanência e sucesso na escola – entre outros. Todos esses aspectos impactam positiva ou negativamente a qualidade da aprendizagem na escola. Nessa direção, de acordo com Matsuura (2004, p. 1),<sup>10</sup> uma escola de qualidade ou uma boa escola é

[...] aquela em que existe um clima favorável à aprendizagem, em que os professores e gestores são líderes animadores e em que a violência é substituída pela cultura da paz e pelo gosto de os alunos irem a uma instituição que atende às suas necessidades. Uma boa escola tem um currículo significativo: mantém um pé no seu ambiente e outro na sociedade em rede.

<sup>9</sup> A esse respeito, cf. sobretudo Unesco (2002), Nóvoa (1999), Ação Educativa (2004) e Inep (2004).

<sup>10</sup> Diretor-Geral da Unesco.

Algumas das condições ou características de escolas eficazes advêm de estudos sobre o processo de implementação das reformas educativas a partir dos anos de 1990. Nesse sentido, Coralles (1999) apresenta alguns exemplos de implementação exitosa dessas reformas orientadas para qualidade, destacando-se, entre outros aspectos: gestão autônoma das escolas públicas (Canadá); autonomia das escolas e mudanças no financiamento (Chile); descentralização e maior controle sobre a direção das escolas aos pais (El Salvador); aumento dos anos de escolaridade e incorporação de novos métodos de avaliação do rendimento dos alunos (Jordânia); descentralização dos níveis de educação e racionalização do ministério da educação (Nova Zelândia); descentralização do sistema de educação básica e reestruturação dos gastos em educação (Argentina); introdução de novos padrões acadêmicos e diversificação da educação secundária (Romênia); estabelecimento de conselhos locais com a participação de diretores, mestres, funcionários e pais (Espanha); melhoria da educação primária e secundária (Coreia do Sul); descentralização radical e mudança no financiamento da educação priorizando a educação básica (México); ampliação das matrículas e revisão curriculares (Tailândia); e estabelecimento de capacitação aos mestres de nível secundário (Uruguai). Esses indicadores apontam para a diversidade dos aspectos a serem considerados no estabelecimento de políticas voltadas à melhoria da qualidade da educação básica na região, destacadamente aqueles que dizem respeito ao financiamento, à gestão e organização dos sistemas educativos e às escolas.

Entre os fatores analisados sobre discussão do que seja uma *boa escola* está a questão da demanda, pois quase sempre uma maior procura da escola indica uma apreciação positiva da qualidade da educação. No entanto, a preferência por boas escolas por parte da comunidade acaba gerando movimentos e dinâmicas distintas nas formas de ingresso. Em alguns países, algumas escolas são mais procuradas que outras, em uma mesma localidade. Esse processo possibilita, em alguns casos, a instituição de processos seletivos para ingresso de alunos, a definição de critérios de acesso unificados ou não pelos sistemas

educativos, a caracterização ou estigmatização de determinadas escolas e usuários, entre outros. Há, nesses processos, o risco de instituir procedimentos que favoreçam e/ou discriminem o ingresso de alunos por meio da seleção de perfis socioeconômico-culturais que favoreçam determinados segmentos da população em detrimento de outros.

O destino dos egressos é outro indicador que vem se destacando na percepção dos alunos e dos pais do que seja uma escola de qualidade. Estudos evidenciam que, para os pais e alunos, a boa educação está associada às maiores possibilidades de continuidade dos estudos por meio da aprovação nas diversas etapas do processo formativo, na ampliação das possibilidades de inserção no mercado de trabalho e, conseqüentemente, na melhoria das condições de vida, o que implica garantia de mobilidade social.

Registre-se também o valor que pais e autoridades das escolas começam a atribuir ao desempenho dos alunos nos diferentes processos de avaliação de aprendizagem realizados pelos sistemas e/ou pelas escolas, o que parece demonstrar a importância que os exames ganham, nesse cenário de reformas, junto aos agentes escolares e à comunidade.

Além disso, os aspectos gerais de organização da escola também se apresentam como diferenciais na escolha da unidade escolar. Nesse quesito destacaram-se quatro elementos: a existência e usos da hora-atividade; a relação dos profissionais com a escola; a valorização e motivação para o trabalho; e a qualidade do ambiente escolar e de suas instalações.

A *qualidade do ambiente escolar e das instalações* também concorre para a definição de condições de oferta de ensino de qualidade. Ambientes planejados, acolhedores, humanizadores e integrados às necessidades da comunidade escolar têm sido destacados pelos agentes escolares e pela comunidade como valores agregados importantes. Esses segmentos entendem que a qualidade do ambiente escolar e de suas instalações, considerando a lógica de organização e gestão dos sistemas e as especificidades culturais e formativas das diversas etapas da escolarização, é necessária e

fundamental para a realização do trabalho pedagógico e de gestão do trabalho escolar, de modo a realizar a apreensão significativa dos saberes científicos produzidos historicamente e propiciar uma educação de qualidade.

A organização do trabalho escolar está também determinada pelas condições em que se estabelecem as relações com a comunidade, com os alunos e entre os profissionais, tendo em vista a resolução de problemas, o planejamento e os processos de tomada de decisão. Neste sentido, a *gestão democrático-participativa* na escola apresenta-se como um dos aspectos fundamentais das condições de oferta de ensino com qualidade.

Em relação ao perfil do diretor e da escola, sobretudo à forma de provimento deste ao cargo, é possível verificar que as modalidades de escolha deste profissional são bastante heterogêneas e complexas, ao mesmo tempo em que se enfatizam processos marcados por uma maior participação de professores, alunos, pais e funcionários em sintonia com o fortalecimento da autonomia da escola. Essa dinâmica, ao enfatizar processos de participação mais ampla e se articular com outros fatores, como formação inicial e continuada, além de experiência profissional, formação específica e capacidade de comunicação e de motivação dos diferentes segmentos da comunidade escolar, pode contribuir com a melhoria da qualidade de ensino.

No âmbito da discussão sobre a importância da *participação da comunidade escolar*, em geral, a maioria das pesquisas e estudos reforça tal importância, embora haja divergências quanto ao nível e à forma dessa participação. As estratégias adotadas para motivar a participação revelam a concepção de participação em cada país e a centralidade ou não conferida a esse processo pelos sistemas educativos e pelas escolas. Entre as estratégias mais utilizadas<sup>11</sup> estão desde a instituição de conselhos escolares, conselhos ou associação de pais e mestres, espaços de organização dos

estudantes até a promoção de reuniões periódicas, festas, competições esportivas, eventos culturais, etc.

Em alguns países ou sistemas educativos se evidencia uma concepção mais restrita de participação (pequeno envolvimento em atividades específicas). Em outros, a presença da comunidade no cotidiano da escola tem um impacto importante nos processos intra-escolares, uma vez que mobiliza e envolve a comunidade educacional e, desse modo, contribui com a construção da qualidade da escola. Entretanto, também verifica-se que quanto mais efetivos, ou menos formais, são os mecanismos de participação, maior o impacto deste condicionante na melhoria dos processos de ensino-aprendizagem das escolas.

Em relação à presença dos pais no interior das escolas, seja por meio da participação em instâncias regulares (consultivas ou deliberativas), seja em outras atividades promovidas com finalidades diversas, as pesquisas têm ressaltado a importância dessa participação.

É fundamental ressaltar que, em função das alterações vivenciadas no padrão de financiamento da educação em alguns países da região no processo de reforma educacional, a ocorrência da participação tem se efetivado, em muitos casos, como decorrência do problema da falta de recursos para custear a escola, obrigando-a a desenvolver ações com o objetivo de compartilhar com a comunidade a responsabilidade com a sua manutenção, especialmente diante, muitas vezes, da omissão do poder público quanto ao financiamento das necessidades escolares na busca de garantia da qualidade do ensino.

Entretanto, no que se refere à questão da autonomia da escola, as pesquisas ressaltam algumas evidências de sua implementação no tocante aos aspectos administrativos e financeiros, para além da autonomia pedagógica. O aspecto administrativo é variado, mantendo relação de articulação com a tipologia dos sistemas

<sup>11</sup> A esse respeito destacam-se estudos e pesquisas sobre os processos de democratização e gestão participativa na escola, tais como Dourado (2003), Ferreira (2001), Paro (1996), Apple e Beane (1997), Unesco (2000), entre outros.

(descentralizados ou centralizados). O aspecto financeiro normalmente possui vinculação mais explícita à existência de políticas de financiamento que condicionam ou não os repasses de recursos para o desenvolvimento do ensino e manutenção adequada das unidades educacionais. No bojo das reformas educacionais, em curso em muitos países, estratégias diversas têm sido adotadas no sentido de propiciar outras fontes alternativas de recursos financeiros envolvendo experiências as mais diversas, tais como cobrança de taxas em instituições públicas, convênios, parcerias entre escolas e empresas, etc.

As pesquisas destacam ainda que o processo de garantia de autonomia pedagógica tem possibilitado a algumas escolas vivenciarem uma maior liberdade na elaboração e execução do seu projeto pedagógico, embora nem sempre possam contar com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, situação motivada por dificuldades de mobilização, inexperiência, centralismo ou burocratização do sistema educacional ou mesmo por uma concepção mais tecnicista ou autoritária dos gestores.

Todas essas questões envolvem diretamente a lógica e concepção norteadora da maneira como se organizam as políticas e gestão da educação básica (de 0 a 17 anos) nos diferentes países e a compreensão que se tem da educação como um direito social a ser instituído com a participação ativa da sociedade, como pré-requisito básico para o cumprimento da função política e social da educação objetivando a orientação desta para a qualidade.

Em termos da criação de condições para oferta de ensino de qualidade, cabe destacar, ainda, a forte preocupação que vem evidenciando em termos de cuidados com a segurança da comunidade escolar, o que é percebido por meio do uso de uniformes escolares e de crachás, carteiras estudantis, controles de entrada e saída da escola, ronda de policiais, controle acentuado da frequência, aumento da altura dos muros, cercas elétricas, etc., como forma de proteção dos alunos, dos professores e da equipe escolar. Uma outra estratégia para enfrentar os problemas de segurança tem sido a de ampliar as relações com a comunidade local, no sentido de levá-la a perceber a escola como um espaço/equipamento público que deve servir aos interesses e à melhoria

da qualidade de vida de toda a coletividade, sendo, portanto, fundamental para a preservação de sua estrutura física, bem como para a integridade dos segmentos que a compõem.

No nível de escola, ou melhor, no que tange à gestão e organização do trabalho escolar, pode-se sintetizar como aspectos impactantes da qualidade as seguintes dimensões ou fatores:

- a) a estrutura organizacional compatível com a finalidade do trabalho pedagógico;
- b) o planejamento, monitoramento e avaliação dos programas e projetos;
- c) a organização do trabalho escolar compatível com os objetivos educativos estabelecidos pela instituição tendo em vista a garantia da aprendizagem dos alunos;
- d) a existência de mecanismos de informação e de comunicação entre todos os segmentos da escola;
- e) a gestão democrático-participativa, que inclui: condições administrativas, financeiras e pedagógicas, mecanismos de integração e de participação dos diferentes grupos e pessoas nas atividades e espaços escolares;
- f) o perfil do dirigente da escola: formação em nível superior, forma de provimento ao cargo e experiência;
- g) a existência de projeto pedagógico coletivo que contemple os fins sociais e pedagógicos da escola, a atuação e autonomia escolar, as atividades pedagógicas e curriculares, os tempos e espaços de formação;
- h) a disponibilidade de docentes na escola para todas as atividades curriculares;
- i) a definição de conteúdos relevantes nos diferentes níveis e etapas do processo de aprendizagem;
- j) o uso de métodos pedagógicos apropriados ao desenvolvimento dos conteúdos;
- k) a implementação de processos avaliativos voltados para a identificação, monitoramento e solução dos problemas de aprendizagem;
- l) a existência e utilização adequada de tecnologias educacionais e recursos pedagógicos apropriados ao processo de aprendizagem;

- m) o planejamento e a gestão coletiva do trabalho pedagógico;
- n) a implementação de jornada escolar ampliada ou integral visando a garantia de espaços e tempos apropriados às atividades educativas.
- o) a implementação de mecanismos de participação do aluno na escola;
- p) a valoração adequada dos serviços prestados pela escola aos diferentes usuários.

### **3.2.3 Nível do professor: formação, profissionalização e ação pedagógica**

A defesa de um projeto amplo de formação, profissionalização e valorização do docente tem sido muito freqüente em estudos e pesquisas do campo educacional e, ainda, nos processos de reforma e implementação de políticas educacionais nos diferentes países da região, tendo em vista a relevância do fator docente, ou melhor, da qualidade da força de trabalho docente para a melhoria do desempenho dos alunos. Todavia, ainda persistem visões e proposições as mais diversas no sentido do atingimento desse processo, indo desde uma priorização do segmento docente, entendido como importante protagonista do processo ensino-aprendizagem, até a concepções que secundarizam a ação desse profissional e suas organizações classistas, ao secundarizarem o seu papel na implementação de uma educação de qualidade. A despeito das diferentes abordagens, um fato é notório na maioria dos países, ou seja, a insatisfação com as atuais estruturas salariais, carreiras profissionais e condições de trabalho, bem como os efeitos desse processo na qualidade da educação.

Tal cenário tem gerado controvérsias as mais diversas. Ao analisar as carreiras, os incentivos e as estruturas salariais docentes, Morduchowicz (2003) destaca a insatisfação com as atuais estruturas salariais realçando os limites desse processo, bem como a estruturação de carreiras e a efetivação de políticas de incentivo voltadas à produtividade da ação docente. Ressalta, ainda, a relação complexa entre salários e desempenho profissional cuja equação não se efetiva linearmente, o que implica apreender a

distinção entre incentivo e motivação. No entanto, ressalta a necessidade de implementar políticas de formação inicial e continuada, além da necessária valorização do pessoal docente por meio de planos de carreira, incentivos, benefícios.

De modo geral, no entanto, estudos e pesquisas (Unesco, 2002; Inep, 2004; Nóvoa, 1999) chamam a atenção para a constatação de que as escolas eficazes ou escolas de boa qualidade possuem um quadro de profissionais qualificados e comprometidos com a aprendizagem dos alunos. Nesses estudos há uma relação direta entre a adequada e boa formação dos profissionais e o melhor desempenho dos alunos; ou seja, a qualificação docente é vista como uma importante variável no processo de efetivação do desempenho dos estudantes e, conseqüentemente, na garantia de uma educação de qualidade. De modo geral, algumas das características dos docentes das escolas eficazes são as seguintes: titulação/qualificação adequada ao exercício profissional; vínculo efetivo de trabalho; dedicação a uma só escola; formas de ingresso e condições de trabalho adequadas; valorização da experiência docente; progressão na carreira por meio da qualificação permanente e outros requisitos.

No nível do professor, de modo articulado ao nível do sistema, considerando as condições de oferta de ensino, destaca-se também, nas escolas consideradas eficazes, a garantia de horário específico, na jornada de trabalho, para outras atividades além daquelas dedicadas às atividades de ensino em sala de aula. Esse tempo favorece o estudo individualizado, a integração entre os docentes, o trabalho coletivo, o planejamento de estudos, a organização de eventos, o atendimento de alunos e pais, enfim, a consecução dos objetivos da escola. Essa carga horária do professor garante, portanto, maior tempo para preparação das aulas e atendimento aos alunos e à comunidade, proporcionando maior qualidade ao trabalho realizado pelo professor. Em muitas escolas esse percentual chega a 1/4 ou mesmo a um 1/3 da jornada docente (apesar das variações regionais) para o desenvolvimento de atividades escolares que não sejam as aulas. Esse tempo acaba contribuindo para a melhoria do ambiente de aprendizagem e condições de trabalho, além de instituir um clima organizacional mais adequado ao desenvolvimento profissional.

Outro elemento importante nas escolas com resultados escolares considerados positivos em termos de aprendizagem dos alunos é a *dedicação dos professores a somente uma escola*, uma vez que esse fator permite que os docentes dediquem-se mais plenamente às necessidades da escola, dos alunos e da comunidade escolar.

No que se refere à experiência docente, é possível verificar que a *maior experiência profissional* é positiva para a qualidade do ensino, entretanto esse maior tempo de magistério deve estar correlacionado com políticas de formação continuada e valorização dos profissionais da educação e com o reconhecimento profissional, para que, assim, essa experiência maior se revele elemento positivo para a qualidade do ensino, ou seja, para oferta de condições de qualidade, tendo em vista que essa experiência é mais relevante quando o docente se sente motivado e engajado no projeto pedagógico da escola e no seu próprio processo de desenvolvimento profissional. Nesse sentido, experiência docente deve se articular a garantia de processos efetivos de formação continuada e de valorização da profissão.

De modo geral, verifica-se que é grande a variação dos salários no interior de cada país e entre os países da região, evidenciando, principalmente, a necessidade de aportes suplementares para as redes de ensino como condição indispensável para o alcance efetivo de condições de oferta de qualidade. Essa realidade da desigualdade dos salários na região tem um impacto negativo nas possibilidades de garantia de condições para a oferta de uma escola de qualidade para o conjunto das crianças e jovens dos países membros, o que deve implicar políticas de maior equalização e valorização do professorado.

No que se refere ao *tipo de vínculo profissional do docente*, verifica-se que as escolas com maior número de professores efetivos apresentam resultados mais satisfatórios do que as escolas onde ocorre rotatividade docente. O vínculo efetivo reduz a rotatividade docente, a multiplicidade de vínculos empregatícios, a excessiva extensão da jornada de trabalho e algumas das doenças típicas da profissão. Portanto, faz-se necessário maior

empenho na garantia de acesso ao cargo efetivo de professor, uma vez que as condições precárias ofertadas aos professores temporários impactam negativamente na qualidade do ensino.

Associados às questões anteriores, verifica-se também que fatores como motivação, satisfação com o trabalho e maior identificação com a escola como local de trabalho são elementos fundamentais para a produção de uma educação de qualidade. Ao sentir-se valorizado e incentivado pelo grupo, o profissional pode realizar com maior satisfação e qualidade suas atividades na escola. Verifica-se que os resultados escolares são mais positivos quando o ambiente é profícuo ao estabelecimento de relações interpessoais que valorizem atitudes e práticas educativas, o que também contribui para a motivação e solidariedade no trabalho. Tais condições parecem favorecer um desenvolvimento profissional que valoriza a autonomia do professor e o trabalho coletivo, além de apontar para um processo constante de construção da identidade profissional a partir da valorização do estatuto técnico-científico e econômico da profissão.

#### **3.2.4 Nível do aluno: acesso, permanência e desempenho escolar**

A satisfação e o engajamento ativo do aluno no processo de aprendizagem é fator de fundamental importância na permanência e no desempenho escolar. Isso, no entanto, começa no processo de escolha da escola. Essa escolha tem a ver com a visão que os pais, alunos e a comunidade em geral têm da escola. Há que se desejar estudar naquela escola em particular, tendo em vista, na maioria das vezes, as boas condições na oferta de ensino, a garantia de aprendizagem e a crença numa vida escolar-acadêmica e profissional de sucesso.

A escola de boa qualidade é valorada, muitas vezes, pelo fato de os alunos gostarem da escola, dos colegas e dos professores e de se empenharem no processo de aprendizagem. Nessas escolas, parece interferir na escolha dos alunos o modo como aprendem, o que significa que as aulas e as atividades educativas dentro e fora delas são atraentes e envolventes, muitas vezes porque os professores se utilizam de estratégias e recursos pedagógicos adequados aos conteúdos e às características dos alunos. São escolas onde os

alunos reconhecem e valorizam o trabalho dos professores e dos demais trabalhadores da educação e, também por essa razão, se envolvem mais no processo de aprendizagem.

Quando percebem que estão aprendendo, os alunos acabam projetando uma trajetória escolar, acadêmica e profissional de sucesso, visão que acaba sendo valorizada pelos pais, familiares e professores. A expectativa de sucesso, seja dos alunos, seja dos pais, dos professores e da comunidade em geral, pode, portanto, ser considerada fator importante para o desempenho escolar.

Assim, os pais escolhem as escolas porque, em geral, têm indícios e informações que sugerem tratar-se de boas instituições; os alunos permanecem na escola porque, em geral, gostam dela, já que são boas as relações entre eles e professores, pais, direção e demais servidores da escola; o ambiente escolar é agradável, educativo, eficiente e eficaz, o que leva os alunos a estudarem com mais afinco. Trata-se também de boas escolas porque os alunos têm aulas cotidianamente, já que os professores praticamente não faltam, e são aprovados nos processos seletivos para o ingresso no ensino superior e/ou conseguem ingressar no mercado de trabalho.

#### **4. SÍNTESE DO ESTUDO: SUBSÍDIOS PARA DEFINIÇÃO DO CONCEITO E DAS DIMENSÕES MÍNIMAS COMUNS DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO**

Ao longo do texto, a partir da revisão de literatura e da análise documental, foi enfatizado que a análise da Qualidade da Educação deve se dar em uma perspectiva polissêmica, envolvendo as condições intra e extra-escolares, bem como os diferentes atores individuais e institucionais. Nesse sentido, a discussão sobre Qualidade da Educação implica o mapeamento dos diversos elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo, tendo em vista a produção, organização, gestão e disseminação de saberes e conhecimentos fundamentais ao exercício da cidadania e, sobretudo, a melhoria do processo ensino-aprendizagem. Em alguns estudos, avaliações e pesquisas e,

sobretudo, nos questionários respondidos pelos países, foi possível identificar uma relação efetiva entre a educação e o desenvolvimento integral do ser humano, na medida em que a educação proporciona conhecimentos e habilidades para uma vida produtiva no contexto de construção de uma sociedade democrática, intercultural e cidadã.

Entendendo a educação como uma prática social que ocorre em diferentes espaços e momentos da produção da vida social, foi ressaltado o papel da educação escolar nos processos formativos por meio dos diferentes níveis, ciclos e modalidades educativas. Tal assertiva realça a importância das políticas públicas e, entre estas, as políticas sociais e educativas no que se refere ao enfrentamento das questões extra-escolares que interferem no processo educativo e, sobretudo, à definição das finalidades educacionais e dos princípios que orientam o processo ensino-aprendizagem e sua articulação com a trajetória histórico-cultural dos alunos e com o projeto de nação no estabelecimento de diretrizes e bases para o sistema educacional.

O documento ressalta, ainda, o caráter histórico da qualidade da educação na medida em que os conceitos, as concepções e as representações sobre a temática alteram-se no tempo e espaço, especialmente se considerarmos as transformações mais prementes da sociedade contemporânea, dado as novas demandas e exigências sociais decorrentes das alterações que embasam a reestruturação produtiva em curso, principalmente nos países membros da Cúpula das Américas.

Destacam-se, ao longo do documento, as dimensões extrínsecas (extra-escolares) e intrínsecas (intra-escolares) como fundamentais para a definição e compreensão teórico-conceitual e para análise da situação escolar em termos de Qualidade da Educação. Essas dimensões, entendidas de maneira articulada, dizem respeito às múltiplas determinações e às possibilidades de superação das condições de vida das camadas sociais menos favorecidas e assistidas e, ainda, as condições relativas aos processos de organização e gestão, bem como ao processo ensino-aprendizagem, tendo em vista a garantia do sucesso dos estudantes. Estudos e pesquisas mostram que as dimensões extra-escolares e intra-escolares afetam, sobremaneira, os processos educativos e,



portanto, a aprendizagem dos estudantes, daí porque tais dimensões devem ser efetivamente consideradas no estabelecimento de políticas educativas, programas de formação e ações de gestão pedagógica voltadas para a produção de uma educação de qualidade para todos.

Nas *dimensões extra-escolares* destacaram-se dois níveis: o do espaço social e o dos direitos, obrigações e garantias, cada um com aspectos relevantes na conceituação e definição da Qualidade da Educação.

#### **4.1 Nível do espaço social: a dimensão socioeconômica e cultural dos entes envolvidos**

- A influência do acúmulo de capital econômico, social e cultural das famílias e dos estudantes no processo ensino-aprendizagem.
- A necessidade do estabelecimento de políticas públicas e projetos escolares para o enfrentamento de questões como: fome, drogas, violência, sexualidade, famílias, raça e etnia, acesso à cultura, saúde, etc.
- A gestão e organização adequada visando lidar com a situação de heterogeneidade sociocultural dos sujeitos estudantes das escolas.
- A consideração efetiva da trajetória e identidade individual e social dos estudantes, tendo em vista o seu desenvolvimento integral e, portanto, uma aprendizagem significativa.
- O estabelecimento de ações e programas voltados à dimensão econômica e cultural, bem como aos aspectos motivacionais que contribuem para a escolha e permanência dos estudantes no espaço escolar e, ainda, para o engajamento num processo ensino-aprendizagem exitoso.

#### **4.2 Nível do Estado: a dimensão dos direitos, das obrigações e das garantias**

- A necessária ampliação da educação obrigatória como um direito do indivíduo e dever do Estado.

- A definição e a garantia de padrões mínimos de qualidade, incluindo a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.
- A definição e efetivação de diretrizes nacionais para os níveis, ciclos e modalidades de educação ou ensino.
- A implementação de sistema de avaliação voltado para subsidiar o processo de gestão educativa e para garantir a melhoria da aprendizagem.
- A existência efetiva de programas suplementares e de apoio pedagógico, de acordo com as especificidades de cada país, tais como: livro didático, merenda escolar, transporte escolar, recursos tecnológicos, segurança nas escolas, etc.

Nas dimensões intra-escolares destacaram-se quatro níveis: condições de oferta do ensino; gestão e organização do trabalho escolar; formação, profissionalização e ação pedagógica; e, ainda, acesso, permanência e desempenho escolar, cada um com aspectos relevantes na conceituação e definição da qualidade de educação.

#### **4.3 Nível de sistema: condições de oferta do ensino**

- Garantia de instalações gerais adequadas aos padrões mínimos de qualidade, definidos pelo sistema nacional de educação em consonância com a avaliação positiva dos usuários.
- Ambiente escolar adequado à realização de atividades de ensino, lazer e recreação, práticas desportivas e culturais, reuniões com a comunidade, etc.
- Equipamentos em quantidade, qualidade e condições de uso adequadas às atividades escolares.
- Biblioteca com espaço físico apropriado para leitura, consulta ao acervo, estudo individual e/ou em grupo, pesquisa *online*, entre outros; acervo com quantidade e qualidade para atender ao

trabalho pedagógico e ao número de alunos existentes na escola.

- Laboratórios de ensino, informática, brinquedoteca, entre outros, em condições adequadas de uso.
- Serviços de apoio e orientação aos estudantes.
- Condições de acessibilidade e atendimento para portadores de necessidades especiais.
- Ambiente escolar dotado de condições de segurança para alunos, professores, funcionários, pais e comunidade em geral.
- Programas que contribuam para uma cultura de paz na escola.
- Definição de custo aluno/ano adequado e que assegure condições de oferta de ensino de qualidade.

#### **4.4 Nível de escola: gestão e organização do trabalho escolar**

- Estrutura organizacional compatível com a finalidade do trabalho pedagógico.
- Planejamento, monitoramento e avaliação dos programas e projetos.
- Organização do trabalho escolar compatível com os objetivos educativos estabelecidos pela instituição tendo em vista a garantia da aprendizagem dos alunos.
- Mecanismos adequados de informação e de comunicação entre todos os segmentos da escola.
- Gestão democrático-participativa, incluindo condições administrativas, financeiras e pedagógicas, além de mecanismos de integração e de participação dos diferentes grupos e pessoas nas atividades e espaços escolares.
- Perfil adequado do dirigente da escola, incluindo formação em nível superior, forma de provimento e experiência.

- Projeto pedagógico coletivo da escola que contemple os fins sociais e pedagógicos da escola, a atuação e autonomia escolar, as atividades pedagógicas e curriculares, os tempos e espaços de formação.
- Disponibilidade de docentes na escola para todas as atividades curriculares.
- Definição de programas curriculares relevantes nos diferentes níveis, ciclos e etapas do processo de aprendizagem.
- Métodos pedagógicos apropriados ao desenvolvimento dos conteúdos.
- Processos avaliativos voltados para a identificação, monitoramento e solução dos problemas de aprendizagem e para o desenvolvimento da instituição escolar.
- Tecnologias educacionais e recursos pedagógicos apropriados ao processo de aprendizagem.
- Planejamento e gestão coletiva do trabalho pedagógico.
- Jornada escolar ampliada ou integrada visando à garantia de espaços e tempos apropriados às atividades educativas.
- Mecanismos de participação do aluno na escola.
- Valoração adequada, por parte dos usuários, dos serviços prestados pela escola.

#### **4.5 Nível do professor: formação, profissionalização e ação pedagógica**

- Perfil docente: titulação/qualificação adequada ao exercício profissional; vínculo efetivo de trabalho; dedicação a uma só escola; formas de ingresso e condições de trabalho adequadas; valorização da experiência docente; progressão na carreira por meio da qualificação permanente e outros requisitos.
- Políticas de formação e valorização do pessoal docente: plano de carreira, incentivos, benefícios.

- Definição da relação alunos/docente adequada ao nível, ciclo ou etapa de escolarização.
- Garantia de carga horária para a realização de atividades de planejamento, estudo, reuniões pedagógicas, atendimento aos pais, etc.
- Ambiente profícuo ao estabelecimento de relações interpessoais que valorizem atitudes e práticas educativas, contribuindo para a motivação e solidariedade no trabalho.
- Atenção/atendimento aos alunos no ambiente escolar.

#### **4.6 Nível do aluno: acesso, permanência e desempenho escolar**

- Acesso e condições de permanência adequadas à diversidade socioeconômica e cultural e à garantia de desempenho satisfatório dos estudantes.
- Consideração efetiva da visão de qualidade que os pais e estudantes têm da escola e que levam os estudantes a valorarem positivamente a escola, os colegas e os professores, bem como a aprendizagem e o modo como aprendem, engajando-se no processo educativo.
- Processos avaliativos centrados na melhoria das condições de aprendizagem que permitam a definição de padrões adequados de qualidade educativa e, portanto, focados no desenvolvimento dos estudantes.

- Percepção positiva dos alunos quanto ao processo ensino-aprendizagem, às condições educativas e à projeção de sucesso no tocante à trajetória acadêmico-profissional.

Finalizando, cumpre destacar que a preocupação com a avaliação da qualidade da educação se faz presente nos diferentes países da região envolvendo a análise de fatores intra e extra-escolares, o que tem permitido evidenciar, de certo modo, a complexidade do processo educativo em suas múltiplas determinações.

Tais avaliações, efetivadas com ampla cobertura visando medir, sobretudo, o rendimento acadêmico dos alunos em termos de leitura e conhecimentos matemáticos e científicos, vêm sendo objeto de políticas e ações voltadas para a organização e a complexificação de seus sistemas nacionais de avaliação ao considerarem outras variáveis, tais como auto-avaliação e desenvolvimento institucional. Tal perspectiva tem ensejado a busca de parâmetros analíticos mais complexos que contribuam para a avaliação desta realidade para além da medição efetivada por meio de provas standardizadas.

De modo geral, é possível depreender que essas avaliações contribuem para evidenciar a presença significativa de fatores intrínsecos e fatores associados à produção do trabalho escolar e à aprendizagem. A avaliação na região, contudo, tem se tornado significativa no processo de disseminação de informações, integração educativa e planificação dos sistemas e das ações e intervenções educativas nos países membros da Cúpula das Américas.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AÇÃO EDUCATIVA. *Indicadores da qualidade na educação*. São Paulo: Ação Educativa, 2004.

APPLE, M.; BEANE, J. (Org.). *Escolas democráticas*. São Paulo: Cortez, 1997.

BANCO MUNDIAL. *Brasil: justo, competitivo, sustentável – contribuições para debate*. Washington, D.C., 2002.

\_\_\_\_\_. *Estratégia do Banco Mundial para a Educação na América Latina e no Caribe, 1999*. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org>> Acesso em: 20 set. 2001.

\_\_\_\_\_. *Estratégia sectorial de educación*. México, 1999.

\_\_\_\_\_. *Prioridades y estrategias para a educación: Exame del Banco Mundial*. México, 1996.

BOURDIEU, Pierre. *Escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, 1998.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *A reprodução*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. *O custo-aluno no ensino médio*. Brasília: MEC, Semtec, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. *Plano de Qualidade para a Educação Básica*. Diagnóstico e ações para elevar o nível de qualidade do ensino nas escolas brasileiras. Brasília: MEC, SEB, 2005.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Ridell, 1999.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, Lei n. 9.394, de 24 de dezembro de 1996.

BRASIL. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial, Brasília, de 26 dez.1996.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Censo Escolar: Sinopse Estatística da Educação Básica – 2003*. Brasília, 2004a.

\_\_\_\_\_. *Data Escola Brasil*. Disponível em: <<http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2004b.

\_\_\_\_\_. *Mapa do analfabetismo no Brasil*. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. *O desafio de uma educação de qualidade para todos: educação no Brasil – 1990-2000*. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. *Relatório Problematização da Qualidade na Pesquisa: levantamento do custo-aluno ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade*. Brasília: Inep, 2004c.

\_\_\_\_\_. *Saeb 2003*. Brasília, 2004d.

BROCK, Colin; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). *Os desafios da educação no Brasil*. Tradução de Ricardo Silveira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

CAMARGO, R. *Gestão democrática e nova qualidade de ensino: o Conselho de Escola e o Projeto da Interdisciplinaridade nas Escolas Municipais da Cidade de São Paulo (1989-1992)*. 1997. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, São Paulo, 1997.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (Cepal). Documento de 2000. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. México, 2000.

CORRALES, Javier. *Aspectos políticos das implantações de Reformas Educativas*. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe. Documento n. 14, 2000.

DARLING-HAMMOND, L.; ASCHER, C. *Creating accountability in big city schools*. 1991. (Urban Diversity Series ; n. 102).

DELORS, Jacques. *Educação: um tesouro a descobrir*. São Paulo: Cortez: Brasília: MEC, Unesco, 1998.

DOURADO, Luiz F.; PARO, Vitor H. *Políticas educacionais e educação básica*. São Paulo: Xamã, 2001.

DOURADO, L. F. (Org.). *Gestão escolar democrática*. Goiânia: Alternativa, 2003.

ENQUITA, M. F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P.; SILVA, T. *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 93-110.

FERREIRA, Naura S. C. (Org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 2001.

GAJARDO, Marcela. *Reformas educativas em América Latina: balance de una década*. Preal, 1999. n. 15.

IZQUIERDO, Carlos Muñoz. *Desarrollo de una propuesta para la construcción de indicadores del impacto social de la Educación en América Latina y el Caribe*. Cidade do México, D.F., enero 2003. Disponível em: <<http://www.prie.cl>>. Acesso em: 24 maio 2005.

LABORATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS BUENOS AIRES. *Las reformas educativas en los países del Cono Sur: algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2005.

LIMA, Licínio C. *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga, PT: Universidade do Minho, 1998.

MATSUURA, Koichiro. Qualidade da educação: desafio do século 21. *Notícias Unesco*, Brasília, n. 25, set./dez. 2004.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. *Carreiras, incentivos e estruturas salariais docentes*. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe. Documento n. 23, 2003.

NÓVOA, António (Coord.). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Dom Quixote, 1999.

OECD. *Education at a Glance*. OECD indicators 2003. França: Organization for Economic Cooperation and Development, 2003.

OECD. UNESCO-UIS. *Financing Education – Investments and Returns*. Analysis of the World Education Indicators. França: 2002 Edition.

OLIVEIRA, J. F.; BITTAR, Mariluce. *Gestão e políticas da educação*. Rio de Janeiro: DP & A, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Panorama social da América Latina: 2002-2003*. Santiago do Chile, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). *Informe sobre desarrollo humano 2001: poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*. México, Ediciones Mundi-Prensa, 2001. Disponível em: <<http://www.pnud.org>> Acesso em: set. 2001.

PACHECO, Eliezer. *Uma nova dimensão da aprendizagem*. Brasília: Inep, 2004.

PARO, V. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, L. *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. Campinas: Papirus, 1996.

RIOS, Terezinha Azeredo. *Compreender e ensinar: por uma docência da melhor qualidade*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, B. S. Uma concepção multicultural de direitos humanos. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 39, 1997.

SCHWARTZMAN, Simon. *El futuro de la educación en America Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Unesco, 2001.

SILVA, Maria Emília Pereira da. *Qualidade funcional: gênese de uma “nova” qualidade em educação*. [s.d.]. 19 p. Não publicado.

UNESCO. Laboratório Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. *Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos*. Santiago de Chile, sept. 2002b.

\_\_\_\_\_. *Primer estudio internacional comparativo*. Santiago de Chile, 1998.

\_\_\_\_\_. *Primer estudio internacional comparativo, segundo informe*. Santiago de Chile, 2000.

\_\_\_\_\_. *Informe Técnico*. Santiago de Chile, 2001.

UNESCO. Proyecto Regional de Indicadores Educativos. *Alcanzando las metas educativas: Informe Regional*. Santiago de Chile, 2003.

\_\_\_\_\_. *Panorama educativo de las Americas: Informe Regional*. Santiago de Chile, 2002a.

UNESCO. *Formação de recursos humanos para a gestão educativa*. Brasília, 2000. (Cadernos da Unesco Brasil. Série Educação, v. 4).

UNESCO. *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Oficina Regional de Edicación de la Unesco para America Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Unesco, 2001.

UNESCO. Cumbre de las Américas. *Alcanzando las metas educativas: Informe Regional*. Proyecto Regional de Indicadores Educativos, Santiago de Chile, agosto de 2003. Disponível em: <<http://www.prie.cl>>. Acesso em: 10 maio 2005.

\_\_\_\_\_. *Panorama educativo de las Americas*. Informe Regional. Proyecto Regional de Indicadores Educativos. Santiago, Chile, enero 2002. Disponible em: <<http://www.prie.cl>>. Acesso em: 10 maio 2005.

UNESCO. OECD. *Literacy skills for the World of tomorrow – further results from Pisa 2000*. 2003.

VERHINE, R. Determinação de custos educacionais: uma análise panorâmica do estado da arte. *Revista Educação*, Porto Alegre, v. 21, n. 35, p. 107-122, 1998.

XAVIER, A. C. da R.; MARQUES, A. E. *Custo direto de funcionamento das escolas públicas de 1º grau da região Sul*. Brasília: MEC, SEB, 1988.



## Anexo

### QUADRO-SÍNTESE DO QUESTIONÁRIO SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NOS PAÍSES MEMBROS DA CÚPULA DAS AMÉRICAS

<p style="text-align: center;"><b>Questão 1</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Qual é o conceito, concepção ou representação de Qualidade da Educação que orienta a definição de políticas educacionais no Ministério da Educação de seu país.</li></ul>
<p style="text-align: center;"><b>Questão 2</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Quais são as dimensões ou fatores internos que permeiam o conceito utilizado?</li></ul>
<p style="text-align: center;"><b>Questão 3</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Em seu país, quais são os principais fatores considerados para a oferta de uma educação de qualidade?</li></ul>
<p style="text-align: center;"><b>Questão 4</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• De que forma é medida a Qualidade da Educação oferecida?</li></ul>



**MEC**

Ministério da Educação

**INEP**

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

## **The Quality of Education: concepts and definitions**

Luiz Fernandes Dourado (Coordinator)\*

João Ferreira de Oliveira\*\*

Catarina de Almeida Santos\*\*\*

\* PhD in Education by Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) and Professor of Educational Policies at Universidade Federal de Goiás (UFG).

\*\* PhD in Education by Universidade de São Paulo (USP) and associate professor at UFG.

\*\*\* M. Ed. by UFG and currently doing her PhD in Education by USP.

Brasília-DF  
2007



# SUMMARY

## The Quality of Education: concepts and definitions

PRESENTATION .....	39
INTRODUCTION .....	41
1. THEORETICAL AND CONCEPTUAL FRAMEWORK .....	43
1.1 The Quality of Education in studies and research .....	43
1.2 The Quality of Education in documents of multilateral organizations .....	45
2. THE CURRENT SITUATION OF THE QUALITY OF EDUCATION IN THE VIEW OF THE MINISTRIES OF EDUCATION OF THE COUNTRIES THE COMPRISE THE SUMMIT OF THE AMERICAS .....	47
3. ASPECTS OF THE QUALITY OF EDUCATION .....	47
3.1 Extra-school aspects .....	47
3.1.1 The social sphere level: the socioeconomic and cultural aspects of the entities involved .....	48
3.1.2 The State level: the legal aspect and the aspect of responsibilities and guarantees .....	49
3.2 Intra-school aspects .....	50
3.2.1 The system level: conditions for the provision of education .....	50
3.2.2 The school level: management and organization of school work .....	52
3.2.3 The teacher level: background, continuing education and pedagogical actions .....	55
3.2.4 The student level: access, attendance and performance .....	56
4. SUMMARY OF THE STUDY: ELEMENTS FOR THE DEFINITION OF THE MINIMUM COMMON CONCEPTS AND DIMENSIONS OF THE QUALITY OF EDUCATION .....	57
4.1 The social sphere level: the socioeconomic and cultural aspects of the entities involved .....	58
4.2 The State level: the legal aspect and the aspect of responsibilities and guarantees .....	58
4.3 The system level: conditions for the provision of education .....	58
4.4 The school level: management and organization of school work .....	59
4.5 The teacher level: background, continuing education and pedagogical actions .....	59
4.6 The student level: access, attendance and performance .....	59
BIBLIOGRAPHY .....	61
APPENDIX	
Summary table of the questionnaire about the Quality of Education in the member countries of the Summit of the Americas .....	65



# Presentation

Despite the recurrent concern over the subject, advances in the diagnosis on the causes and solutions to improve education quality are not registered, certainly because of the complexity and the various dimensions involved. The question is not only faced in Brazil or in the developing countries. One of the evidences is that education quality was the core theme in the Forum of the Americas promoted by the OAS and carried through in Brazil. \*With the presence of hundreds of representatives of the countries of the three Americas, the text hereby included in this series was presented by Inep.

The authors discuss that, in order to advance the discussion and the search for ways to face the problem, it is fundamental to analyze education quality from a polissemic perspective. In other words, it is necessary that the intra and extra schooling conditions and the different individual and institutional actors be treated as basic elements for the analysis of the school situation under a quality approach.

With this presupposition, they reflect on the influence of the accumulation of economic, social and cultural capital of the families and students in the teaching/learning process. And they point out the necessity of adopting public policies and schooling projects concerning the confrontation of questions such as hunger, drugs, violence, sexuality, families, race and ethnics, access to culture, health, which many consider an impeditive factor for a quality education. The State also plays an important role in relation to citizens' rights, obligations and guarantees, which are materialized by maintaining the minimum quality standards, including equality of conditions for school access and attendance.

Concerning intra-schooling dimensions, four levels can be distinguished: conditions of education offering; management and organization of schoolwork; formation, professionalization and pedagogical action; and, also, access, attendance and school performance each one with relevant aspects in the conceptualization and definition of quality education.

Along the document, the extra and intra schooling conditions are analyzed in detail, which can be the basis to extend the reflections on such an important point of the educational agenda of the countries.

*Orosinda Maria Taranto Goulart*  
Director for the Treatment and Dissemination of Educational Information





# The Quality of Education: concepts and definitions\*

*Luiz Fernandes Dourado (Coordinator)  
João Ferreira de Oliveira  
Catarina de Almeida Santos*

## INTRODUCTION

The Quality of Education must be analyzed from various perspectives since it has multiple implicit meanings. An investigation of the educational reality, especially in the many countries that comprise the Summit of the Americas, with its diverse individual and institutional actors, obviates the fact that there are many elements to qualify, evaluate and specify the nature and the desirable properties and features of the educational process, bearing in mind the production, organization, management and dissemination of knowledge necessary for the full exercise of citizenship rights.

Education is essentially a social practice whose presence is felt in different spheres and times of the production of social life. In this context, the education offered by schools, which is the object of public policies, has a very important role in the formative processes by means of its different levels, cycles and modalities. Even during the years of formal schooling, which takes place in educational institutions, such as the elementary schools and high schools, there are many different educational goals, just as there are various principles that guide the educational process due to the fact that each country, with their own specific historical and cultural background and with their national goals, establishes guidelines and standards for their educational system.

Bearing in mind the complexity of this topic, it is crucial to critically think about and to understand the main concepts and definitions upon which these studies are based, the educational practices and policies, especially

those of the recent decades, as well as the aspects and the factors that ensure a high quality education available to all. The ideas, perceptions and representations about what a High Quality Education is vary in time and space, especially if the more pressing transformations of contemporary society are taken into consideration, given the new demands and social requirements resulting from the changes to the new productive structures, especially in the countries belonging to the Summit of the Americas.

This study, therefore, has a twofold purpose. First of all, it intends to make a contribution towards the identification of the fundamental conditions, dimensions and elements of a High Quality Education, taking into consideration the viewpoint of the countries belonging to the Summit of the Americas, as well as that of multilateral organizations, such as Unesco and the World Bank, that exercise considerable influence over the process of developing educational policies in the region. Secondly, it intends to make a contribution by offering a theoretical and conceptual framework that will aid in the discussion of policies that ensure the quality of education in the region considering, above all, the commitments, the political parameters and the experiences implemented by the various member countries.

In this sense, its main objective is to point out the common analytical elements to all countries belonging to the Summit of the Americas in regard to the assurance of a High Quality Education so as to make certain that the main aspects of the Educational Action Plan, adopted by the leaders of these countries, are fulfilled, namely that: by 2010, all children have access to a high quality elementary

---

\*The article was written under request of the National Institute for Educational Studies and Research Anísio Teixeira (Inep) and of the Organization of American States (OAS) and it was presented at the II Meeting of the Educational Hemispheric Forum Education Quality (Brasília-DF, 13-17/6/05).

education and that at least 75 percent of the youth have access to a high quality secondary education; the number of youth graduating from high school increases; the opportunities for continuing education are made available to the population in general. The goals advance in face of previous commitments when they qualify the kind of education to be offered, namely, a *High Quality Education*. Therefore, the challenge for all of the countries in the region is to ensure elementary education for all children, to guarantee secondary education for 75 percent of the youth, as well as to offer opportunities of high quality continued education to all citizens. This requires that the education offered meet high standards and also that it is seen a basic human right.

These goals are in tandem with the political commitment made by the heads of each nation, as well as being a responsibility to be shared with society as a whole, since an improvement and increase in the educational level of the population benefits everyone. Thus, according to Unesco's Regional Bulletin (2003, p. 43), it is necessary to understand that

[...] the goals, in light of the impact they have in the various social realms, in other words, for their capacity to promote greater social well-being.

Thus, it is possible to conclude that to achieve universal elementary education, to ensure that at least 75 percent of the youth have access to secondary education and also to offer continuing education opportunities are not goals in themselves, but also means by which to achieve other desirable social ends, such as greater salaries, greater economic development, more equitable distribution of wealth, greater participation of citizens in the political decisions, consolidation of values and democratic norms, among others. Therefore, it is crucial to examine the evidence available for the region in order to understand the social impact of education.

Given these challenges and with a view to making a contribution to improve the quality of education, bearing in mind the richness and the specificities of the member countries, as well as the commitments made by them, the present document seeks to present facts that prove helpful in the discussion of the ideas and concepts of a High Quality Education. This is done, in particular, regarding elementary education and keeping in mind the three previously described goals and the need to establish guidelines on this topic.

The present conclusions are based on a review of the current literature on the topic, including studies, evaluations and research,<sup>1</sup> and also on the questionnaires filled out by the countries belonging to the Summit of the Americas. This document thus presents common issues contained in the various sources of research with the goal of bringing together issues, aspects and concepts about High Quality Education. It aims, therefore, to present thoughts on this topic in order to document the efforts made by the countries in recent years in regard to educational policies to improve the quality of education. This document intends to be a source of new thoughts, contributions and questions that aid in creating new analytical standards in the countries of the Summit of the Americas. This work will allow the basic guiding premises to be determined and this, in turn, will allow a comparative perspective in regard to the concept of quality of education in the region while respecting the specificities of each country and their corresponding educational system.

This document, as has been mentioned, intends to make a contribution towards the establishment of definitions and concepts as well as to point out aspects that must be taken into account in regard to the topic of the Quality of Education, which will be the object of intense debates and discussions during the upcoming Forum of the Summit of the Americas. In order to

<sup>1</sup> Throughout the document, reference will be made to various studies, evaluations and research about the Quality of Education. Among these, the following can be cited: Unesco (1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004); Inep (2004); Brasil. MEC. SEB (2005); Lima (1998), Nóvoa (1999); Dourado, Paro (2001); Banco Mundial (1996, 1999, 2002); Bourdieu (1998, 1975); Ação Educativa (2004); Morduchowicz (2003); Izquierdo (2003); Brock, Schwartzman (2005); Darling-Hammond, Ascher (1991); Paro (1998); Rios (2002); Unesco, Oecd (2003); Verhine (1998) and Gajardo (1999). It is crucial to emphasize that this document presents indications and aspects based on the references listed above, which were analyzed to reveal their recurring meanings and topics. The results go beyond the documents analyzed and also point to other reflexive possibilities that are of the author's responsibility.

meet this goal, the document is organized into the following sections:

- a) a review of the current literature on the topic;
- b) the identification of the main analytical dimensions and categories in regard to the Quality of Education;
- c) the drafting and application of a brief questionnaire on the topic in the 34 member states of the Summit of the Americas;
- d) summary of the study;
- e) bibliography and
- f) appendix.

The analysis offered here reflects the complexity of the matter and the technical and intellectual effort necessary to contribute with an issue that is of crucial importance for the future of the children, youth and adults in the region, namely, the implementation of a High Quality Education for all, at different levels, cycles and modalities.

## **1. THEORETICAL AND CONCEPTUAL FRAMEWORK**

### **1.1 The Quality of Education in studies and research**

The need to establish the dimensions, factors and quality indicators that reflect the complexity of the educational phenomenon has been a part of the public policy agenda and also of the agenda of the researchers of education. The progress made in terms of access and coverage, especially in the case of mandatory schooling, implies the existence of new demands that are more directly related to ensuring that students graduate as well as the conditions necessary for a more significant learning experience. There are many ways in which to deal with this topic, starting with an analysis of the organization of the school, which includes investigations into the work conditions, the administration of the school, the curriculum, the teacher's background, and moving on to an analysis of the school system

and its individual units which can be expressed, for instance, in the results obtained in external evaluations. Apart from these aspects, it is necessary to emphasize the fact that education is related to the different facets and spheres of social life and it is, of itself, a constitutive element of the wider social relationships. This means that education is influenced by the limitations and possibilities of the economic, social, cultural and political workings of a given society.

Studies, evaluations and research<sup>2</sup> demonstrate that the Quality of Education is a complex and comprehensive phenomenon involving multiple aspects and cannot be fully understood merely by acknowledging the variety and the minimum inputs necessary for the development of the educational process but, at the same time, it cannot be understood without them. These documents also take notice of the complexity of the issue of the Quality of Education as well as the extra and intra-school factors and aspects.

The Quality of Education, when understood as a complex phenomenon, must be dealt with from various viewpoints that ensure common aspects. According to the *Unesco Bulletin* (2003, p. 12), both OECD and Unesco employ the relationship between *inputs-processes-results* as the paradigm for the Quality of Education. The definition of the Quality of Education thus involves the relationship between the material and human resources as well as what happens inside the school and the classroom, in other words, the teaching process, the curriculum, the learning expectations in regard to the children and so on. It also notes that quality can be defined based on educational results as expressed by student performance.

The research about the Quality of Education (Inep, 2004), effective schools (Nóvoa, 1999) and noteworthy schools (Unesco, 2002), as well as other studies conducted by the Latin American Laboratory for the Evaluation of the quality of education<sup>3</sup>(Unesco, 1998, 2000 and 2001)

<sup>2</sup> See: Unesco (2002, 2003); Inep (2004); Lima (1998); Nóvoa (1999), among others.

<sup>3</sup> The Latin American Laboratory for the Evaluation of the quality of education is a network composed of national systems for the evaluation of the quality of education in the Latin American countries established in 1994 and which is coordinated by the Unesco Regional Bureau for Education in Latin America and the Caribbean.

emphasize, on the one hand, the objective elements necessary for the understanding of what constitutes an effective or high quality school, seeking to learn about the associated maintenance and development costs, and, on the other hand, emphasize the objective and subjective conditions of school organization and of the evaluation of the Quality of Education by means of student performance indicators. These elements can, in part, be treated as *objective aspects* necessary for the establishment of the *conditions for quality* in a school considered to be effective and of high quality.

Just as important as the objective aspects are the characteristics of the financial, administrative and educational management, the subjective evaluations, the features that express the nature of the school's work, as well as the view of the school agents and of the members of the community in regard to the role and the purposes of the school and of the work carried out in it. In this sense, it becomes obvious that the concept of quality involves multiple aspects, which entails that an understanding of the objective and subjective elements of the school's life and an understanding of the viewpoints of the various actors of the school's organization should be sought. In general, these elements have to do with the aspects necessary for the understanding and development of a high quality and effective school.

Therefore, the conditions and inputs needed to provide a high quality education are crucial in establishing a *good school* or an *effective school*, especially if they are linked to the organization and administrative aspects that focus on the people involved in the process, on the pedagogical aspects of the educational act and, also, on the expectations in regard to the relevance of the teaching and to possible professional paths.

None of these aspects should be dealt alone since they are all connected to expectations and *concepts about what a school should be*. These concepts are ultimately connected to the society each group or person hopes to build for the future generations. A concept of education or of a high quality school that promotes an inclusive view of society, in which exploitation, war and

violence are banned, has as its starting point an interesting definition of inclusion proposed by Santos (1997, p. 122): "people and social groups have the right to equal treatment when being differentiated makes them inferior and the right to be different when equality distorts their reality".

Therefore, to build and define the quality indicators for education and, above all, for the schools does not require only the identification of the basic conditions necessary but of the conditions that bring together the nature of the institution and the educational objectives, as well as the phase of the development of children, adolescents and youth. At any rate, the quality of a school requires the existence of *crucial inputs*, of a good working environment, of trained and motivated personnel who are involved in the educational process. This process will be determined according to each country's educational policies and will also be based upon a common agenda to be established by the member countries in regard to the analytical parameters of a high quality, mandatory, elementary and secondary education for the region.

There is a long list of elements necessary for an effective school education, just as there are various aspects that can lead to an appropriate understanding of the problem. This is due to the fact that there are many definitions as to what a *good education* and a high quality school are. Thus, it is only possible to discuss a high quality or an effective school if we take into account the *set of qualities* or aspects involved. This gives rise to the need of identifying the common constitutive aspects of a good school or of an effective school, discovering the similarities that exist despite the fact that the high quality schools exist in very different realities and contexts.

It is also important to note that a wide range of studies and research discuss education with an emphasis on the human capital, advocating the necessity of this social practice in the process of sustainable and equitable economic development. This document, without overlooking the important role of education in the processes of transformation and social insertion, analyses

the possibilities and the limitations posed to this practice and its subordination to the larger social and political processes. This means that education is understood as a constitutive element of the macro social relations, offering a contradictory contribution, in this sense, to the transformation and maintenance of these relationships.

The research and studies on the Quality of Education also reveal that a high quality education or an effective school is the result of the work of pedagogically, technically and politically engaged actors, despite the existing objective conditions of teaching, the socio-economic and cultural background of the students, the undervaluing of the professionals and the limited continuing education opportunities. This means that alongside the necessary factors and inputs, the people who work with education (as well as the students and parents) are crucial in the creation of a high quality school or a school that presents positive results in terms of learning.

The definition of what the *standards of a high quality education*<sup>4</sup> should be, in terms of their variety and minimum amounts per student per year and of the necessary inputs to the teaching and learning process, point to the necessary conditions for the pedagogical work to be carried out. These conditions are being investigated by teachers, administrators in the educational system and educators in general in order to improve upon or ensure compliance with the *standards of a high quality education*, even though the difficulties for the establishment of a single standard in terms of *cost-student-quality* are widely acknowledged.

The definition of the aspects, factors and conditions for ensuring quality can also foster *social control* over the production, implementation and monitoring of the educational policies and their results. For this purpose, it is necessary that both the school community and the population in general be aware of standards of quality that must be described and discussed to improve the educational processes and, therefore, have an impact on student performance.

It is therefore of preeminent importance to advance in the debate on the concepts and definitions of quality and to envision the possibility of building dimensions and factors that express relationships of:

- a) *validity* – between the educational objectives and the school's performance, but not limited to averages and the like;
- b) *credibility* – elements that are reliable in the context of the school;
- c) *veracity* – factors are less likely to be distorted;
- d) *comparability* – aspects that allow the conditions of the school to be evaluated in time (Darling-Hammond, 1991).

Apart from this, it is important to note that the Quality of Education is a normative and multifactor concept "because its definition is affected by aspects related to philosophy, pedagogy, culture, society and economy" (Unesco, 2003, p. 44). In this light, Unesco also notes that an evaluation of quality should take the following criteria into account: relevance, pertinence, equity and efficiency and effectiveness.

## 1.2 The Quality of Education in documents of multilateral organizations

The role of multilateral organizations in the discussions of educational projects and in the drafting of educational policies has become increasingly relevant given the financial resources they make available to fund projects and programs, studies and documents that determine the policies in the region. In the last fifty years, organizations such as Unesco and the World Bank have offered technical support in drafting educational projects for developing countries. In recent decades, especially during the 80s and 90s, OECD, Eclac, Undp and Unicef have become more involved in this process.

The definitions of quality that are found in the documents produced by these organizations are not identical but they do have similarities, such as the relationship between the definition of quality and performance and the need for

<sup>4</sup> Many countries have legal provisions which determine that the State has the duty to establish definition of minimum quality standards

programs to evaluate how well students are learning, while also pointing out some of the basic conditions to achieve the target levels of quality.

The documents of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean – Eclac, in their analysis of the quality of education, emphasize the need to develop tools and diagnostic instruments to evaluate quality. According to Eclac, evaluation is crucial for the monitoring of policies and to guide interventions in the educational field.

In this vein, they indicate that the evaluation systems can contribute to improve the quality of education based on the establishment of educational parameters, as well as the determination of effective standards, inputs and processes that promote performance and sway public opinion in favor of education.

In order to achieve high quality education, Eclac also says it is necessary to provide schools with technological support that would allow them to teach the students research abilities and new ways of learning; to strengthen curricula and train teachers; to make school days longer and to give the schools more infrastructure.

In discussing the topic of quality, Unesco/Orealc see it as a complex and multifaceted phenomenon to be understood from many viewpoints. It discusses four aspects that comprise a high quality education, namely, the pedagogical, cultural, social and financial aspects. For Unesco, the pedagogical aspect is pivotal and is realized when the curricular goals are met. In regard to the cultural aspect, the documents say that the educational contents need to be based on the conditions, possibilities and aspirations of the various people it is directed at. From the social point of view, Unesco says that an education can be considered high in quality when it promotes equity. From the economic point of view, quality has to do with the efficiency of the use of resources earmarked for education (Unesco, Orealc, 2002, 2003).

In order to determine the quality of education, both Unesco and OECD use the paradigm input-process-results. The quality of education is therefore defined in relation to the resources, material and human, that are invested

in it, as well as in terms of what happens within the school and inside the classroom, during the learning process, in the curricula and in regard to the learning expectations of the students.

It also emphasizes that the quality of education is connected to evaluations in the sense that, despite the complexity of the term, quality can be determined on the basis of the educational results expressed by student performance. However, it notes that in addition to the performance levels achieved by the students, there is a need for more comprehensive analyses that help in elucidating these results in light of the various variables that surround the educational phenomenon.

The Unesco documents also point out that the advances achieved by the Latin American and Caribbean countries in the development of systems to evaluate the quality of education demonstrate the levels of student performance. However, it emphasizes that this performance is only one of a complex host of factors that define quality.

An adequate school environment has a direct connection to the issue of student performance. In reference to teachers, the aspects emphasized include the need for a college degree, the assurance of a suitable salary and that they teach at one school only. Finally, they the documents state the importance of parental involvement in school life. The schools should also have a well equipped library at their disposal.

The quality of education is, therefore, understood by the Unesco documents (2002, 2003) as a factor for the promotion of equity since the educational experience has a direct impact in the life of citizens and also contributes to promote equality of opportunities.

Another organization of crucial importance in this process is the World Bank. The concept of quality contained in the documents produced by the Bank is generally geared to determining the efficiency and efficacy of the educational systems especially by means of the teaching processes. Therefore, the projects proposed and funded by the Bank are based on the expansion of access, in the search for equity and internal efficiency and on a particular concept of quality (Banco Mundial, 1996). In the Bank's analysis, an improvement in the quality of education will take place by means

of the creation of national systems of educational evaluation and by ensuring an influx of inputs to the school such as: textbooks, equipment, laboratories and pedagogical training. In this sense, the Bank has focused on funding projects that have as their goal the improvement of the quality and management of the education, the evaluation of the learning process, the examination system, the educational administration, the technical aid and investigation, all of which are deemed crucial in the development of a high quality education (Banco Mundial, 1996).

The documents of the Bank also makes mention to the management processes as part of the strategy to promote the improvement of the quality of education. It says that the educational projects should encourage a flexible and autonomous management of the educational resources by the institution. In order to achieve this, new methods of teaching, greater attention to the educational background of teachers and an effective use of the control and evaluation systems for decision-making will be necessary.

According to the Bank, schools are effective when the teachers are familiar with the content and the goals of the curriculum, when they create a favorable learning environment in their classrooms and when they evaluate student progress, as well as their own effectiveness so as to continuously improve their methods.

In the Bank's view, the decisive factor to ensure the quality in the schools, especially those attended by the lower income population, is to make the student the focus of the educational system in such a way that they are actively involved in the learning process. In this context, the teachers are facilitators of the learning experience and not authoritarian figures (Banco Mundial, 1999).

## **2. THE CURRENT SITUATION OF THE QUALITY OF EDUCATION IN THE VIEW OF THE MINISTRIES OF EDUCATION OF THE COUNTRIES THE COMPRISE THE SUMMIT OF THE AMERICAS**

In order to identify the concepts, aspects, factors and evaluation mechanisms of the Quality of Education in the region, a questionnaire was created to allow the reality and experiences of

the 34 member states of the Summit of the Americas to be known. The questions asked were the following:

- a) What is the idea, concept or representation of the Quality of Education that guides the decisions on educational policies taken by the Ministry of Education in your country?
- b) What are the internal aspects or factors that permeate the concept used?
- c) What are the main factors taken into consideration to provide a High Quality Education in your country?
- d) How is the Quality of Education measured?

Not all of the 34 countries answered the questionnaire in a timely manner and this, in turn, did not allow all the answers to be processed and appreciated so as to provide an overview of the issues in the region as a whole. In the study carried out, the contribution of some of the countries were taken into consideration to determine the specificities, similarities and differences in the way the Quality of Education is viewed. The final document that will be made available on the II Hemisphere Forum website will include a table which will summarize all the answers received from the countries. This material will be extremely important as a basis for the discussions on the Quality of Education at the II Hemisphere Forum.

## **3. ASPECTS OF THE QUALITY OF EDUCATION**

### **3.1 Extra-school aspects**

The theoretical and conceptual definition and understanding and the analysis of the situation of school's in terms of the Quality of Education must take into account the external or extra-school aspects that influence this topic. These aspects have to do with the various opportunities of overcoming the factors that limit the lower income populations. Studies and research show that the extra-school aspects have an impact on the educational processes and on the educational performance by allowing a more significant learning experience. That is why these aspects cannot be overlooked if offering a high quality education for all is the ultimate goal.

### 3.1.1 The social sphere level: the socioeconomic and cultural aspects of the entities involved

A comprehensive understanding of the idea of a high quality school cannot lose sight of the social sphere, that is, of the *socio-economic and cultural aspects*, since the educational actions are carried out in the social sphere (according to the accumulation of economic, social and cultural capital of the users of the school), with its heterogeneous and plural socio-cultural context, whose problems are, in turn, felt in the schools. These problems include low scholastic achievement, undervaluing of the least favored social segments, including the self-esteem of students etc.

Research and field work in the educational field<sup>5</sup> have demonstrated the importance of variables such as the economic, social and cultural capital (of the students and their families) on the learning process and on the school and professional performance of the students. Generally speaking, the income levels, the availability of cultural and technological goods such as the Internet, the schooling of the parents, their reading habits, the family environment, the parental involvement in the school life, the image of success or failure projected on the student, the extra-curricular activities, among other factors, have a significant influence on the student performance and success.

In many instances, the socio-economic-cultural determinants are replaced by the ideology of natural abilities and gifts, which gives credence to the view that a student's success or failure is dictated by his or her natural potential. This *social view* is, often times, reinforced by the school and, especially, inside the classroom, expanding the process of exclusion of those who are already socially excluded based on their ethnicity, race, social class, economic, social and cultural capital, religion and so on.

Studies demonstrate that even the view the community has of the school and of the educational process, which leads users to choose the school and that gives the students motivation to finish his

or her studies, influences the teaching and the quality of the school. This also contributes to the educational expectations the teachers, parents and students have and in their acceptance as *normal* and *natural* that certain students have a particular standard of education.

The creation of conditions, aspects and factors for a high social quality education also has deal with marked socio-economic-cultural inequalities of the regions, localities, social segments and actors involved, especially among the current actors of the public schools, which requires that the quality of the school be of a *social character*. In other words, this quality should be historically and culturally sensitive in order to provide a strong, critical, ethical and sensitive education which is in tandem with public policies of inclusion and social redemption.

Therefore, the quality of education, from the extra-school point of view, implies in the need for, on the one hand, public policies, compensatory programs and school and extra-school projects to deal with issues such as: hunger, violence, drugs, sexuality, family disintegration, child labor, racism, school transportation, access to culture, health and leisure, among others, according to the specificities of each country and its educational system. On the other hand, it implies in the realization of the democratic view of education as a right and as a social good, which must be expressed by means of a school-pedagogical pact that, in taking into consideration the variety of socio-cultural backgrounds, is able to implement emancipatory educational processes.

This perspective, which deals with the problems that result from the social sphere, must be present, on the one hand, in the school's charter and must be expressed in the goals of the education, in the identification of the contents and concepts relevant to the teaching process, in the procedural evaluation aimed at correcting the problems that hinder a significant educational experience, in the intensive and adequate use of the pedagogical resources, in the involvement of the school community and, above all, in the investment in the basic and continuing education of the faculty.

<sup>5</sup> See Unesco (2002); Banco Mundial (2002); Inep (2004); Bourdieu (1998 1975); Pacheco (2004).



On the other hand, it is necessary to implement public policies, which include social policies or compensatory programs that can offset the socio-economic-cultural problems present in the public schools. In this sense, the various sectors must be involved in the improvement of the educational process understood in the wider sense to include cultural, physical fitness, leisure, scientific and technological aspects. In other words, it is imperative to advance to an educational society, in which the school fulfills its role in close connection to other socializing and educational spheres, ensuring economic, social and cultural conditions, as well as adequate funding to allow for the access and attendance of all of the segments to basic education (ages zero to 17), understood as a social right.

### **3.1.2 The State level: the legal aspect and the aspect of responsibilities and guarantees**

Mandatory and free basic education, with an increase in the number of years spent in school, has been understood as being a right of all citizens and a duty of the State to provide in almost all of the region's countries. This can be ascertained in the legislation as well as in the educational policies and programs of each country. Basic education comprises pre-school and kindergarten, usually lasting five years (ages 0 to 5), elementary education (ages 6 to 14) and secondary education, lasting three years (ages 15 to 17). In the case of secondary education, the medium term goal is to make it more available in all the member states of the Summit of the Americas.

It is important to note that the organization and management of the State underwent many significant changes during the 1990s and, as a result, the educational policies also underwent changes. Most of the countries carried out a reform of the State due to the new economic, political and cultural scenarios that took shape with the productive restructuring and with the globalization of capital. These reforms had an effect on the educational policies and, thus, many changes in the national policies for education occurred during the 1990s. The effects were also felt in the international arena, with global conferences, agreements and multilateral commitments on this topic.

In this context, basic education became a topic of central importance, especially in terms of making elementary education available to all of the population. The educational indicators of the countries of the Summit of the Americas are heterogeneous and the efforts made, as a result of this diversity, also have distinct features. However, as a general rule, they all resulted in a considerable increase in the availability of elementary education.

Along with the expansion of the availability of elementary education, new challenges were posed, among which can be cited, the emphasis on the quality of the education, continuing education and the progressive expansion of high quality secondary education.

All of these demands, connected to national and comparative evaluation processes, have led to changes, many times effective ones, in the organization of education and in the establishment of priorities and goals to be met by national education plans. These changes have been dictated by the transformations the social, political and economic modes of organization have sustained in the last decades. This situation has been analyzed by various studies that point to the existence of a wide range of educational policies molded by a common agenda, especially in regard to basic education (ages 0 to 17).

As a result of this process, it is worth mentioning, among others, the outcomes of the World Conference on Education for All, which took place in Jomtien and was sponsored by many international agencies and organizations, which have served as guidelines for the educational reform promoted in the region. The agenda of this conference, in its emphasis on the need to change the school systems and the educational processes, points to the paradigm of basic learning needs as the main aspect in this process of change.

In all of the countries of the region, the national or federal government has an active role in the regulation, control and supervision, in the financing and in the implementation of all educational policies which does not, however, preclude the states (provinces) and municipalities from expanding the educational services offered by them. The collaboration and integration regime between the national government, the provinces

and municipalities is another feature of the educational scenario in the region.

In addition, there is a greater concern in offering a definition and in guaranteeing *minimum quality standards*, which include equality in the conditions of access, attendance and performance at the school. In this sense, there are three priorities or complementary policies: the definition and implementation of national curricular guidelines or parameters so that all educational levels, cycles or modalities focus on the general and specific abilities called for by the job market and for the exercise of citizenship rights; the implementation of an evaluation system which measures school performance and aids in management and decision-making processes; the establishment of complementary and pedagogical support programs such as: textbooks, school lunches, school buses, modernization of schools, student health, safety at the school, among others, which should be linked to the educational systems of the member states of the Summit of the Americas.

The contemporary demand for the improvement of the quality of the education offered has lead countries and educational systems to acknowledge the complexity of the educational phenomenon and to think about quality in all its aspects, which implies taking note of the external and internal factors that affect the education of children, youth and adults. Society today demands a high quality education as well as an increase in the number of years spent in school, and this, in turn, has contributed to the understanding that education is a public good and a social right and should be provided by the State. The international expression of this situation takes the form of agreements, plans and common goals to ensure access and attendance.

### 3.2 Intra-school aspects

The theoretical-conceptual understanding and the analysis of a school's situation in terms of the Quality of Education, as seen above, must take into consideration the related extrinsic or extra-school aspects. On the other hand, it is

necessary to bear in mind the factors that come into play in the intra-school environment. In other words, studies, evaluations and research show that the intra-school aspects have a considerable impact on the educational processes and on the student performance because they are directly related to the organization and management, to the curricular guidelines, to the educational processes, the role and social expectations of the students, in the pedagogical planning, in the participative processes, on the evaluation and, therefore, on the general success of the students.

#### 3.2.1 The system level: conditions for the provision of education

The research about the conditions for a high quality education has emphasized the issue of the cost per student per year. This aspect takes into consideration the conditions and costs of establishing a school, the costs of materials utilized, maintenance costs, personnel costs, as well as an evaluation of the facilities, services offered, equipments, libraries, special laboratories, common areas, playgrounds and courts, among others.

The costs of effective or high quality schools have general aspects that must be taken into consideration (teaching, administrative<sup>6</sup> and support staff, materials, facilities, etc.) in accordance to the objective conditions of each country or educational system, which express the national, regional and local development possibilities. These specificities determine the average costs of effective or high quality schools on the basis of the parameters of each country or educational system. In this sense, there are certain *core characteristics* which determine important conditions or aspects in establishing quality standards.

Among the quantifiable categories of analysis, research (Unesco, 2002; Inep, 2004) demonstrates that the average number of students per classroom, the student/teacher ratio and the student/employee ratio are important indicators of high quality teaching since lower averages and ratios contribute towards a better educational environment.

<sup>6</sup> In the Brazilian case, a study performed by Inep (2004) indicates that expenditures with personnel (teachers, specialists and staff) account for, on average, 85% of the cost per student per year and in some states, up to 90%.

In this vein, it is also important to establish different student per classroom averages and different student/teacher ratios in the various levels and modalities of education as a means by which to ensure a high quality education. Young children in pre-school and kindergarten or in special education schools, for example, benefit from smaller classrooms. This awareness is important considering the many different modes of effective or high quality schools found and the diversity of conditions present in each country, which are determined by their socio-economic situations or by the varying commitment of the teaching networks with the quality of the education offered by them.

The commitment to offering a high quality education is also expressed in the funding of schools and in the money invested per student per year. Generally speaking, there are different levels of investment made per student per year in effective or high quality schools due to the quality of the work carried out by the schools, the various stages and modalities in basic education (ages 0 to 17), the different teaching networks in place in each state or due to the regional and local differences and inequalities. Understanding the realities of the systems, the needs of each stage, cycle or modality of education and the objective conditions in each country aids in the establishment of the minimum levels for funding policies as well as the priorities to ensure a high quality education.

At any rate, the cost per student per year varies significantly in the region and is connected to the way each country's educational system is set up, especially in terms of being centralized or decentralized. In particular in the case of decentralized systems, the differences in investments per student per year has had an effect on the performance of students from diverse systems within the same country.<sup>7</sup>

Another important element has to do with the different amounts of money invested by each country in basic education. Thus, the differences in investments per student are also present at the regional level and are made evident in terms

of the wealth produced by each country and the percentage of this wealth that is invested in education.

The research and studies conducted point to the importance of funding in the establishment of the objective conditions necessary for a high quality education and for the implementation of effective schools. As seen, the situation in the region is characterized by differences in terms of:

- a) the funding levels within each country which are determined by the way the educational systems are set up and of their respective responsibilities;
- b) the correlation between cost per student per year and the specific characteristics of each educational stage, cycle, level or modality;
- c) the funding levels of each country.

On the basis of the research and studies and in the above-mentioned conclusions, it is possible to establish that:

1) The amount of money invested per student per year is based on the specific characteristics of each stage, level or cycle of education. In Brazil, for example, the day care centers and pre-schools merit larger investments than the other levels of basic education<sup>8</sup> (Inep, 2004). Elementary education, offered to children between 7 and 14 years of age, has a lower cost than the day care centers and pre-schools but a higher cost than secondary or technical schools.

2) In regard to the facilities the concept of *equality of resources* should be employed given that the quality standards in schools should include building designs that cater to the needs of the clientele, that is, standards that take into consideration the age and height of the students, the climate in the region, the amount of time the students spend in school (half-day or full day) and, above all, the needs of the educational process. The facilities, in terms of meeting the minimum quality standards, must be viewed favorably by the users of the school and by the community.

<sup>7</sup> Besides this, the priorities established by the various actors which fund education (government, families etc.) must be taken into consideration.

<sup>8</sup> In Brazil, Basic Education (ages 0 to 17) is comprised by three stages: pre-school (ages 0 to 6), elementary school (ages 7 to 14) and secondary school (ages 15 to 17).

3) The facilities that must be present so that a school can provide a high quality education vary and depend, among others, on the pedagogical project, the organizational setting, the management of the systems and of the schools. However, in order to compare the national and international educational institutions, there are some minimum conditions that have an impact on the quality of the education offered which can be used, among which:

- a) classrooms that are compatible with the activities performed and to the needs of the clientele;
- b) a school environment conducive to teaching, leisure, sports, cultural activities, community meetings etc;
- c) adequate amounts of equipment in suitable condition for use in school activities;
- d) a library with reading rooms, reference rooms, rooms for individual or group study and online research, among others, including enough suitable materials to meet the demand generated by the student body of each school;
- e) laboratories for teaching, computer laboratories, toy rooms among others;
- f) support and counseling services;
- g) handicap accessible facilities and support for people with special needs;
- h) a safe and secure school environment;
- i) programs which promote a culture of peace in the school.

### **3.2.2 The school level: management and organization of school work**

Offering a definition for High Quality Education is a complex task because it involves diverse contexts, actors and situations. The research and studies,<sup>9</sup> especially qualitative, point out as important aspects of this definition: the structure and characteristics of the school, especially in terms of the projects developed; the educational and/or organizational climate; the type of management and its context; the management of the pedagogical practice; the collective decision-making

spheres; the school's political-pedagogical project; the participation of the school's community; the understanding the school agents have of quality; the student performance evaluations; the background of the faculty and the teaching conditions; accessibility, attendance and success, among others. All of these aspects have a negative and positive impact on the quality of learning at the school. In this sense, according to Matsuura<sup>10</sup> (2004, p. 1), a high quality school is one with

[...] a favorable learning environment, in which the teachers and administrators are motivational leaders and in which violence is replaced by a culture of peace and by the willingness of students to attend a school that meets their needs. A good school has a meaningful curriculum: it is grounded both in its own environment and in the network society.

Some of the conditions or characteristics established for effective schools derive from studies on the processes of implementation of the educational reform starting in the 90s. In this sense, Coralles (1999) presents some successfully implemented reforms focused on improving quality which include, among others: autonomous management of public schools (Canada), autonomy of schools and changes in the funding mechanisms (Chile), decentralization and greater control of parents over the management of schools (El Salvador), increase in the number of years spent in school and establishment of new methods of evaluating student performance (Jordan), decentralization of education and greater efficiency in the Ministry of Education (New Zealand), decentralization of the system of basic education and reorganization of the educational expenditures (Argentina), introduction of new academic standards and diversification of secondary education (Romania), establishment of local councils with the participation of administrators, teachers, staff and parents (Spain), improvement in elementary and secondary education (South Korea), radical decentralization and emphasis on basic education (Mexico), expansion of enrollment and curricular revision (Thailand), continuing education offered

<sup>9</sup> See Unesco (2002); Nóvoa (1999); Ação Educativa (2004); Inep (2004).

<sup>10</sup> General Director of Unesco.

to high school teachers (Uruguay). These indicators point to the diversity of aspects to be considered in establishing policies focused on improving the quality of basic education in the region, especially those policies which have to do with funding and with the management and organization of the educational systems and of the schools.

The issue of demand is among the aspects analyzed in the discussion of what a *good school* is, for the fact that one school is more sought out almost always indicates a positive evaluation of the quality of its teaching. However, the preference for good schools generates the need to establish selection modalities. In some countries, certain schools have a higher enrollment demand than other schools located in the same region and this requires the establishment of entrance examinations, definition of unified access criteria for the educational system and the qualification of some schools and users, among others. These processes might give rise to procedures that favor and/or discriminate against certain students on the basis of their socio-economic-cultural background and that favor certain segments of society in detriment of others.

The future of the former students is another important indicator of the quality of a school to students and parents. Studies indicate that, in the perception of parents and students, a good basic education is associated with greater possibilities of furthering education and with increased opportunities of insertion in the job market. This, in turn, leads to an improved quality of life and in social mobility.

It should also be noted that parents and school administrators have begun to give greater importance to student performance in the different evaluation processes performed by the systems and/or schools, which is testament to the relevance these exams have in the context of reform.

In addition to this, the general aspects of the school's organization are also taken into consideration in choosing a school. Four elements are important in this sense: the existence and use of hour-activity; the staff's relationship with the school; the importance given to and the motivation for work and, lastly, the quality of the school's environment and of its facilities.

The *quality of the school's environment and of its facilities* also contributes in offering a high quality education. Planned, welcoming and humane environments which are attuned to the needs of the school community have been mentioned by the schools and by the communities as important features. These sectors understand that the quality of the school's environment and of its facilities, considering the organizational logic and the management of the systems and of the cultural and educational specificities of the various educational stages, are necessary to carry out the pedagogical work and to manage the school in such a way that scientific knowledge can be apprehended and a high quality education can be ensured.

The organization of the school's work is also determined by the school's relationship with the community, with the students and among the staff in terms of conflict resolution, planning and the decision-making processes. In this sense, a *democratic and participative management* in the school is one of the central aspects in offering a high quality education.

In regard to the school's headmaster and the way in which he or she is chosen for the position, there are many and sometimes complex ways of choosing him or her and, at the same time, there is an emphasis on the ways that call for greater participation of teachers, students, parents and staff, which is aligned with the strengthening of the autonomy of the schools. The participatory process and other factors including educational background, professional experience, communication skills and the ability to motivate the different sectors of the school's community, can have a definite effect on the quality of the education offered.

On the topic of the importance of ensuring the *participation of the school's community*, most studies indicate that this is indeed an important aspect although there are differences in terms of the extent of this participation and the way it should take place. The strategies adopted to foment participation express the concept of participation in each country and the importance given to this process by the educational systems and by the schools. Among the most common

strategies<sup>11</sup> are the implementation of a school council, parent-teacher associations, forums for student organization and periodic meetings, parties, sports tournaments, cultural events etc.

Some countries or educational systems have a more limited concept of participation (very small involvement in specific activities). In other countries, the role of the community in the daily activities of the schools has a significant effect on the intra-school processes in that it mobilizes and involves the school's community and, in this way, makes a contribution to increasing the quality of the school. It is also verified that the more effective and the less formal the participative mechanisms are, the greater the impact of this factor on the educational processes of the school.

The participation of the parents within the schools, either in routine decisions or in other activities promoted for diverse purposes, has been shown by the research to be very important.

It is important to note that changes in the funding for education in certain countries, brought about by the educational reform, have led to the need for greater participation of outside sectors within the school to make up for the lack of resources. Thus, the schools have been forced to share the responsibility of maintaining them with the community because the public authority has not been providing enough resources to fund the school's needs and ensure a high quality education.

In regard to the issue of the autonomy of schools, the research describes the effects of administrative and financial autonomy which are not included in the sphere of pedagogical autonomy. The administrative aspect is varied and has a close relationship with the type of system adopted (decentralized or centralized). The financial aspect normally has a closer relationship with the funding policies which determine the amount of money each school has at its disposal. At the heart of the educational reform in course in many countries, various strategies have been adopted to secure other funding sources including: charging fees at public institutions, agreements, partnerships between schools and businesses etc.

The studies also emphasize that pedagogical autonomy has allowed certain schools to enjoy a greater freedom in establishing and implementing their pedagogical goals even though they sometimes cannot count on the contribution of all segments of the school community. This situation is caused by difficulties in mobilizing the community, by inexperience, centralism and bureaucracy of the educational system or even by a more technical or authoritarian concept of the administrators.

All of these issues are directly linked to the logic and the concept which guide the policies and the management of basic education (ages 0 to 17) in the various countries and to the understanding that education is a social right to be guaranteed with the active participation of society and as a basic pre-requisite for the fulfillment of the political and social role of a high quality education.

In order to create suitable conditions for the provision of a high quality education, it is necessary to ensure the safety of the school community. This can be done by implementing school uniforms, use of name tags, student identification, entry and exit logs, police rounds, controlling attendance, making walls and electrical fences taller and other measures for the protection of students, teachers and staff. Another strategy to deal with safety-related problems has to do with strengthening the relationships with the local community in order to make it realize that the school is a public space/equipment which serves the interests and improves the quality of life of the community as a whole and which must, therefore, be cared for.

In the school sphere, in other words, in the management and organization of the school's work, the following aspects can be cited as having an impact on quality:

- a) an organizational structure compatible with the goals of pedagogical work;
- b) the planning, monitoring and evaluation of programs and projects;
- c) the organization of the school's work in such a way that it is compatible with the

<sup>11</sup> In this regard, see studies and research about the democratization and participative management processes in the school, such as: Dourado (2003); Ferreira (2001); Paro (1996); Apple, Beane (1997), Unesco (2000), among others.

- educational goals established by the institution to ensure an effective learning experience;
- d) establishment of information and communication mechanisms between all of the sectors of the school;
  - e) the democratic and participative management which include administrative, financial and pedagogical conditions and mechanisms that ensure integration and participation of the different groups and people in activities and in school spheres;
  - f) characteristics of the headmaster: college degree, procedure to take office and experience;
  - g) the existence of a collective pedagogical project that takes into consideration the social and educational goals of the school, the school's autonomy, the pedagogical and curricular activities, the spaces for education;
  - h) the availability of enough teachers for all curricular activities;
  - i) the specification of relevant contents at the different levels and stages of the educational process;
  - j) the use of the proper pedagogical methods to develop the contents;
  - k) the implementation of evaluations to identify, monitor and solve the learning problems;
  - l) the existence and appropriate use of educational technologies and pedagogical resources;
  - m) the collective planning and management of the pedagogical work;
  - n) the implementation of a longer school day to ensure the proper space and time for the educational activities;
  - o) the implementation of mechanisms to ensure student participation in the school;
  - p) giving the proper value to services rendered by the school to the various users.

### **3.2.3 The teacher level: background, continuing education and pedagogical actions**

The argument for a broad program for the education and professional training of teachers has been frequently brought up in studies and research

of the educational sphere, in reform processes and in the educational policies of the different countries of the region due to the importance the quality of the teaching staff has on the improvement of student performance. However, there are many views and propositions in this regard ranging from giving teachers and their active role in the learning process great importance to attributing a secondary importance to them and their role in implementing a high quality education. Despite the existence of various approaches, there is a widespread dissatisfaction with the current salaries, career structure and working conditions.

This state of events has generated many controversies. In analyzing the career structure, the incentives and the salaries of teachers, Morduchowicz (2003) points out the dissatisfaction with the current salaries and also takes note of the limited effect of the career structure and of the incentive policies on the productivity of teachers. He also emphasized the complex relationship between salaries and professional performance, which is not linear, and which requires an understanding of the distinction between incentives and motivation. He does, however, underscore the need to implement policies of continuing education as well as policies that attribute proper value to the teaching staff.

In general terms, studies and research (Unesco, 2002; Inep, 2004; Nóvoa, 1999) call attention to the fact that effective or high quality schools have a faculty composed of qualified professionals who are committed to their jobs. These studies point to a direct relationship between the educational background of teachers and student performance: the educational background of teachers is an important condition in ensuring good student performance and, as a result, in enabling a high quality education. Some of the characteristics of the teachers of effective schools include: degrees and training suitable for the exercise of professional activities; stable professional situation; dedication to a single school; adequate professional conditions; teacher appreciation; career plan based on continuing education and others.

Another related aspect is that in schools considered effective, teachers have openings in their schedules during the day that enable them to devote time to activities outside the classroom.

This time allows them to study, interact with other teachers, work as a group, plan classes, organize events, meet with students and their parents and other activities aligned with the overall goals of the school. This kind of schedule ensures that teachers have more time to prepare their lessons and meet with students and the community and thus enhances the quality of the work provided by the teacher. In many schools, the time allocated for activities outside the classroom can represent up to 1/4 or even up to 1/3 of the teacher's time (despite regional differences). This time contributes to an improvement of the learning environment and the work conditions, besides creating an organizational climate that fosters professional development.

Another important factor in schools with positive results in terms of student performance has to do with the *dedication of teachers to a single school* since this entails that teachers will more fully meet the needs of the school, of the students and of the school community.

In regard to teaching experience, it has been verified that a *greater professional experience* has a positive effect on the quality of teaching. The greater number of years of teaching experience, however, must be correlated to policies of continuing education, teacher appreciation and with professional recognition so that this experience can have a positive effect on the quality of the teaching since the experiences are more relevant when teachers feels motivated and engaged in the pedagogical project of the school and in his or her own professional development. Therefore, the experience in teaching must be connected to a guarantee of effective opportunities for continuing education and to giving the profession its due relevance.

It is generally observed that there are great variations between teacher's salaries within each country and among the countries in the region, making evident the need for supplementary resources for the teaching network as a pre-requisite for offering a high quality education. The salary inequality found in the region may prevent children and youth of the member states from receiving a high quality education and must therefore be countered with policies that promote equality and teacher appreciation.

In regard to the *type of professional situation of teachers*, the schools with a greater number of full-time and permanent teachers have better results than schools in which teachers come and go often. A contract will ensure that teachers stay in place, will avoid that they teach at more than one school and have excessive working hours and also suffer from some of the diseases typical of the profession. Therefore, it is necessary to make efforts to ensure proper professional ties of teachers to a school since the precarious conditions offered to the temporary teachers subtracts from the quality of teaching.

In connection with the previous issues, there are factors such as motivation, work satisfaction and greater identification of the school as a work place which are crucial in producing a high quality education. When teachers feel appreciated and are encouraged by the group they can better perform their activities in the school. Better school results are usually connected to an environment conducive to the establishment of interpersonal relationships that attribute value to educational attitudes and practices, which also contributes to motivation and solidarity in the work place. These conditions seem to foster a mode of professional development which prizes teacher autonomy and collective work and foster a process of building a professional identity by emphasizing the technical-scientific and economic statute of the profession.

### **3.2.4 The student level: access, attendance and performance**

Student satisfaction and their active participation in the learning process are crucial factors to ensure their attendance and a good performance. This is conditioned, however, by the process of choosing a school. This choice has to do with the view the parents, students and community have of a school. There must be a desire to study at a particular school because of its good educational environment, the guarantee that the subject matter will be learned and the belief that that school will offer the skills for a successful school and professional life.

A high quality school is assessed as such, many times, by the fact that the students like the school, their classmates and teachers and by the fact that they make an effort to participate in the



learning process. In these schools, students are more actively involved because of the way they are taught, in other words, the classes and educational activities both within and outside the classroom are interesting and engaging because the teachers use appropriate strategies and pedagogical resources. These are schools in which the students recognize the value of the work of the teachers and the staff in general and, for this reason, are involved in the learning process.

When students sense they are learning, they project an academic and professional path of success which is positively viewed by parents, relatives and teachers. The expectation of success that students, parents, teachers and the community have may, therefore, be considered an important factor for student performance.

Thus, parents choose a school because of the evidence that it offers a good education; the students remain in school because, generally speaking, they enjoy the good relationships that exist between students, teachers, administration, parents and staff; the school environment is pleasant, educational, efficient and effective and all of this leads the students to study with greater diligence. The schools also have a positive evaluation because, since teachers are seldom absent, students have class everyday and because students are have high success rates in college entrance exams and/or they are able to find a position in the job market.

#### **4. SUMMARY OF THE STUDY: ELEMENTS FOR THE DEFINITION OF THE MINIMUM COMMON CONCEPTS AND DIMENSIONS OF THE QUALITY OF EDUCATION**

Throughout this paper, based on a review of the literature and on an analysis of documents, emphasis was placed on the need to analyze the Quality of Education from various viewpoints including the intra and extra-school conditions and from the point of view of individual and institutional actors. In this regard, a discussion on the Quality of Education implies the need to understand the various elements to qualify, evaluate and specify the nature, the properties and the desirable characteristics of the educational process, bearing in mind the production, organization, management and dissemination of important knowledge for the exercise of citizenship rights and, above all, the improvement of the learning process. In some

studies, evaluations and research and especially in the questionnaires filled out by the countries, it was made evident that there is a positive relationship between education and the full development of human beings because an education equips people with the knowledge and the abilities to lead a productive life in a democratic and intercultural society.

With the understanding that education is a social practice that takes place in various spheres and moments of the social life, the importance of a school education in the educational processes at its different levels, cycles and modalities was underscored. This draws attention to the relevance of public policies, in particular social and educational policies, in dealing with the extra-school issues that interfere with the educational process and which deal with the specification of educational goals and principles that guide the learning process and its connection with student's background and with the national project for the educational system.

This paper also emphasized the historical character of the quality of education since ideas, concepts and representations on the topic change in time and space, especially if the more pressing transformations of contemporary society, fueled by the new social demands and requirements in place in the member countries of the Summit of the Americas, are taken into consideration.

The document also underlines the extrinsic (extra-school) and intrinsic (intra-school) aspects as being crucial for the theoretical and conceptual specification and for the analysis of the school's situation in terms of the Quality of Education. These aspects, when viewed together, have to do with the possibility of social mobility through education and also have to do with the organization and management of the educational process. Studies and research have demonstrated that the extra and intra-school aspects have an effect on the educational process and, as a result, on the learning experience of students and that is the reason why these aspects must be kept in mind in establishing educational policies and programs and actions of educational management focused on producing a high quality education for all.

Among the extra-school aspects there are two levels: the social sphere and the rights, duties and

guarantees sphere, each one with aspects relevant for the definition of the Quality of Education.

#### **4.1 The social sphere level: the socioeconomic and cultural aspects of the entities involved**

- The impact of the accumulation of economic, social and cultural capital of the families and the students in the learning process.
- The need to establish public policies and school projects to deal with issues such as: hunger, drugs, violence, sexuality, families, race and ethnicity, access to culture, health, etc.
- Adequate management and organization to deal with the diverse socioeconomic backgrounds of students.
- An effective evaluation of the individual and social identity of students bearing in mind their full development and a meaningful learning experience.
- The implementation of actions and programs directed at the economic and cultural dimension, as well as to motivational aspects, that have an effect on the choice and attendance of students and also on their participation in the learning process.

#### **4.2 The State level: the legal aspect and the aspect of responsibilities and guarantees**

- The expansion of basic education as a right of the individual and as duty of the State.
- The establishment and guarantee of minimum quality standards, including equal conditions for access and attendance.
- The establishment and implementation of national guidelines for all levels, cycles and modalities of education.
- The implementation of an evaluation system to aid in the management

process and to ensure a good learning experience.

- The existence of complementary and support programs tailored to the specific needs of each country, such as: textbooks, school lunches, school transportation, technological resources, safety at schools etc.

#### **4.3 The system level: conditions for the provision of education**

Among the intra-school aspects, four topics were considered most relevant: conditions for the provision of education; management and organization of school work; background, continuing education and pedagogical actions and access, attendance and performance, each one with relevant features that make a contribution in offering a high quality education.

- The existence of facilities which meet the minimum standards of quality as defined by the national education system in agreement to the positive evaluation of the users.
- A school environment conducive to teaching, leisure, sports, cultural activities, community meetings etc.
- Adequate amounts of equipment in suitable condition for use in school activities.
- A library with reading rooms, reference rooms, rooms for individual or group study and online research, among others, including enough suitable materials to meet the demand generated by the student body of each school.
- Laboratories for teaching, computer laboratories, toy rooms among others.
- Support and counseling services.
- Handicap accessible facilities and support for people with special needs;
- A safe and secure school environment.
- Programs which promote a culture of peace in the school.

- Specification of cost per student per year which ensures conditions to provide a high quality education.

#### **4.4 The school level: management and organization of school work**

- Organizational structure compatible with the goals of educational work;
- Planning, monitoring and evaluation of programs and projects.
- Organization of the school's work to be compatible with the educational goals established by the institution with the learning experience in mind.
- Appropriate information and communication mechanisms among all of the school's sectors.
- Democratic and participative management of administrative, financial and pedagogical aspects; integration and participation mechanisms of the various groups and people in the school's activities and spaces.
- Appropriate characteristics of the school's headmaster including: a college degree, procedure to take office and experience.
- The existence of a collective pedagogical project for the school that takes into account the social and educational goals of the school, the school's autonomy, the pedagogical and curricular activities, the moments and spheres of education.
- The availability of teachers for all of the curricular activities.
- The specification of relevant curricular programs at the different levels, cycles and stages of the learning process.
- Pedagogical methods appropriate to the development of the contents;
- Evaluations focused on the identification, monitoring and problem solving for the development of the school.

- Appropriate educational technologies and pedagogical resources to the learning process.

- Collective planning and management of the pedagogical work.

- Longer school day to ensure adequate time for the educational activities.

- Mechanisms to allow student participation.

- User appreciation for the services rendered by the school.

#### **4.5 The teacher level: background, continuing education and pedagogical actions**

- Teacher profile: degrees and training suitable for the exercise of professional activities; stable professional situation; dedication to a single school; adequate professional conditions; teacher appreciation; career plan based on continuing education and other requirements.

- Policies for teacher training and appreciation: career plan, incentives, benefits.

- Specification of the student/teacher relationship appropriate to the level, cycle or stage of schooling.

- Assurance of enough school hours to perform planning and study activities, pedagogical meetings, parent meetings etc.

- Environment conducive to the establishment of interpersonal relationships which value educational attitudes and practices, contributing to the motivation and solidarity in the work place.

- Attention to students in the school.

#### **4.6 The student level: access, attendance and performance**

- Conditions of attendance and access sensitive to the socio-economic and cultural diversity and to the guarantee of satisfactory student performance.

- Attention to the impression parents and students have of the school's quality and which lead them to have a positive view of the school, the other students and the teachers, as well as of the learning process and methods.
- Evaluations based on the improvement of the learning conditions which allow the establishment of appropriate standards of educational quality and which are focused on the development of students.
- Positive perception of students in regard to the learning process, the educational conditions and the expectation of future success in the academic and professional realms.

To conclude, it is worth mentioning that the concern with the evaluation of the quality of education is present in most of the countries in the region and includes the analysis of the intra and extra-school factors. This, in turn, makes

evident the complexity of the educational process in its multiple facets.

These wide-ranging evaluations seek to measure the student's reading, mathematical and scientific skills and have been the object of policies and actions to organize and further develop their scope by taking into consideration other variables such as self-evaluation and institutional development. This effort has led to more complex analytical parameters which contribute to the evaluation of this situation by assessing other non-standardized variables.

Generally speaking, these evaluations make evident that there are a host of intrinsic and extrinsic factors associated to the school's work and to the learning process. The evaluations carried out in the region have become significant in disseminating information, in promoting educational integration and in the uniformity of the educational systems, actions and interventions in the member states of the Summit of the Americas.

## BIBLIOGRAPHY

AÇÃO EDUCATIVA. *Indicadores da qualidade na educação*. São Paulo: Ação Educativa, 2004.

APPLE, M.; BEANE, J. (Org.). *Escolas democráticas*. São Paulo: Cortez, 1997.

BANCO MUNDIAL. *Brasil: justo, competitivo, sustentável – contribuições para debate*. Washington, D.C., 2002.

\_\_\_\_\_. *Estratégia do Banco Mundial para a Educação na América Latina e no Caribe, 1999*. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org>> Acesso em: 20 set. 2001.

\_\_\_\_\_. *Estratégia sectorial de educación*. México, 1999.

\_\_\_\_\_. *Prioridades y estrategias para a educación: Exame del Banco Mundial*. México, 1996.

BOURDIEU, Pierre. *Escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, 1998.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *A reprodução*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. *O custo-aluno no ensino médio*. Brasília: MEC/Semtec, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. *Plano de Qualidade para a Educação Básica*. Diagnóstico e ações para elevar o nível de qualidade do ensino nas escolas brasileiras. Brasília: MEC/SEB, 2005.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Ridell, 1999.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, Lei n. 9.394, de 24 de dezembro de 1996.

BRASIL. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial, Brasília, de 26 dez. 1996.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Censo Escolar*. Sinopse Estatística da Educação Básica – 2003. Brasília, 2004a.

\_\_\_\_\_. *Data Escola Brasil*. Disponível em: <<http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2004b.

\_\_\_\_\_. *Mapa do analfabetismo no Brasil*. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. *O desafio de uma educação de qualidade para todos: educação no Brasil – 1990-2000*. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. *Relatório Problematização da Qualidade na Pesquisa: levantamento do custo-aluno ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade*. Brasília: Inep, 2004c.

\_\_\_\_\_. *Saeb 2003*. Brasília, 2004d.

BROCK, Colin; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). *Os desafios da educação no Brasil*. Tradução de Ricardo Silveira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

CAMARGO, R. *Gestão democrática e nova qualidade de ensino: o Conselho de Escola e o Projeto da Interdisciplinaridade nas Escolas Municipais da Cidade de São Paulo (1989-1992)*. 1997. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, São Paulo, 1997.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (Cepal). Documento de 2000. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. México, 2000.

CORRALES, Javier. *Aspectos políticos das implantações de Reformas Educativas*. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe. Documento n. 14, 2000.

DARLING-HAMMOND, L.; ASCHER, C. *Creating accountability in big city schools*. 1991. (Urban Diversity Series ; n. 102).

DELORS, Jacques. *Educação: um tesouro a descobrir*. São Paulo: Cortez: Brasília: MEC, Unesco, 1998.

DOURADO, Luiz F.; PARO, Vitor H. *Políticas educacionais e educação básica*. São Paulo: Xamã, 2001.

DOURADO, L. F (Org.). *Gestão escolar democrática*. Goiânia: Alternativa, 2003.

ENQUITA, M. F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P.; SILVA, T. *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 93-110.

FERREIRA, Naura S. C. (Org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 2001.

GAJARDO, Marcela. *Reformas educativas em América Latina: balance de una década*. Preal, 1999. n. 15.

IZQUIERDO, Carlos Muñoz. *Desarrollo de una propuesta para la construcción de indicadores del impacto social de la Educación en América Latina y el Caribe*. Cidade do México, D.F., enero 2003. Disponível em: <<http://www.prie.cl>>. Acesso em: 24 maio 2005.

LABORATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS BUENOS AIRES. *Las reformas educativas en los países del Cono Sur: algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2005.

LIMA, Licínio C. *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga, PT: Universidade do Minho, 1998.

MATSUURA, Koichiro. Qualidade da educação: desafio do século 21. *Notícias Unesco*, Brasília, n. 25, set./dez. 2004.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. *Carreiras, incentivos e estruturas salariais docentes*. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe. Documento n. 23, 2003.

NÓVOA, António (Coord.). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Dom Quixote, 1999.

OECD. *Education at a Glance*. OECD indicators 2003. França: Organization for Economic Co-operation and Development, 2003.

OECD. UNESCO-UIS. *Financing Education – Investments and Returns*. Analysis of the World Education Indicators. França: 2002 Edition.

OLIVEIRA, J. F.; BITTAR, Mariluce. *Gestão e políticas da educação*. Rio de Janeiro: DP & A, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Panorama social da América Latina: 2002-2003*. Santiago do Chile, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). *Informe sobre desarrollo humano 2001: poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*. México, Ediciones Mundi-Prensa, 2001. Disponível em: <<http://www.pnud.org>> Acesso em: set. 2001.

PACHECO, Eliezer. *Uma nova dimensão da aprendizagem*. Brasília: Inep, 2004.

PARO, V. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, L. *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. Campinas: Papirus, 1996.

RIOS, Terezinha Azeredo. *Compreender e ensinar: por uma docência da melhor qualidade*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, B. S. Uma concepção multicultural de direitos humanos. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 39, 1997.

SCHWARTZMAN, Simon. *El futuro de la educación en America Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Unesco, 2001.

SILVA, Maria Emília Pereira da. *Qualidade funcional: gênese de uma “nova” qualidade em educação*. [s.d.]. 19 p. Não publicado.

UNESCO. Laboratório Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. *Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos*. Santiago de Chile, sept. 2002b.

\_\_\_\_\_. *Primer estudio internacional comparativo*. Santiago de Chile, 1998.

\_\_\_\_\_. *Primer estudio internacional comparativo, segundo informe*. Santiago de Chile, 2000.

\_\_\_\_\_. *Informe Técnico*. Santiago de Chile, 2001.

UNESCO. Proyecto Regional de Indicadores Educativos. *Alcanzando las metas educativas: Informe Regional*. Santiago de Chile, 2003.

\_\_\_\_\_. *Panorama educativo de las Americas: Informe Regional*. Santiago de Chile, 2002a.

UNESCO. *Formação de recursos humanos para a gestão educativa*. Brasília, 2000. (Cadernos da Unesco Brasil. Série Educação, v. 4).

UNESCO. *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Oficina Regional de Edicación de la Unesco para America Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Unesco, 2001.

UNESCO. Cumbre de las Américas. *Alcanzando las metas educativas: Informe Regional*. Proyecto Regional de Indicadores Educativos, Santiago de Chile, agosto de 2003. Disponível em: <<http://www.prie.cl>>. Acesso em: 10 maio 2005.

\_\_\_\_\_. *Panorama educativo de las Americas*. Informe Regional. Proyecto Regional de Indicadores Educativos. Santiago, Chile, enero 2002. Disponible em: <<http://www.prie.cl>>. Acesso em: 10 maio 2005.

UNESCO. OECD. *Literacy skills for the World of tomorrow – further results from Pisa 2000*. 2003.

VERHINE, R. Determinação de custos educacionais: uma análise panorâmica do estado da arte. *Revista Educação*, Porto Alegre, v. 21, n. 35, p. 107-122, 1998.

XAVIER, A. C. da R.; MARQUES, A. E. *Custo direto de funcionamento das escolas públicas de 1º grau da região Sul*. Brasília: MEC, SEB, 1988.



## Appendix

### Summary table of the questionnaire about the quality of education in the member countries of the Summit of the Americas

<p style="text-align: center;"><b>Question 1</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Which idea, concept or definition of Quality of Education guides the establishment of educational policies by the Ministry of Education in your country?</li></ul>
<p style="text-align: center;"><b>Question 2</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• What are the internal aspects or factors which governs the concept employed?</li></ul>
<p style="text-align: center;"><b>Question 3</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• What are the main factors taken into consideration to ensure the provision of a high quality education in your country?</li></ul>
<p style="text-align: center;"><b>Question 4</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• What methods are used to assess the Quality of Education offered?</li></ul>





