

Associação Nacional de História – ANPUH
XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - 2007

A marca dos anos 1990 na forja das políticas educacionais brasileiras: o olhar a partir de um estudo de caso

Rosimar Serena Siqueira Esquinsani*

O texto examina a construção de políticas educacionais a partir do contexto da década de 1990, trazendo como pano de fundo a trajetória de uma rede municipal de ensino no interior sul-rio-grandense, baseando-se em uma pesquisa qualitativa desenvolvida dentro de duas abordagens: a análise de conteúdo e a revisão bibliográfica. Os anos 1990 são assinalados pela consolidação da globalização econômica, que desencadeou um processo de reformulação das políticas públicas e fundamentou uma reforma educativa assentada na idéia da educação como peça central para o desenvolvimento humano mas que, em contrapartida, trouxe a perspectiva economicista para a agenda de debates educacionais. No Brasil, a reforma foi assinalada por leis e planos, iniciados com o Plano Decenal de Educação Para Todos (1993) e que desembocaram no Plano Nacional de Educação (2001). No município foco dos estudos, a década de 1990 foi marcada pela ênfase em avaliações externas; pela disseminação de práticas de intervenção no cotidiano escolar, como a formação docente em serviço; pela consolidação da perspectiva construtivista enquanto eixo de políticas voltadas para prática pedagógica; além da perspectiva economicista de racionalização de recursos humanos e financeiros.

Palavras-chave: política educacional – reforma educativa – estudo de caso

The text it examines the educational politics construction from the context of the decade of 1990, bringing as background the trajectory of a municipal network of education in the Rio Grande do Sul province, based on a qualitative research developed inside of two boardings: the content analysis and the bibliographical revision. The 1990's are designated by the consolidation of the economic globalization, that unchained a process of public politics reformularization and based an educative reform seated in the idea of education as central part for the human development but, on the other hand, it brought an economic perspective for the agenda of educational discussions. In Brazil, the reform was designated by laws e plans, initiates with the Decennial Plan of Education For All (1993) who lead to the National Plan of Education (2001). In the city focus of the studies, the decade of 1990 was marked by the emphasis in external evaluations; by the dissemination of intervention on the daily school, as the teaching formation in service; through the construction perspective consolidation as source of politics directed to the education practical; beyond of the economic perspective of rationalization of human and financial resources.

Word-key: educational politics - educative reform - study of case

Para início de conversa...

No início dos anos 2000, pesquisei acerca da (re) construção de políticas

*Doutora em Educação, professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo / UPF. Pesquisa financiada pelo CNPq e pela Fapergs.

educacionais no âmbito municipal, a partir de uma análise que incidiu sobre doze anos na trajetória histórica da Rede Municipal de Ensino de Passo Fundo / Rio Grande do Sul, de 1993 a 2004, ou o período equivalente a três administrações municipais. O texto final foi construído a partir de uma pesquisa qualitativa sobre um estudo de caso, desenvolvido dentro de duas abordagens metodológicas: a análise de conteúdo e a revisão bibliográfica.

Tal pesquisa mapeou o que representava a década de 1990 para a citada rede de ensino: um momento emblemático onde se traçaram os rumos do que hoje entendemos ser a Rede Pública Municipal de Ensino de Passo Fundo/RS. Ocorre que os enfoques das políticas educacionais verificados no estudo não estão de forma alguma, descontextualizados de políticas, ações e programas traçados em diferentes níveis e esferas administrativas, ao longo da década em questão.

Disto resta a conclusão que os anos 1990 tiveram um peso preponderante no desenho da educação pública, seja pelos rumos contextuais tomados, seja pelas ênfases projetadas em se tratando de políticas educacionais.

Destarte, analisar a marca dos anos 1990 na forja das políticas educacionais brasileiras, tendo como pano de fundo um estudo de caso, é sublinhar a relevância que acontecimentos tecidos no seio dos anos 1990 representam no perfil histórico traçado para a educação nos anos 2000.

Os anos 1990...

O paradigma econômico-estrutural que fundamentou o Estado capitalista dos últimos anos do século XIX até meados do século XX, entra em crise no período pós-Segunda Guerra Mundial. Desta crise surge o traçado de novos rumos para o capitalismo em escala planetária, provocando uma ampla reestruturação político-econômica e cultural das relações sociais e de trabalho em sua dinâmica de desenvolvimento, cujas características constituem o chamado ‘neoliberalismo’.

O neoliberalismo, nas fronteiras da intencionalidade do texto, é entendido como uma “... reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar” (ANDERSON, 1998: 09), gestada na Europa, no final da II Guerra. A idéia central era que, as políticas reguladoras e de redistribuição social do Estado de bem-estar, acabariam por ferir as liberdades econômicas e políticas, interferindo no livre jogo do mercado e na “saúdável desigualdade” (ANDERSON, 1998: 11) da sociedade. O remédio, segundo os defensores do neoliberalismo, seria “... manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder

dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (ANDERSON, 1998: 11)

Esta nova ‘leitura’ apregoa uma ordem social em que o campo econômico se constitui na base de articulação das questões sociais, além de ser o modelo de orientação das políticas públicas em geral, e educacionais em particular. As antigas teses centradas na idéia da educação como investimento, deram lugar a uma concepção de educação como capital técnico, associada ao novo paradigma econômico, o que remetia a novos enfoques e novas prioridades.

Além do mais, o cenário de transformações provocadas pelo advento da globalização em escala planetária, trouxe reflexos para a esfera educacional no âmbito da América Latina, principalmente em países como Argentina, Chile e Brasil, que desde a década de 1990 vêm passando por um amplo processo de reformulação das políticas públicas e de modo especial das políticas educacionais.

Isto porque alguns contornos importantes da chamada globalização também definem novas relações entre classes e grupos/setores sociais, no momento em que reestruturam o mercado de trabalho (BURBULES; TORRES, 2004).

Os anos de 1990 também consolidam a ingerência do Banco Mundial¹ na forja das políticas sociais (educacionais) para os países em desenvolvimento. Entre as propostas apresentadas por tal agência, figuram: a) o investimento em medidas prontas, quase universais e aplicáveis em distintas realidades; b) descentralização de sistemas educativos; c) o realocamento de recursos na educação básica (em detrimento do ensino superior, por exemplo), pois a capacidade de trabalho das classes economicamente desfavorecidas cresce com a educação básica; d) avaliação de unidades educativas, instigando a concorrência; e) programas suplementares destinados a sanar certos ‘déficits’ que afetam o aprendizado: educação pré-escolar, programas de saúde e nutrição direcionados à fome a curto prazo (almoço ou lanche...); f) capacitação do corpo docente mediante programas paliativos em serviço e, g) manutenção de um número mínimo de alunos por turma... (adaptado de CORRAGIO, 2000: p. 100-101).

¹ O Banco Mundial é uma instituição financeira multilateral, integrado/composto por diversas agências, entre elas, o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD e a Associação Internacional de Desenvolvimento – AID. Tal organização foi criada em 1944, na Conferência de Bretton Woods, e teve sua fundação vinculada ao Fundo Monetário Internacional (FMI), sendo ambas instituições frutos da preocupação dos países centrais com uma nova ordem internacional no pós-guerra, sobretudo no tocante a uma maior estabilidade econômica mundial, de forma a propulsionar o crescimento e evitar crises. (adaptado de TOMMASI; JORGE; HADDAD, 2000)

Tais propostas têm influenciado a gestão de redes e unidades de ensino, bem como a elaboração, organização e aplicação de políticas sociais, em especial educacionais. Ou seja, a influência de organismos internacionais de financiamento levaram a uma reforma educativa que trata a educação como mediação para o desenvolvimento econômico pela formação de capital humano.

A educação passa a ser peça central para o desenvolvimento humano e, em contrapartida, a perspectiva economicista passa a figurar na agenda de debates e reformas no campo da educação, agora encharcado por uma perspectiva econômica e de co-relação entre a prática pedagógica formal e o mercado.

Pois (CORAGGIO, 2000: 102):

Para enquadrar a realidade educativa em seu modelo econômico e poder aplicar-lhe seus teoremas gerais, o Banco [Mundial] estabeleceu uma correlação (mais do que uma analogia) entre sistema educativo e sistema de mercado, entre escola e empresa, entre pais e consumidores de serviços, entre relações pedagógicas e relações de insumo-produto, entre aprendizagem e produto, esquecendo aspectos próprios da realidade educativa.

Assim, o agudo debate em torno da Reforma Educativa enquanto um dos veios das reformas sociais mais amplas características do período, também balizou a década de 1990.

No Brasil, a reforma na área educacional foi assinalada por meio de leis, planos e decretos, com relevo para o Plano Decenal de Educação Para Todos (1993), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), os Parâmetros Curriculares Nacionais (1997) e o Plano Nacional de Educação (2001).

A década de 1990 no município de Passo Fundo/RS

O alvorecer da década de 1990 traz novos tempos e os tempos eram, seguramente, de reformas na área da educação.

Entre a década de 1980 e os primeiros anos da década de 1990, são divulgados entusiasticamente aqui no Brasil, os estudos psicopedagógicos baseados nas idéias de Piaget e Vygotsky, estudos que defendiam o processo de ensino-aprendizagem em uma perspectiva mais inovadora do que as idéias e ideais da escola tecnicista ainda em voga. É o advento do chamado ‘movimento construtivista’, que entra em cena contestando as práticas pedagógicas de abordagens superficiais, envolvendo o apelo à memorização pura e simples dos conteúdos, não raras vezes desconectados do cotidiano, sendo a escola vista como uma ‘re-passadora’ de conteúdos.

A década de 1990 também nasce sob o impacto da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em março de 1990 e que vai desembocar, no Brasil, na construção do Plano Decenal de Educação Para Todos, datado de 1993.

Tal Plano materializou o alinhamento do Brasil às premissas de Jomtien; definiu a educação como tema central na agenda de desenvolvimento do país; demonstrou a boa-vontade brasileira na definição de políticas coadunadas com as diretrizes de órgãos como o Banco Mundial, pois “com esse plano o Brasil traçava as metas locais a partir do acordo firmado em Jomtien e acenava aos organismos multilaterais que o projeto educacional por eles prescrito seria aqui implantado” (SHIROMA et al., 2002, p. 62); além de defender a educação como via de acesso aos 'códigos de modernidade' que segundo Shiroma et.al.(2002: 64). seriam as capacidades

...requeridas para o manejo das operações aritméticas básicas, a leitura e compreensão de um texto escrito, a comunicação escrita, a observação, descrição e análise crítica do entorno, a recepção e interpretação das mensagens dos meios de comunicação modernos e participação no desenho e execução de trabalhos em grupo

Outro olhar inaugurado pela década de 1990 diz respeito a infância e a adolescência. O Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei no. 8.069, de 13 de julho de 1990 -, introduz mudanças significativas em relação à legislação anterior, o chamado Código de Menores, instituído em 1979. Crianças e adolescentes passam a ser considerados cidadãos, com direitos pessoais e sociais garantidos, desafiando administrações públicas em diferentes níveis a implementarem políticas públicas especialmente dirigidas a esse segmento.

A década de 1990 ainda é assinalada, aqui no Brasil, pela prática de avaliações externas de redes e sistemas de ensino:

Nos anos finais da década de 1980 registra-se a primeira iniciativa de organização de uma sistemática de avaliação do ensino fundamental e médio, em âmbito nacional. Esta sistemática é denominada pelo Mec, a partir de 1991, de Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). O SAEB toma como um dos indicadores da avaliação o desempenho em provas de uma amostra de alunos do ensino fundamental e médio, de todas as Unidades Federadas (SOUZA; OLIVEIRA, 2003: 880).

No município examinado, o início da década trouxe a ênfase no controle externo e na comparação/competição entre as escolas da rede; causa e efeito da preocupação crescente com a aferição da qualidade do ensino.(Ata no. 37/95, de 20/12/95).

As ações e políticas objetivavam reverter o quadro de reprovação nas escolas municipais, buscando consolidar um perfil de qualidade para a rede municipal de ensino, sobretudo através do fomento à competição entre as unidades educativas (Ata no. 34/95, de 04/10/95). Contudo, nenhum outro tema é mais latente e característico da década de 1990 no município em foco quanto as avaliações externas (Ata no. 09/93, de 04/08/93).

Peça central dos mecanismos de controle estatal sobre o produto da escolarização, a avaliação externa foi alvo dos mais ferrenhos ataques à política educacional organizada no município de Passo Fundo na primeira metade da década em questão. Criticado sobretudo por deslocar o foco de atenções dos processos para os produtos (SOUZA; OLIVEIRA, 2003), a avaliação externa – também no caso em estudo -, tratou de verificar o produto da ação da escola, certificando sua qualidade.

Por outro lado:

... a avaliação legítima "valorações" úteis à indução de procedimentos competitivos entre escolas e sistemas para melhorar pontuações nos rankings, definidos basicamente pelos desempenhos em instrumentos de avaliação em larga escala. Tal competição é garantida pela associação entre desempenho e financiamento, podendo redundar em critérios para alocação de recursos, que incidem, até mesmo, em remunerações diferenciadas dentro de sistemas de ensino que até a pouco trabalhavam com a noção de remunerações isonômicas... (SOUZA; OLIVEIRA, 2003: 876)

Basicamente, a avaliação externa no contexto em estudo era justificada com base na qualidade e cobrança de resultados, argumentos que expressam

... uma concepção acerca do papel do Estado na condução das políticas educacionais. Ao que parece, a questão central nesta proposta não é a de buscar subsídios para intervenções mais precisas e consistentes do poder público, ou seja, uma análise das informações coletadas para definição e implementação de políticas para a educação básica, mas sim difundir, nos sistemas escolares, uma dada concepção de avaliação, que tem como finalidade a instalação de mecanismos que estimulem a competição entre as escolas, responsabilizando-as, em última instância, pelo sucesso ou fracasso escolar (SOUZA; OLIVEIRA, 2003: 881).

Entretanto e a despeito das críticas, o exame possível acerca desta matéria não pode fugir de dois comentários: a) a emergência da regulação avaliativa se deu no percurso da configuração de um novo paradigma de gestão educacional: os testes de aprendizagem em larga escala como subsídios para ações e políticas no campo da educação, tão utilizados hoje pelos distintos entes federados (tripé avaliação – informação – ação). A estranheza causada pela aplicação dos testes padronizados no município foco de estudos tinha como origem o pioneirismo da aplicação deste modelo e, b) a tão combatida avaliação externa foi a gênese de uma nova cultura nas escolas públicas municipais de Passo Fundo, cultura esta impregnada

por valores de majoração e potencialização do perfil dos docentes da rede (no que tange ao aspecto competência), e do abandono do discurso diminutivo: 'coitadinha da professorinha que dá aulinha na escolinha' - incapaz de fazer algo em face do contexto -, uma cultura que gerava um modelo de vitimização, auto-comiseração e conformação. A partir da avaliação externa a rede foi colocada à prova, exposta, desvelada...

Não é possível ainda, descolar os testes padronizados encetados pela Secretaria Municipal de Educação na início dos anos 1990, de uma tendência vislumbrada em diversos níveis da administração pública em todo o país e por diferentes partidos políticos: as **avaliações externas enquanto via de regulação estatal da educação**, tendência que se consolidou nos anos posteriores, sendo mesmo uma das mais efetivas políticas públicas para o campo da educação nos dias atuais.

Trata-se do embrião do estado avaliador e da “cultura do desempenho”(SANTOS, 2004: 1151) , tão aplaudida contemporaneamente (SANTOS, 2004: 1151):

Os diferentes e reiterados tipos de críticas aos chamados “ineficientes sistemas burocráticos de governo” deram abertura e legitimidade à penetração crescente de uma nova lógica de administração derivada do setor privado. Essa nova lógica lentamente vai introduzindo formas, muitas vezes bastante sutis, de privatização, mas seu elemento-chave é a análise de desempenho de pessoas e de instituições. A garantia da implementação de políticas, que se estruturam e se desenvolvem com base na cultura do desempenho, é assegurada pela criação do Estado avaliador.

Já os anos finais da década de 1990 desenharam-se no campo educacional, sob o impacto de três eventos: a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; o relatório Jacques Delors e a proximidade (quase) ‘mítica’ do final do milênio.

Os anos subseqüentes à homologação da LDB 9.394/96 foram marcados por uma intensa mobilização dos educadores no estudo de tal lei (CADERNOS de Reflexão I, 1999), sobretudo nos aspectos tocantes à sua exeqüibilidade (jurisprudência).

Tal contexto provocou nos educadores a ânsia por formação continuada, tanto na perspectiva de apropriação do texto legal, quanto para dar conta de temas e situações até então pouco discutidas em redes e unidades educativas, como: o Projeto Político-pedagógico (que apesar de não ser 'novidade', com a LDB fica expressa sua obrigatoriedade); a articulação das unidades educativas com a comunidade, e todos os demais temas atinentes a estas novas possibilidades: discussões de currículos, planos de estudos, recuperação, problemas de aprendizagem... (Atas no. 59/97, de 18/04/97 e 55/97 de 27/02/97).

Neste sentido, foi feita uma opção política assentada na percepção de que é preciso respaldar o professor para que ele se construa profissionalmente ao longo da carreira, e não

apenas com a formação inicial (CADERNO Propostas e Ações, 2000).

O Relatório Jacques Delors – Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a educação para o século XXI, sob o título “Educação: um tesouro a descobrir” –, iniciado em março de 1993 e concluído em setembro de 1996, toma o cenário da globalização das relações econômicas e culturais e o transforma no palco que reconfigura o papel da educação.

Tal relatório, publicizado e publicado no Brasil seqüencialmente a LDB de 1996, foi a “obra-referência” para educadores comprometidos com os novos 'ares' educacionais que vinham no bojo da então nova lei e da proximidade do final do século XX e do 2º milênio.

Isto porque o relatório Jacques Delors delineava o papel que a educação deveria assumir no século XXI, sobretudo diante das demandas emergentes, pois no relatório (SHIROMA et al, 2002: 66):

... a educação é apresentada como um 'trunfo para a paz, liberdade e justiça social', capaz de favorecer um 'desenvolvimento humano mais harmonioso, mais autêntico' e apta a fazer 'recuar a pobreza, a exclusão social, as incompreensões, as opressões, as guerra'. Cabe, assim, à educação responsabilizar-se pelo desenvolvimento humano sustentável, pela compreensão mútua entre os povos, pela vivência concreta da democracia, levando em consideração os valores e preocupações fundamentais 'sobre os quais já existe consenso no seio da comunidade internacional e no sistema das nações unidas: direitos humanos, tolerância e compreensão mútua, democracia, responsabilidade, universalidade, identidade cultural, busca da paz, preservação do meio ambiente, partilha de conhecimento e luta contra a pobreza, regulação demográfica.

Em amplos traços, este novo conceito de educação é estabelecido a partir de quatro tipos de aprendizagens: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a ser e aprender a viver junto.

Esses três eventos contribuíram para uma pré-disposição simbólica e mesmo uma expectativa de mudanças e inovações no cenário educativo.

A herança dos anos 1990... à guisa de uma conclusão

No município foco dos estudos, a década de 1990 foi marcada pela ênfase em avaliações externas; pela disseminação de práticas de intervenção no cotidiano escolar, como a formação docente continuada; pela consolidação da perspectiva construtivista enquanto eixo de políticas voltadas para prática pedagógica; além da prevalência da perspectiva economicista de racionalização de recursos humanos e financeiros.

Outro ponto fundamental para entender os anos 1990 no município estudado é a configuração de plasma do mesmo aos movimentos e reformas educacionais encetadas em

diferentes níveis. Todos os processos, ações e políticas contextuais da década tiveram reflexo na forja das políticas educacionais no município de Passo Fundo/RS.

Na primeira metade da década a ênfase recaiu sobre uma lógica coerente e coadunada com as idéias manifestas em nível macro, forjando um discurso consistente, embasado na perspectiva economicista de racionalização de recursos humanos e financeiros.

A perspectiva economicista introjeta valores do mercado em outras esferas, introduzindo na lógica da educação princípios como concorrência e indicadores de desempenho (CORAGGIO, 2000).

É possível destacar ainda dois fenômenos: o órgão administrativo como responsável direto pela condução da rede; e avaliações externas como fomento para a melhoria qualitativa do ensino, via cobrança de resultados.

Já na segunda metade da década o contorno mais nítido foi o fortalecimento - em se tratando de políticas, projetos e ações para a rede municipal de ensino - de uma prática específica de intervenção na docência: a formação continuada de professores sendo que, de maneira geral as ações formativas pautaram-se na crença de que a melhoria qualitativa de uma rede de ensino dá-se, em boa parte, pelo desenvolvimento profissional dos que nela trabalham.

Referências Bibliográficas

- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 4.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998, pp. 09-23.
- BURBULES, N. e TORRES, C. A (eds.) *Globalização e Educação – perspectivas críticas*. Porto Alegre : ArtMed, 2004.
- CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia de; JORGE, Miriam; HADDAD, Sérgio. (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- OLIVEIRA, R. P. de; ARAUJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, jan./abr. 2005, no.28, p.5-23.
- SANTOS, L.L. de C. Formação de Professores na Cultura do Desempenho. *Revista Educação & Sociedade*. Campinas, v. 25, n.89, p. 1145-1157, set/dez. 2004.
- SHIROMA, E. O., MORAES, M. C. M de. EVANGELISTA, O. *Política Educacional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- SOUZA, S. Z. L. de; OLIVEIRA, R. P. de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educação e Sociedade*, vol.24, no.84, p.873-895, Campinas: setembro de 2003.

TOMMASI, L. de; JORGE, M.; HADDAD, S. (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

Fontes documentais

CADERNOS de Reflexão I - Projeto Educação Formal e Periferia. Vol. I: Passo Fundo: UPF, 1999.

CADERNO Propostas e Ações. Prefeitura Municipal de Passo Fundo, Secretaria Municipal de Educação, gestão 1997-2000, 2000.

LIVRO DE ATAS das reuniões entre a Secretaria Municipal de Ensino de Passo Fundo e a equipe diretiva das escolas da Rede Municipal de Ensino, 1992 – 2001.