

POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL: DESAFIOS DO ESTADO NA CONSTRUÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

PIAIA, Karine – Universidade de Passo Fundo
karinepiaia@hotmail.com

MARCON, Telmo- Universidade de Passo Fundo

BORDIGNON, Luciane Spanhol – Universidade de Passo Fundo

PIAIA, Consuelo – Universidade de Passo Fundo-CAPEL

1 - Políticas públicas, financiamento, avaliação e gestão da educação

Resumo

O Estado responsável pelas políticas sociais rege a educação brasileira, inserida em um contexto macroestrutural são determinadas por condicionantes políticos, sociais e culturais. Estes condicionantes foram constituindo a educação desde o período colonial. Com a Constituição Federal de 1988, emerge preocupações, entre elas a qualidade da educação. Nesse sentido questiona-se quais os indicadores que orientam as políticas educacionais brasileiras no que se refere a qualidade da educação? A partir desta questão optou-se por uma pesquisa bibliográfica que possibilitou a construção teórica da problemática que abarca as interrelações entre educação, políticas educacionais e qualidade.

Palavras-chave: qualidade; educação; políticas públicas educacionais.

Introdução

A qualidade em educação é um tema recorrente na área das políticas públicas de educação. Este artigo desafia a pensar a qualidade em educação compreendendo-a dentro de dois movimentos inter-relacionados: 1º como parte do processo histórico e 2º não como conceito estático, mas dinâmico que encerra uma problemática. Opta-se por esta abordagem na medida em que este conceito foi apropriado por diferentes políticas públicas que a utilizaram para priorizar diferentes elementos das áreas educacionais. Etimologicamente, o termo qualidade prove do latim e significa propriedade, atributo ou condição das coisas ou das pessoas capazes de distingui-las das outras e de lhes determinar a natureza. (CUNHA, 2010, p. 535). No que se refere aos diferentes sentidos

que damos a ele, esse conceito é dinâmico, portanto passível de problematização. A qualidade em educação se constitui e continua a se constituir na medida em que ela responde a alguns questionamentos feitos em um determinado período histórico e não a outros questionamentos. Neste sentido, a qualidade a que nos referimos vai depender do sentido e objetivos pretendidos pelos diferentes gestores no âmbito educacional.

A possibilidade de desmembrar historicamente indicadores de qualidade utilizados largamente no Brasil no século XXI, a saber: o acesso, a aprovação/reprovação e as avaliações em larga escala perpassam pela necessidade de compreender as funções da escola e da educação em épocas que vão do período colonial ao século XXI.

Para analisá-las na busca de compreender este contexto e concepção/concepções de qualidade em educação propostas pelos governos brasileiros na contemporaneidade, é necessário fazer um breve retrospecto histórico. Este retrospecto resgata algumas das particularidades, discussões, conjecturas e ações que brotam das políticas públicas educacionais relacionadas à qualidade da educação brasileira.

Breve contexto histórico das políticas educacionais brasileiras

Em se tratando de educação a conquista territorial e espiritual ocasionada com a vida dos colonizadores portugueses ao “Novo Mundo” teve fortes implicações na educação dos indígenas. O processo econômico, político e cultural introduzido no Brasil no período colonial, encontraram ressalvas em um modelo de educação que fortalecia e legitimava o domínio Português. As ideias pedagógicas, de modo mais acentuado, durante a ação dos jesuítas entre 1549 e 1759, correspondiam aos ideais da ordem religiosa, assentados numa pedagogia tradicional, visando à catequização e a instrução:

A Companhia de Jesus, ordem religiosa formada por padres (conhecidos como jesuítas), foi fundada por Inácio de Loyola em 1534. Os jesuítas tornaram-se uma poderosa e eficiente congregação religiosa, principalmente, em função de seus princípios fundamentais: busca da perfeição humana por intermédio da palavra de Deus e a vontade dos homens; obediência absoluta e sem limites aos superiores; disciplina severa e rígida; hierarquia baseada na estrutura militar; valorização da aptidão pessoal de seus membros. [...] Tinha como objetivo sustar o grande avanço protestante da época e, para isso, utilizou-se de duas estratégias: a educação dos homens e dos indígenas; e a ação missionária, por meio das quais procuraram converter à fé católica os povos das regiões que estavam sendo colonizadas (MACIEL; NETO, 2006, p.467-8).

Longe de ser uma educação com propósitos de emancipação, a conversão dos indígenas à fé católica, camuflava a real sujeição a que estes foram submetidos. Com raras exceções, os ensinamentos jesuíticos serviram de instrumento de exploração e imposição sutil de costumes, conhecimentos e valores europeus, resultando na dominação cultural, política e religiosa. Esse “choque cultural” interferiu profundamente no campo da educação, gerando um sistema de ensino elitizado, aristocrático e excludente.

Após a expulsão dos Jesuítas, o ensino ficou basicamente reduzido às aulas régias, mantida por um dado imposto. Outra criação importante foi às escolas de nível superior de caráter utilitário, que atendia as necessidades políticas e estruturais, voltadas para a elite. Maciel e Neto (2006, p.470) afirmam sobre esse contexto que a reforma educacional proposta por Pombal pretendia que a metodologia eclesiástica dos jesuítas fosse “substituída pelo pensamento pedagógico da escola pública e laica”. Cabe ressaltar que

Pombal, ao expulsar os jesuítas e oficialmente assumir a responsabilidade pela instrução pública, não pretendia apenas reformar o sistema e os métodos educacionais, mas colocá-los a serviço dos interesses políticos do Estado (MACIEL; NETO, 2006, p.471).

Com o declínio econômico e político de Portugal, Marquês de Pombal foi o encarregado de realizar as mudanças necessárias. Objetivando a diminuição do poder religioso e temendo a influência que a Companhia de Jesus vinha exercendo sobre as colônias, em 1759, decide expulsar os jesuítas do Reino e de seus domínios.

Para o ideal iluminista, a nova sociedade exige um novo homem que só poderá ser formado por intermédio da Educação. Assim, apesar de o ensino jesuítico ter sido útil às necessidades do período inicial do processo de colonização do Brasil, já não consegue mais atender aos interesses dos Estados Modernos em formação. Surge, então, a idéia de Educação pública sob o controle dos Estados Modernos (Id bid, p.471).

Pombal estava preocupado em utilizar-se da instrução pública como forma de dominação ideológica “com o intuito de dominar e dirimir a ignorância que grassava na sociedade” (Id bid p.471). A partir do século XVI, quando o poder público pretendia reverter esse domínio, buscou conservar a igreja como subordinada e aliada. Com a

proclamação da república houve um primeiro esforço do poder público para laicizar a educação.

A partir do século XVI, a direção do ensino público português desloca-se da Universidade de Coimbra para a Companhia de Jesus, que se responsabiliza pelo controle do ensino público em Portugal e, posteriormente, no Brasil. Praticamente, foram dois séculos de domínio do método educacional jesuítico, que termina no século XVIII, com a Reforma de Pombal, quando o ensino passa a ser responsabilidade da Coroa Portuguesa (MACIEL; NETO, 2006, p.469).

A vinda de Dom João VI ao Brasil alterou um pouco o cenário cultural. Criaram-se então as escolas de nível superior com intenção de atender às necessidades do momento, que eram as de formar oficiais do Exército e da Marinha, médicos, engenheiros militares e outros cursos de caráter utilitário.

Na República, a tentativa de implementar leis e organizar a educação pelo poder público descentralizado deu início às projeções descontínuas e intermitentes de organizar a educação torna-se realidade. A primeira constituição brasileira, a Constituição de 1824 que, longe de ser a saída para os problemas sociais e construção da gestão autônoma, aparece fortemente alicerçada nos princípios positivistas de Comte que enfatizavam a ordem e progresso, equilíbrio e harmonia, permitindo maior controle e uniformização do ensino. Segundo Vieira e Farias (2007), as sinalizações para a educação na Constituição de 1824 estão restritas a dois parágrafos de um único artigo: “*A inviabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros(...) é garantida pela constituição do império pela maneira seguinte: § 32- a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos; § 33 – Colégios e universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas letras e artes*”. (Art. 179).

A corrente da ordem e progresso teve seu auge em 1891, influenciando teorias Fordistas e Tayloristas que vieram a moldar comportamentos e práticas na área administrativa, estendendo-se no campo educacional.

O modelo Fordista e Taylorista, baseado na economia de escala é condizente com a produção em série de bens homogêneos e padronizados e da divisão do processo de trabalho, articulada à organização de tarefas fragmentadas que pressupõe a especialização do indivíduo a uma tarefa repetitiva. Esse padrão organizacional exigiu um sistema de educação nos mesmos parâmetros das fábricas: a divisão dos períodos, das disciplinas, a homogeneização curricular entre outros aspectos serve para qualificar

a mão-de-obra com objetivo de ampliar a capacidade produtiva e o lucro empresarial.

Em decorrência disso, entre 1920 e 1932, ocorre um avanço na consciência político-democrática com a reconstrução educacional que encontra um ponto alto no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova (1932), cuja proposta era abranger diferentes níveis de ensino de forma socializada em defesa do voto livre e secreto, liberdade de ensino entre outros quesitos de caráter democrático.

Neste contexto organizam-se políticas públicas em defesa da qualidade do ensino como ocorre com a criação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep)¹, que propunha, por meio de um levantamento estatístico, diagnosticar e organizar o sistema de ensino.

A importância da pesquisa foi defendida pelos protagonistas da Escola Nova que reivindicavam a ideia da criação de uma instituição pública que promovesse seu desenvolvimento. Porém, com a Revolução de 1930, anulam-se algumas iniciativas populares e, Francisco Campos, não consegue conter a interferência dos interesses da iniciativa privada no campo da Educação, que se defronta com as reivindicações de escola pública, gratuita e obrigatória.

No entanto, em 1937 ocorre o golpe que resulta na ditadura Vargas, denominado Estado Novo. O Estado se desincumbe da educação pública por meio de sua legislação máxima, a Constituição de 1937, assumindo apenas um papel subsidiário. Por um lado, situaram-se os intelectuais liberais que expressavam os desejos da construção de um país em bases urbano-industriais democráticas e, em oposição, situam-se os católicos, defensores da Pedagogia Tradicional e da educação privada-confessional.

Começaram a renascer antigos debates ideológicos a partir da deposição de Getúlio Vargas em 1945. Logo após a promulgação da constituição de 1946 iniciam os debates sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que somente foi

¹ O Inep foi criado, por lei, em 1937, sendo chamado inicialmente de Instituto Nacional de Pedagogia. Cabia ao Inep "organizar a documentação relativa à história e ao estado atual das doutrinas e técnicas pedagógicas; manter intercâmbio com instituições do País e do estrangeiro; promover inquéritos e pesquisas; prestar assistência técnica aos serviços estaduais, municipais e particulares de educação, ministrando-lhes, mediante consulta ou independentemente dela, esclarecimentos e soluções sobre problemas pedagógicos; divulgar os seus trabalhos". Também cabia ao Inep participar da orientação e seleção profissional dos funcionários públicos da União. Nas décadas anteriores à sua criação, algumas tentativas de sistematizar os conhecimentos educacionais e propor melhorias ao ensino já haviam sido articuladas, sem conseguir, no entanto, ter a continuidade desejada. O Inep configurou-se, então, no primeiro órgão nacional a se estabelecer de forma duradoura como "fonte primária de documentação e investigação, com atividades de intercâmbio e assistência técnica" (Lourenço Filho, M. B. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v 95, jul./set.1964), como dizia a lei. Nos anos seguintes à sua criação, o Inep tornou-se uma referência para a questão educacional no País. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/institucional-historia>.

aprovada em 1961. Esta lei, que foi a primeira a englobar todos os graus e modalidades de ensino, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade, apresentou modificação na estrutura e conteúdo curricular diversificado.

Ainda na década de 1960 cresceram as organizações que trabalhavam com a promoção da cultura popular havendo mais conscientização da população sobre a realidade dos problemas nacionais, porém, com o golpe militar de 1964 a repressão impediu o avanço dessas discussões, trazendo como consequências a, privatização do ensino, exclusão, institucionalização do ensino profissionalizante, tecnicismo e desmobilização do magistério.

Em nível nacional,

O governo democrático de Kubitschek, eleito para o período 1956-1961, deflagrou uma política de desenvolvimento sistematizada no chamado *programa de metas*. A educação foi incorporada ao programa com o propósito de preparar pessoal técnico para a implantação das indústrias de base. Nesse período, a vinculação entre educação e economia ganhou destaque internacional pela emergência da teoria do capital humano e do enfoque de mão-de-obra (*man-power approach*). Tal enfoque é um método de planejamento que consiste em determinar as metas de um plano de educação, com base na demanda do mercado de trabalho, especialmente quanto ao perfil e ao quantitativo de trabalhadores (FONSECA, 2009, p.157).

Uma das intenções do programa de metas propostas pelo governo Kubitschek era a preparação para mão-de-obra para o mercado e, a escola tida como aliada exercia a função de auxiliar na preparação técnica, exigência governamental para alavancar a economia brasileira. Até o momento a preocupação limitava-se ao acesso e treinamento. Em meados de 1970, embora tenha acontecido a reforma do Ensino de 1º e 2º Graus, as ações eram voltadas a atender aos interesses da classe dominante, reforçando as relações de exploração. Em decorrência desse processo evidenciou-se a construção da democracia arquitetada lentamente e projetada na Constituição Federal de 1988. É a partir da Constituição Federal de 1988, que se constrói um novo pensamento contrapondo-se a uma tendência em construção da ideologia neoliberal que propunha a redução do papel do Estado.

Esse novo pensamento fortaleceu a necessidade de elaborar políticas destinadas à melhoria da qualidade na educação, exigindo, ao contrário do que estava sendo proposto pelos neoliberais, a atuação do Estado na construção de políticas educacionais que propiciassem não apenas o acesso, mas a qualidade da educação. Pois até então verificava-se que, mesmo com a flexibilização do acesso para as classes mais baixas,

sempre foi mantida a estrutura aristocrática da educação escolar que favoreceu a classe dominante. O que se visualiza no Brasil após a Constituição de 1988 foi o paradoxo: os avanços legais que se defrontam com as propostas neoliberais, especialmente desde o início do governo de Fernando Collor de Mello, em 1990.

As discussões em torno desse aspecto, que é a qualidade em educação iniciam-se pela necessidade de alavancar o progresso econômico e uma das estratégias pensadas foi a educação, especialmente a educação formal.

[...] com o impacto da Revolução Industrial, os principais países assumiram a tarefa de organizar sistemas nacionais de ensino, buscando generalizar a escola básica. Portanto, à Revolução Industrial correspondeu uma Revolução Educacional: aquela colocou a máquina no centro do processo produtivo; esta erigiu a escola em forma principal e dominante de educação. A universalização da escola primária promoveu a socialização dos indivíduos nas formas de convivência próprias da sociedade moderna. Familiarizando-os com os códigos formais, capacitou-os a integrar o processo produtivo. A introdução da maquinaria eliminou a exigência de qualificação específica, mas impôs um patamar mínimo de qualificação geral, equacionado no currículo da escola elementar (SAVIANI, 2007, p.160).

Saviani explicita claramente que o currículo atendia as necessidades do momento atual, no caso, das novas relações de produção instauradas pela Revolução Industrial. Neste período, efetiva-se a universalização da escola primária, que visava à oferta do ensino para ampliar o acesso aos códigos formais e a capacitação e integração do indivíduo à sociedade que estava configurando-se.

Portanto, até os anos de 1990 não houve, de fato, preocupação com a qualidade social da educação. Segundo Gadotti, qualidade social “é uma nova qualidade, onde se acentua o aspecto social, cultural e ambiental da educação, em que se valoriza não só o conhecimento simbólico, mas também o sensível e o técnico”. (2010, p. 5).

Presume-se que se tratando de qualidade houve três importantes indicadores relacionados as políticas educacionais no final do século XX. O primeiro em meados 1980 correspondia aos esforços direcionados à ampliação quantitativa da escolarização, porém a oferta substancial de vagas ocasiona a necessidade de pensar no fluxo. “Os obstáculos à democratização do ensino foram transferidos para a permanência com sucesso no interior do sistema escolar”, dizem Oliveira e Araujo (2005, p.10); com isso, na década de 1990, o segundo indicador foi a regularização do fluxo no ensino fundamental por meio da adoção de ciclos de escolarização e a promoção continuada. Essa política de aprovação automática tenta combater a reprovação. O terceiro indicador

de qualidade é a aferição da capacidade cognitiva dos estudantes por meio de testes padronizados em larga escala. Nesta perspectiva, questiona-se: esses indicadores são suficientes para orientar as demandas educacionais dentro de um contexto complexo da contemporaneidade em se tratando de qualidade da educação ofertada nas escolas brasileiras?

A construção das políticas públicas educacionais para qual(is) qualidade(s) na educação?

No Brasil investiu-se na universalização da educação, porém, a qualidade resumia-se a qualificação profissional e mero treinamento. Também se observou que a escola básica dualizou-se, de um lado a oferta do ensino profissionalizante e do outro a escola de formação geral. À escola passa a ter o papel de reproduzir o modo de produção capitalista.

Como foi possível compreender, as ações e orientações do Estado interferem no cotidiano de cada instituição educativa e dos sujeitos que a constroem. A LDB de 1996 no artigo 4º, prescreve que o dever do Estado para a efetivação do direito à educação será concretizado mediante a garantia de “padrões mínimos de qualidade de ensino”, além disso,

a União prevê em regime de colaboração com entes federados, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais [...] com base em um custo-aluno mínimo que assegure um ensino de qualidade (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p.17).

Esta legislação, no entanto, apesar de incorporar o conceito de qualidade, não foi suficiente para garantir o padrão de qualidade. “Afinal, como caracterizar um ensino com ou sem qualidade se não há parâmetros para o julgamento?” Questionam Oliveira e Araujo (2005, p.17).

Todo esse processo de implementação de políticas avaliativas tem como eixo principal a busca pela qualidade de ensino explicitada no artigo 206 da Constituição Federal de 1988. Entretanto essa lei não define claramente o que seria esse padrão de qualidade. Nesse sentido, cabe aqui retomar os questionamentos feitos por Freitas (2004, p.667), “o que é qualidade? Qual o padrão de qualidade? Como aferir a qualidade do ensino? Como estabelecê-lo com propriedade? Como garantir um determinado padrão de qualidade do ensino e que contribuição pode dar a avaliação?”.

Segundo Vroeijenstein, a qualidade é responsabilidade de todos os membros do

corpo docente, técnico-administrativo e dos alunos. Antes de tudo, é uma responsabilidade compartilhada (2003, p. 387). Diante disso, quanto à dimensão qualitativa do direito à educação, presume-se a tarefa de definir os indicadores de qualidade; essa tarefa não se resume ao aspecto técnico, mas deve abranger a dimensão política. Quanto aos parâmetros para o julgamento, há que se pensar a seleção de um bom conjunto de indicadores de qualidade que permitam a avaliação da qualidade das escolas e também do sistema de ensino, dizem Oliveira e Araujo (2005, p.18). Indicadores de investimento, de desempenho e de sucesso/fracasso escolar deveriam, segundo Oliveira e Araujo (2005), fazer parte da investigação acerca da qualidade educacional.

Conclusão

O que se observa em âmbito nacional, é que os indicadores são pouco ou nada explorados. Atualmente os indicadores de investimento ainda estão limitados ao custo-aluno e os indicadores de desempenho, praticamente inexplorados devido a metodologia utilizada para avaliar. As políticas de avaliação, por um lado conferem competências e habilidades solicitadas para um ensino de qualidade, por outro não têm efetividade, visto que poucas medidas políticas ou administrativas são tomadas a partir de sua aplicação. Há uma série de variáveis que interferem negativamente na qualidade da educação, destaca-se aqui o baixo investimento econômico por parte do Estado, o processo de ensino/aprendizagem, as condições socioeconômicas do aluno (a). Compreende-se que os padrões mínimos da qualidade do serviço educacional pressupõem a otimização dos recursos, a equidade educacional e melhorias no processo educacional.

Compreende-se que a qualidade, categoria central da educação, historicamente foi baseada em um modelo tecnicista que consiste na realização de tarefas em forma de competências. A concepção de qualidade com foco na produtividade tem origem nos estudos de Frederick Taylor e Henry Ford ao introduzirem a ideia de qualidade como meio para atender as necessidades dos clientes. Lentamente introjetado na educação esse modelo de qualidade criou impactos no processo de formação. Impactos esses que ainda em curso e aparentemente longe de se constituir e possibilitar outra concepção da educação.

Eis que a avaliação torna-se indispensável para identificar os estrangulamentos

educacionais na tentativa de superá-los. Mas somente o conjunto de estatísticas quantitativas resultantes do exame, sem o cotejamento de informações do contexto que condiciona a realidade dos alunos e das escolas, tampouco sem a tomada de decisões políticas que subsidie as necessidades neste campo é insuficiente para alavancar qualitativamente os níveis de educação brasileira.

Por elementos aqui expostos acredita-se que grande parte desses instrumentos de aferição constitutivos das políticas de qualidade não consegue captar ou talvez, incentivar processos emancipatórios de educação.

Por isso, é preciso pensar na qualidade social da educação que rompa com o paradigma puramente tecnicista e acentue o caráter social, cultural e ambiental. Definir seu significado é antes de tudo compreender que nele está incorporada uma dimensão ética, estética e axiológica, é comprometer-se com a condição humana e cidadã. Para tanto, o avanço na qualidade social da educação é de extrema importância, mas exige pensar no aluno dentro de um conjunto maior de relações, isto é, em sua totalidade. É preciso entender os fatores que importam para o desempenho do aluno, o que interfere no desempenho do aluno e conseqüentemente no resultado da avaliação?

Referências bibliográfias

BRASIL. Constituição Federal de 1824. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm Acesso em: 18 mar. 2013.

CUNHA, Antônio Geraldo. Dicionário Etimológico da língua portuguesa. Rio de Janeiro:Lexikon, 2010.

CUNHA, Maria Isabel da; PINTO, Marialva Moog. Estudos RBEP: Qualidade e educação superior no Brasil e o desafio da inclusão social na perspectiva epistemológica e ética. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v.90, n.226, p.571-91, set./dez. 2009.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Avaliação da educação básica e ação normativa federal. *Cadernos de Pesquisa*, v.34, n.123, p.663-89, set./dez. 2004.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. *Cadernos CEDES*, Campinas, v.29, n.78, p.153-77, maio/ago. 2009.

GADOTTI, Moacir. Qualidade na educação: uma nova abordagem. São Paulo: Editora e Livraria Paulo Freire, 2010.

MACIEL, Lizete Shizue Bomura; NETO Alexandre Shigunov. A educação brasileira no período pombalino: uma análise histórica das reformas pombalinas do ensino. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.32, n.3, p.465-76, set./dez. 2006.

MONTEIRO, A. Reis. Qualidade, profissionalidade e Deontologia na educação. Porto; Editora Porto, 2008.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAUJO, Gilda Cardoso. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, n.28, jan.-abr. 2005.

SAVIANI, Dermeval. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. *Revista Brasileira de Educação*, v.12, n.34, jan./abr. 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. *Política Educacional no Brasil*. Brasília: Liber Livro, 2007.