

A qualidade da escola pública, na perspectiva democrática e popular

Quality of public school in the democratic people's perspective

Cristiano Amaral G. Di Giorgi*
Yoshie Ussami Ferrari Leite**

* Professor titular da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), campus de Presidente Prudente. E-mail: digiorg@fctunesp.

** Professora assistente, doutora da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), campus de Presidente Prudente. E-mail: yoshie@fctunesp.br

Resumo

Este texto tem por finalidade discutir a questão da qualidade do ensino na rede pública, trazendo elementos para sua defesa, numa perspectiva popular e democrática, com o uso polissêmico da expressão "qualidade da educação". Para isso, realizamos inicialmente uma análise das iniciativas educacionais no Brasil, desde o período colonial até o presente, para dar ênfase ao fato de que a expansão quantitativa de vagas e de alunos matriculados representou uma conquista para a maioria da população brasileira, gerando uma nova situação histórica. Em seguida, mostramos como a qualidade da educação pode ser reinterpretada, dentro dessa nova situação histórica, a partir do que novas perspectivas de respostas e de sentidos se fazem presentes em nossas reflexões e em nossas lutas, na mencionada perspectiva popular e democrática.

Palavras-chave

Qualidade da educação. Interesses populares em educação. Expansão do ensino público.

Abstract

This paper aims to discuss the issue of quality education in public schools, bringing elements of its defense, in a view popular and democratic view, in front of the polysemic use of the term "quality of education." To do this, we performed an initial analysis of educational initiatives in Brazil since the colonial period to the present, to emphasize the fact that the quantitative expansion of places and students enrolled represented a victory for the majority of the population, generating a new historical situation. Next, we show how the quality of education can be reinterpreted, in this new historical situation, from which new

possibilities for responses and directions are present in our thoughts and our struggles, in the popular and democratic perspective.

Key-words

Quality of education. People's interests in education. Expansion of public education.

Introdução

Discutir e refletir sobre a questão da qualidade na/da escola pública é um grande desafio, principalmente porque este tema tem ocupado espaços na fala dos professores, dos políticos, dos pais dos alunos, da imprensa e da sociedade em geral.

Quase sempre os comentários originados dos acontecimentos, fatos e resultados dos sistemas de avaliação do ensino mostram as precariedades da educação brasileira. Assumir uma atitude pessimista e negativa como educadores e professores é um empecilho à busca de uma educação emancipatória e de melhor qualidade.

Este texto tem por finalidade discutir a questão da qualidade do ensino na rede pública, espaço de trabalho do professor, trazendo elementos para a sua defesa, numa perspectiva popular e democrática, com o uso polissêmico da expressão "qualidade da educação".

Na primeira parte, procuramos realizar uma análise das iniciativas educacionais que foram sendo assumidas no Brasil, desde o período colonial até o presente, com a finalidade de registrar o processo vivido, para dar ênfase ao fato de que a expansão quantitativa de vagas e de alunos matriculados representou realmente uma conquista importante para a maioria da população brasileira. Destacamos, assim,

a importância da análise histórica para a compreensão das questões educacionais, no sentido de identificar as origens de alguns problemas ainda hoje sentidos.

Na segunda parte do texto, com a ajuda de alguns autores, procuramos mostrar como a questão da qualidade da educação pode ser interpretada, nessa nova situação histórica, a partir da qual novas perspectivas de respostas e de sentidos se fazem presentes em nossas reflexões e em nossas lutas.

De fato, só é possível compreender a qualidade da educação na perspectiva popular e democrática a partir da problematização da histórica exclusão escolar dos setores populares, da sua luta pelo acesso à escola e da contextualização do momento atual em que o debate sobre a qualidade da educação para os setores populares ganha destaque como uma nova etapa dessa luta.

Elementos históricos para a contextualização da qualidade da escola pública

Da Colônia à Independência: primeiras iniciativas educacionais

As primeiras iniciativas de educação em nosso país, implementadas pelos colonizadores portugueses, ocorreram

durante o período colonial e tiveram seu início com os primeiros padres jesuítas que chegaram a Salvador, na Bahia, em 1549, encarregados pela Coroa Portuguesa de cristianizar os indígenas e de difundir entre eles os padrões da civilização ocidental cristã. Buscava-se a conversão dos indígenas à fé católica através da catequese e da instrução, como atividade prioritária para o êxito da colonização. Os religiosos começaram a organizar classes de “ler e escrever” que se limitavam à alfabetização, cujo objetivo era a introdução da língua portuguesa para o ensino da catequese.

O sistema de ensino montado pela Companhia de Jesus foi se transformando, progressivamente, num sistema cada vez mais destinado às elites: preparar e formar religiosos e educar parte das elites para assegurar a continuidade do que já fora conquistado. As condições econômicas, sociais e políticas da Colônia não favoreciam o desenvolvimento de um sistema educativo, nem propiciavam interesse pela educação, uma vez que as atividades profissionais da época não exigiam qualquer preparo específico, nem sequer o domínio das técnicas de leitura e escrita.

Nesse sentido, a expulsão dos jesuítas pelo Marquês de Pombal, em 1759, embora tenha provocado a ruptura de toda a organização de ensino instalada na época colonial, afetou menos a educação popular que a educação das elites.

Inicia-se, assim, outro momento na história da educação brasileira, quando entra em cena o poder público estatal como agente responsável pela definição de novos rumos educacionais, o que não

se traduziu em fatos. Embora tenha sido criada a lei que regulava a cobrança do “subsídio literário” destinado ao pagamento das “aulas régias” e à manutenção do ensino elementar e secundário, na prática não chegaram a ocorrer iniciativas de instrução pública no Brasil durante o período pombalino.

A colônia não contava com um sistema arrecadador que lhe permitisse receber o imposto destinado à manutenção das “aulas régias”, nem havia como substituir de imediato as escolas jesuítas fechadas, ou encontrar professores que assumissem as classes. Dessa forma, o Brasil iniciava o século XIX com um sistema educacional quase inexistente.

Com a vinda da família real portuguesa para o país, em 1808, modificou-se o cenário educacional brasileiro. Segundo Paiva (1987, p.60),

[...] tornou-se necessária a organização de um sistema de ensino para atender a demanda educacional da aristocracia portuguesa e preparar quadros para as novas ocupações técnico-burocráticas. Dessa forma, foram criados cursos de caráter marcadamente utilitários, em nível superior, como o de Medicina, Agricultura, Economia Política, Química e Botânica, além das academias militares [...].

No entanto, não houve nenhum progresso em relação à educação elementar, uma vez que a elite a recebia em suas próprias casas, como ensino privado.

Assim, é desanimador o saldo das medidas educativas nos primeiros tempos da história do Brasil, com um ensino

elementar precaríssimo e o acesso à escola como privilégio de uma minoria, fato que, sem dúvida, vai marcar a sociedade brasileira.

Educação no Império

É a partir do Império que o país começa a reconhecer a importância da educação escolar, manifestando-se essa tendência nos debates realizados no período. Após a independência, instalou-se uma Assembleia Constituinte que discutiu problemas referentes ao ensino, diante da situação precária da educação no país. A primeira Constituição do país foi outorgada em 1824 e, em seu artigo 179, alínea 32, estabelecia-se a gratuidade da instrução primária para todos os cidadãos.

Embora a primeira Lei Geral da Educação, de 15 de outubro de 1827, determinasse que “Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haveria as escolas de primeiras letras que fossem necessárias”, o cumprimento pleno dessa disposição não se concretizou. Porém, graças a essa legislação, algumas escolas foram fundadas nas províncias, promovendo um pequeno progresso no ensino elementar do país, em relação à situação anterior. O sistema educacional atendia apenas 107.500 alunos, em uma população de oito milhões de habitantes.

Sem dúvida, o Ato Adicional de 1834 foi o instrumento legal mais importante para a educação popular no país, com consequências que ainda hoje podem ser observadas. Eliminou qualquer interesse de uniformização do ensino elementar, ao promover a descentralização, atribuindo

aos Conselhos Provinciais a competência para legislar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios para promovê-la. Ao Governo Central coube a incumbência da educação das elites que compreendia, por exemplo, as faculdades de medicina, os cursos jurídicos e as academias. A lei propiciou uma atitude de isenção de responsabilidade por parte do Governo Central em relação ao ensino elementar, atribuindo-a às províncias, que, carentes de recursos, pouco puderam realizar em favor da educação popular, que se desenvolveu precariamente durante todo o Império. A educação do povo não era sentida como necessidade significativa para a estrutura social e econômica da época e, por isso, foi implantada de forma muito desigual no conjunto do país.

Para compreender a evolução da instrução popular, é preciso considerar o deslocamento do eixo econômico do país da região Nordeste para o Centro-Sul: ocorre um processo migratório do Nordeste, principalmente para São Paulo, e o deslocamento da população escrava para o Sul que, na época, necessitava de braços para a cultura do café. Com a extinção da escravatura tem início a imigração europeia, com o recrutamento de imigrantes e sua fixação no sistema de colonização no Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Em São Paulo, eles se estabeleceram como assalariados.

Dessa forma, o deslocamento do eixo econômico para o Centro-Sul explica o desenvolvimento dos sistemas educacionais nessa região, assim como se percebe, nitidamente, a contribuição dos imigrantes.

Oriundos de países onde a educação escolar estava universalizada e preocupados com a instrução de seus filhos, desenvolveram seus próprios sistemas de ensino, exercendo pressão para o desenvolvimento da instrução popular.

O impulso do progresso não decorre apenas da agricultura. Os lucros do café passam a ser aplicados em novos empreendimentos industriais e comerciais, constroem-se estradas de ferro e rodovias e aparelham-se os portos marítimos. Crescem as rendas públicas, ampliam-se os quadros burocráticos, desenvolvem-se indústrias nos centros urbanos, criam-se novas necessidades dos sistemas de ensino elementar.

Nas duas últimas décadas do regime imperial, pôde-se observar um aumento das preocupações com o problema educacional do país, em decorrência das transformações da sociedade brasileira, bem como da influência das ideias liberais.

Conforme Vieira e Farias (2007), quando o período imperial chegou ao fim, apenas 10% da população tinham acesso à escola, que constituía privilégio da elite, situação essa que vai se alterar apenas a partir do século XX.

Educação popular e a República

A passagem do regime monárquico para a República reflete as mudanças nas estruturas e na composição da sociedade brasileira. A República, proclamada no contexto do enfraquecimento das oligarquias agrárias tradicionais, tinha à frente os fazendeiros de café, o que iria caracterizar o quadro político da Primeira República. Os

ideais republicanos, liberais, favoreciam o crescimento, ainda que lento, da industrialização no país, que se beneficiou dos lucros da agricultura do café.

O período republicano que antecede a I Guerra Mundial representa a continuidade em relação ao Império, no terreno da educação popular. Para formação da elite e de parte das classes médias emergentes nos grandes centros urbanos, a União cuidava de reformar e ampliar as oportunidades educacionais no nível médio e superior. Quanto ao ensino elementar, tem-se um crescimento na região Centro-Sul, em razão do deslocamento do eixo econômico. No sul do país, a imigração atuou no sentido de difundir o ensino para garantir oportunidades educacionais aos filhos dos trabalhadores que lá se instalaram.

A Constituição de 1891 preservou a orientação contida no Ato Adicional de 1834, atribuindo aos Estados o desenvolvimento da instrução popular, seguindo o princípio do federalismo, na nova organização republicana. Ao Governo Federal cabia promover, no país, o desenvolvimento das letras, artes e ciências e criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados. Tal política trouxe como consequência a perpetuação da situação de precariedade do sistema de ensino elementar no país. Nas primeiras décadas republicanas pouco se fez por esse nível de ensino em nosso país, embora tenha se observado um ligeiro desenvolvimento no ensino secundário e superior.

Conforme Paiva (1987), os dados oficiais afirmavam que, em 1909, com uma população escolar calculada em 4.643.676

o país contava com 12.221 escolas primárias e 634.539 alunos matriculados, atendendo, portanto, 2,96% de sua população total (21.460.000 habitantes) e menos de 15% da população escolar. 31 anos após a proclamação da República, o Censo de 1920 mostra a existência de 1.030.752 de alunos matriculados, com frequência de 678.684, para uma população do país de quase 30 milhões de habitantes, o que significa que o nível de atendimento escolar era quase o mesmo que em 1909. Pouco se fez pela expansão do ensino elementar no início do período republicano.

A partir da I Guerra Mundial e das suas consequências na vida do país, as discussões sobre o problema educacional voltam à cena. Passa-se a atribuir à precária situação do ensino a responsabilidade por todos os problemas, iniciando-se uma campanha contra o analfabetismo da população e intensificando-se o movimento em favor da educação popular. Nesse momento, observam-se o fortalecimento do grupo industrial-urbano, a ampliação dos setores médios e do proletariado, o sentimento de nacionalismo provocado pela guerra e a consequente pressão para recompor o poder político conforme os padrões da democracia liberal republicana.

A partir de 1920, aparecem os primeiros “profissionais da educação”, introduzindo as ideias da Escola Nova e estimulando as preocupações com a qualidade do ensino. O sistema de ensino popular não atende satisfatoriamente a população, motivo relevante que levou a uma intensa mobilização.

O grupo industrial-urbano recebe estímulo para se expandir e se fortalecer, o que aumenta sua capacidade de disputa pela hegemonia política, até então sob o controle do grupo agrário-comercial. Essa confrontação dá origem à abertura que possibilita o ambiente de fermentação de novas ideias e no qual o nacionalismo serve como instrumento de luta dos que pretendem a recomposição do poder político.

O foco desses movimentos é São Paulo, onde a nascente burguesia industrial incentiva a eferescência no plano das ideias e da cultura, cujo primeiro reflexo se dá na reforma do sistema de ensino paulista, em 1920, ligada aos grupos nacionalistas. Com a industrialização, percebe-se a presença de novas forças sociais: o crescimento do proletariado urbano e a ampliação dos setores médios. Multiplicam-se os movimentos grevistas, surgem organizações de esquerda que incorporam algumas reivindicações educacionais. São os representantes do setor industrial os mais eloquentes defensores da expansão do ensino. Dessa forma, surgem os primeiros sistemas estaduais de ensino elementar.

Portanto, as alterações nas relações sociais provocadas no Brasil com a extinção da escravatura e o fato de o proletariado iniciar sua história no contexto brasileiro provocam a expansão do ensino elementar. Isso porque, na ótica da classe dominante, o ensino seria uma forma de controlar a população a favor dos interesses do capital.

A Revolução de 1930 ocorreu em meio a grande eferescência de ideias e

seu programa era o da Aliança Liberal: realização de eleições, elaboração de uma nova constituição, busca de soluções para a “questão social”, cuja existência passava a ser reconhecida, e, no plano educacional, a difusão do ensino técnico-profissional como meio de preparação de mão-de-obra qualificada para a indústria e o comércio, como afirma Paiva .

No período de 1930 a 1945, a esfera educacional sofre reflexos das mudanças do regime político. No primeiro momento, Vargas incluía em seu programa de “reconstrução nacional” a “difusão do ensino público, principalmente o técnico-profissional, estabelecendo para isso um sistema de estímulos e colaboração direta com os Estados” (PAIVA, 1987, p.113). O apoio à difusão do ensino primário se faz na forma de apelo aos Estados para que se esforcem em sua promoção. O auxílio da União aos Estados para a ampliação do ensino elementar, só se efetiva no final do Estado Novo e, apesar disso, a expansão dos sistemas estaduais como resultado do esforço local pode ser observada.

A Constituição de 1934, atendendo as reivindicações, além de fixar as bases para uma política nacional de educação, atribuiu à União a competência para fixar o plano nacional, compreendendo o ensino em todos os graus e ramos e reconheceu a educação como direito de todos, devendo ser o ensino primário gratuito e obrigatório e extensivo a adultos.

Em contraste com a Constituição de 1934, a Constituição Outorgada de 1937 omitiu os avanços em matéria educacional assumidos pela legislação anterior. O novo

texto legal tendia a considerar a educação como solução da “questão social” e forma de combate à subversão ideológica, no quadro estratégico governamental. Valoriza-se, dessa maneira, em cooperação com o empresariado (SENAI), a formação técnico-profissional como meio de preparação de mão-de-obra para as empresas, assim como a educação rural.

O sistema educativo passa a ser utilizado para difundir a ideologia do Estado Novo. A União volta, então, a colaborar financeiramente com os Estados para a criação e manutenção de escolas elementares. Cria-se, também, em 1938, o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), com o objetivo de promover estudos e centralizar dados sobre a educação no país. Os primeiros trabalhos realizados pelo INEP mostram a precariedade do ensino elementar no país, conduzindo à realização da 1ª Conferência Nacional de Educação, em 1941, para discutir os problemas de educação escolar, entre os quais a difusão e elevação da qualidade do ensino primário. Institui-se, em 1942, o Fundo Nacional do Ensino Primário, destinado à ampliação e melhoria do sistema de escolas primárias em todo o Brasil. Com isso, ficam asseguradas melhores condições para a ampliação desse nível escolar, diminuindo, em parte, as preocupações relacionadas ao futuro do ensino elementar no país. No entanto, as medidas em favor de um auxílio mais efetivo da União aos Estados, de forma a permitir o crescimento significativo dos sistemas de ensino primário, só chegaram a partir de 1945.

Em seguida, com a aprovação da Lei Orgânica do Ensino Primário (Decreto nº. 8529, de 1946), foram estabelecidas as condições de organização e funcionamento do ensino elementar, como orientação, para todo o país, uniformizando o curso primário com a duração de quatro anos e um ano complementar, reafirmando a obrigatoriedade escolar e estabelecendo um currículo fixo.

Com a destinação de 70% dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário -FNEP- para a construção de prédios escolares, abriram-se novas possibilidades de expansão do ensino elementar em todo o Brasil. Em 1946, no início das atividades financiadas pelo Fundo, havia no país cerca de 28.300 prédios escolares destinados a esse nível, dos quais menos de 18% eram prédios públicos e, destes, apenas pouco mais de 3000 haviam sido construídos para finalidades escolares, como afirma Paiva (1987). Pelos cálculos do INEP, o país precisava construir 40.000 novos prédios escolares. Cerca de 360 municípios no país não contavam com escolas, e as existentes nos demais municípios funcionavam em instalações precárias. Dos 28.300 prédios escolares existentes em 1946, houve um salto para 134.409 em 1969, graças não somente aos recursos do FNEP, como também aos esforços estaduais e a programas de ajuda externa voltados para a educação.

A educação na democracia popular

As insatisfações com a ditadura de Vargas começam a se avolumar. Começa a ganhar força o movimento a favor do

retorno das liberdades democráticas, com o aumento das pressões contra Vargas, que foi deposto em 2 de outubro de 1945.

O período entre a queda de Vargas e o início do regime militar de 1964 caracterizou-se pelo populismo, como apelo direto às participações das massas populares sob controle do governo, pela propaganda nacionalista e pelo projeto de industrialização promovido pelo Estado.

O país passa então por um momento de significativo crescimento da indústria nacional. O governo de Kubitschek é marcado por um discurso notadamente desenvolvimentista. Propõe um Plano Nacional de Desenvolvimento (Plano de Metas) privilegiando a indústria de base e os setores de alimentação, energia, transporte e educação. Apela ao investimento do capital estrangeiro na indústria nacional e na realização de grandes empreendimentos, como estradas e usinas hidrelétricas. Cria e constrói uma nova capital federal, Brasília, em 1960. Ao final de seu governo, são visíveis o crescimento econômico e a modernização do país.

Jânio Quadros sucede esse governo e inicia um mandato de apenas oito meses, porque renuncia em 1961, levando ao poder o vice-presidente João Goulart, pertencente a um partido de oposição. Inicia-se então uma fase conturbada. Sem o suporte dos segmentos políticos fortes e conservadores, Goulart busca apoio ao seu plano de governo na mobilização das massas trabalhadoras, acenando com reformas de base. O cenário político vai se radicalizando entre as manifestações

de esquerda e de direita e, em 1964, o presidente é deposto, dando início ao Regime Militar.

Enquanto esses eram os acontecimentos no âmbito político, no plano educacional, sob as determinações da Constituição Federal de 1946, aprovada e orientada por princípios liberais e democráticos, estabelecia-se a educação como direito de todos. O texto legal conferia à União a competência para “legislar sobre as diretrizes e bases de educação nacional” (art. 5º, XV), diferentemente das Constituições anteriores, que definiam como atribuição apenas “traçar diretrizes” ou “fixar as bases...”. Com essa nova incumbência, o Poder Executivo encaminha ao Congresso Nacional, em 1946, a tarefa de elaborar o projeto de lei que viria a configurar-se na Lei de Diretrizes e Bases de Educação Nacional (LDB), a partir da qual os diferentes níveis e modalidades de educação escolar passam a estar reunidos em um único texto. Sua promulgação só vai ocorrer em 1961, após um longo processo de discussão, retratando as diferentes visões presentes na sociedade e os conflitos entre os defensores do ensino público e do ensino privado. A LDB, Lei n. 4.024/61, traduz a conciliação entre interesses tão divergentes e, como afirmam Vieira e Farias (2007), favorece mais a ideologia da escola privada do que o aprimoramento da escola pública. De qualquer modo, é preciso registrar que há apenas 49 anos o Brasil conta com uma legislação que aglutina, pela primeira vez, os diferentes níveis e modalidades de ensino em um único texto.

Passa-se a vivenciar uma política do ensino fundamental decorrente da pressão pela expansão da escolaridade em curso, desde os anos 1930. Essa política, nesse momento, também se encontra em sintonia com as demandas de uma sociedade em processo de grandes mudanças em seu perfil socioeconômico. O fortalecimento das camadas médias e do proletariado nos centros urbanos, o início do processo de industrialização e o crescimento de um setor de serviços apontam para um modelo que espera da educação um novo papel.

Educação no regime militar

Após o Golpe de 1964, o país ingressa num novo período de fechamento da ordem política. Ajustou-se dessa forma o modelo político ao modelo econômico do país. Os militares assumem o poder e iniciam um ciclo de cinco governos de presidentes generais. Decretam-se atos institucionais, o Congresso Nacional é fechado e os partidos políticos são dissolvidos, deputados têm seus mandatos cassados, estabelecem-se eleições indiretas para presidentes e governadores, direitos políticos são suspensos e funcionários públicos, demitidos. Cria-se o Sistema Nacional de Informação. Com a nova Constituição de 1967, as leis de exceção são incorporadas e a ditadura é institucionalizada. Durante os governos militares avançam os processos de urbanização e de industrialização, o desenvolvimento econômico se fortalece e o país entra na fase do chamado “Milagre Econômico”. Como afirmam Vieira e Farias (2007), esse período, com o crescimento do PIB, impregna um certo estado de euforia

social e atrai investimentos internacionais para financiamento de grandes obras de infraestrutura, que vão configurando a face do Brasil moderno, em contraste com o Brasil agrícola das décadas anteriores.

No campo da educação, sob os ditames da nova Constituição, duas leis iriam definir os novos rumos educativos. A primeira, Lei n. 5.540/1968, regulamentou a reforma universitária e instituiu os princípios para a organização e o funcionamento do ensino superior. A segunda, Lei n. 5.692/1971, fixou as diretrizes e as bases para o ensino de 1º e 2º graus. A reforma universitária teve por objetivo oferecer resposta às demandas crescentes da população por ensino superior. Ao mesmo tempo, pretendeu formar quadros para dar substância ao crescimento econômico gerado pelo chamado milagre brasileiro. A reforma do ensino de 1º e 2º graus pretendeu atingir dois objetivos: conter, de um lado, a crescente demanda pelo ensino superior e, de outro, promover a profissionalização de nível médio.

A reforma universitária promoveu a expansão de oferta de matrículas no ensino superior, provocando um crescimento de quase 500% no número de vagas de 1968 (88.588) a 1978 (405.367). Esse crescimento acelerado ocorreu de forma desordenada, sem observância às exigências mínimas de qualidade. Houve aumento na quantidade de estabelecimentos isolados de ensino, de cursos de baixo custo, muitas vezes sem perspectivas de inserção de seus egressos no mercado de trabalho. A reforma do antigo ensino primário e ginásial procurou conter a de-

manda de alunos para o ensino superior, propondo a formação de quadros técnicos de nível médio. Esse esforço de profissionalização, contudo, ficou no papel, e as escolas passaram a oferecer habilitações de “faz de conta”.

O retorno ao Estado democrático e a educação

Com a eleição de Tancredo Neves para a presidência da República, encerra-se o ciclo do poder militar. O retorno à democracia no Brasil configura uma conquista lenta, gestada no interior dos movimentos sociais que tiveram início no final da década de 1970, com as greves dos metalúrgicos no ABC paulista. A partir de 1985, ocorrem mudanças na ordem econômica, política, social e cultural do país.

A Constituição Federal de 1988 traz como elemento marcante a presença do povo e a valorização da cidadania e da soberania popular. Comparada às outras Constituições, apresenta o mais longo capítulo sobre educação. Consagra-a como direito público subjetivo e estabelece o princípio da gestão democrática do ensino público, o dever do Estado em prover creche e pré-escola às crianças e o ensino fundamental obrigatório e gratuito para todos.

Sobre a política educacional no período compreendido entre 1985 e 2000, Vieira e Farias (2007) afirmam que, no início, houve certa “indefinição de rumos”. Percebe-se uma preocupação com a universalização da educação básica. A partir de 1996, é editado um conjunto de medi-

das responsável pelas alterações na fisio-
nomia educacional brasileira. A primeira
foi a Emenda Constitucional n. 14 de 1996,
que modificava artigos do capítulo sobre
educação, visando: permitir a intervenção
da União nos Estados, caso não fossem
aplicadas na área o percentual mínimo exi-
gido por lei; rever a responsabilidade das
unidades federativas na oferta do ensino
fundamental; definir os responsáveis em
relação à oferta do ensino; detalhar os
recursos aplicados pela União na erradica-
ção do analfabetismo; criar um fundo
para a manutenção e desenvolvimento
do ensino fundamental e a valorização
do magistério.

Dois outros instrumentos foram
aprovados em seguida: a Lei n. 9.394/96,
que estabelece as Diretrizes de Bases da
Educação Nacional (LDB), e a Lei n. 9.324,
também de 1996, que dispunha sobre o
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento
do Ensino Fundamental e de Valorização
do Magistério (FUNDEF). Com tais docu-
mentos, o Governo Federal assume a defi-
nição da política educacional como tarefa
de sua competência, descentralizando sua
execução para os estados e os municípios.
O controle do sistema escolar passa a ser
exercido por uma política de avaliação
para todos os níveis de ensino como forma
de melhorar a qualidade da educação.

Os indicadores sobre a expansão
da oferta de ensino revelam finalmente
grandes avanços no país. De 1991 a
1998, a taxa de escolarização líquida da
população de 7 a 14 anos saltou de 86%
para 95,3%. Assim, do ponto de vista do de-
senvolvimento econômico e do capital, foi

preciso ampliar oportunidades educacio-
nais, mesmo que não significassem ver-
dadeiramente um ensino de qualidade;
porém, o fato concreto é que, pela primeira
vez na história do Brasil, praticamente a
totalidade da população passa a ser aten-
dida na escola.

O crescimento do número de ma-
trículas de alunos em todos os níveis e
a expansão do acesso educacional a um
maior número de cidadãos provocaram,
segundo Beisiegel (2006), o processo
de democratização de ensino. Afirma o
autor que é necessário não emitir uma
crítica radical ou conservadora de que
atualmente a escola perdeu a qualidade,
deteriorou-se, como se aquela seletiva e
propedêutica do passado é que fosse boa,
de qualidade. Para ele, não se pode falar de
perda da qualidade quando a escolariza-
ção se estendeu aos setores mais amplos
da população. A escola mudou radical-
mente porque mudou a população que a
frequenta, tornou-se local de encontro de
todos os setores da sociedade e campo
de repercussão de todas as tensões que
conturbam a vida coletiva moderna.

Beisiegel (2006) afirma que é preciso
aceitar a escola como ela é, sobretudo,
aceitar a qualidade da população que a
ela teve acesso. Esse é o ponto de partida
para se pensar uma escola que será ca-
paz de dar a seus usuários algo mais do
que recebem hoje. Para o autor, a escola
“ganhou qualidade, uma vez que se abriu
tendencialmente à totalidade da popula-
ção” (BEISIEGEL, 2006, p. 121). É preciso
pensar a qualidade de ensino em termos
quantitativos, isto é, a melhoria qualitativa

ocorreu pelo fato de a escola se abrir a uma quantidade maior de alunos provenientes de segmentos antes excluídos. É preciso aceitar, sem reservas, com todas as suas consequências, a legitimidade da maciça presença de crianças e jovens das classes populares na escola. E essa aceitação implica examinar o caráter de classe das discussões sobre a qualidade do ensino.

A qualidade da escola pública na perspectiva democrática e popular

É exatamente esse processo histórico que coloca hoje a questão da qualidade da educação básica como desafio central da educação brasileira. Oliveira e Araújo (2005, p. 7) afirmam:

Até a década de 1980, as demandas da sociedade pelo acesso à escola e a todos os *bens sociais e econômicos* que as oportunidades educacionais oferecem, bem como a satisfação dessas demandas pelo poder público, caracterizaram a ampliação quantitativa da escolarização. A demanda pela ampliação de vagas era muito mais forte do que a reflexão sobre a forma que deveria assumir o processo educativo e as condições necessárias para a oferta de um ensino de qualidade. Foi a incorporação quase completa de todos à etapa obrigatória de escolarização que fez emergir o problema da qualidade em uma configuração inteiramente nova (BEISIEGEL, 1981). É exatamente sobre a qualidade como um direito daqueles que foram incorporados à escola nas últimas décadas que pretendemos refletir.

O tema da qualidade da educação tem ganhado espaço no debate público no Brasil não apenas entre educadores, mas também entre políticos, jornalistas, empresários, representantes de movimentos sociais e na sociedade em geral. Sem dúvida, essa preocupação brasileira se insere num movimento internacional em torno da qualidade da educação.

No entanto, esse movimento está marcado por ambiguidades. De nossa parte, acreditamos que a principal razão pela qual o tema recebe essa marca é o fato de o debate educacional como um todo, e não apenas o tema da qualidade, estar marcado por duas posições *antagônicas*, como assinala agudamente Singer (1996, p. 5):

Vamos chamar a primeira posição de civil democrática, porque ela encara a educação em geral e a escolar em particular como processo de formação cidadã, tendo em vista o exercício de direitos e obrigações típicos da democracia. [...]

O que se contrapõe a essa visão é a que denominarei produtivista. Esta concebe a educação sobretudo escolar como preparação dos indivíduos para o ingresso, da melhor forma possível, na divisão social do trabalho. [...] Educar seria primordialmente isto: instruir e desenvolver faculdades que habilitem o educando a integrar o mercado de trabalho o mais vantajoso possível.

Não é de estranhar, portanto, que o debate em torno da qualidade da educação também se encontre dividido de forma semelhante.

No tema da qualidade educacional, a posição que se identifica com a visão produtivista entende qualidade como o desempenho em testes padronizados e busca criar mecanismos de recompensa para as escolas que alcançam bons resultados e de punição para as que não os obtêm. O programa considerado hoje o grande modelo mundial desse tipo de proposta é a lei do Ensino Fundamental e Médio dos Estados Unidos (Elementary and Secondary Education Act), mais conhecida como “*No Child Left Behind*”, aprovada no Congresso em 2001 e ratificada pelo presidente George W. Bush, em janeiro de 2002. O que há de mais importante nessa lei é que as escolas que não atingirem as marcas de referência ficam sujeitas a uma série de processos de intervenção, que podem culminar com a passagem de sua administração a uma companhia privada. Não é o propósito aqui analisar o mecanismo de funcionamento do programa americano. O importante é que, tendo em vista a hegemonia mundial dos Estados Unidos, esse modelo tornou-se a maior referência para a avaliação de sistemas educativos e a busca da qualidade.

E quanto aos civis-democráticos? Que tipo de modelo para a obtenção da qualidade defendem? É preciso ressaltar que as iniciativas de fundo civil-democrático ainda são muito incipientes e não confirmam, nem de longe, projetos consolidados.

Oliveira (2007) afirma que a qualidade precisa ser pensada em suas três dimensões: insumos, processos e resultados. Procuramos, neste item, trazer alguns

elementos que se esboçam na defesa de uma concepção civil-democrática, em cada uma dessas dimensões, e, no final, uma pequena reflexão sobre seu sentido mais geral e a necessidade de propostas ousadas e inovadoras capazes de criar condições para que esse campo possa disputar realmente a hegemonia.

Em primeiro lugar, os insumos. Aqui, é preciso salientar que aos civis-democráticos cabe defender firmemente a prioridade real e não simplesmente retórica da educação, como ressalta Saviani:

Permito-me, pois, sugerir ao MEC um caminho distinto: que a linha mestra do PDE seja uma medida de impacto que permita imediatamente mudar a situação das escolas e levantar o ânimo dos professores, que passariam a desenvolver suas atividades com entusiasmo e dedicação. Para viabilizar essa mudança, propus, em 1997, para o Plano Nacional de Educação, que se dobrasse imediatamente o percentual do PIB investido em educação, passando, dos atuais cerca de 4%, para 8%. (SAVIANI, 2007, p. 1253).

É também necessário salientar que a maneira de pensar o investimento em educação deve ser transformada. Os civis-democráticos precisam difundir a ideia de que o investimento em educação deve se basear, sobretudo, nas necessidades reais para se alcançar uma educação de qualidade, e não nas considerações advindas da política econômica, em geral ligada ao ajuste macroeconômico neo-liberal. Para tanto, é necessário precisar quais são essas necessidades, inverter a lógica do investi-

mento em educação. É o que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação procura construir, através do conceito de custo-aluno-qualidade. É preciso

[...] uma inversão completa da lógica que pauta o financiamento da educação e das demais políticas sociais no Brasil, marcado pela subordinação do investimento social à disponibilidade orçamentária imposta pelo ajuste fiscal. (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 22).

O livro sobre a proposta, elaborado como parte da articulação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, ressalta em sua apresentação:

O Custo Aluno-Qualidade representa uma inversão completa da lógica que pauta o financiamento da educação e das demais políticas sociais no Brasil, marcado pela subordinação do investimento social à disponibilidade orçamentária imposta pelo ajuste fiscal. A lógica vigente no Brasil estabelece que o valor médio gasto por aluno seja, quando muito, o resultado da divisão dos escassos recursos da vinculação constitucional – que muitas vezes não é cumprida – pelo número de estudantes matriculados, variando conforme as oscilações da arrecadação. (CARREIRA; PINTO, 2007, p.13).

É importantíssimo ressaltar essa dimensão da qualidade, a dos insumos, bem como a perspectiva dos civis-democráticos, porque uma educação de qualidade só se constituirá com o devido investimento.

Uma segunda dimensão é a dos processos. Tedesco (2004) nos alerta para

a necessidade de a escola se abrir para dimensões novas em seu trabalho, a fim exatamente de garantir a qualidade necessária para as novas camadas que a ela tiveram acesso e incrementar a equidade. É preciso, exatamente para construir a qualidade social, dar conta de novos desafios. Por exemplo, o de trabalhar outras dimensões dos alunos além da cognitiva:

La hipótesis de trabajo que deseamos postular consiste en sostener que – sin dejar de reconocer la importancia de mejorar los insumos materiales del aprendizaje – es fundamental prestar atención a la dimensión subjetiva de los actores del proceso pedagógico.

Sabemos, en todo caso, que la confianza y la modificación de representaciones pasa por dimensiones de la personalidad que van mucho más allá de la dimensión cognitiva. La información es necesaria, pero sólo si se trabaja con la afectividad será posible modificar estereotipos y prejuicios. (TEDESCO, 2004, p. 567).

Portanto, a qualidade civil-democrática deve dar conta de novos desafios educacionais e incorporar processos novos em sua pedagogia. Isto exige pesquisas sobre como os novos desafios, inerentes à construção da qualidade social, da qualidade civil-democrática, estão sendo enfrentados pelas escolas em seus processos pedagógicos.

Na dimensão dos resultados, não há dúvida sobre a hegemonia esmagadora da exclusividade dos testes padronizados sobre o que Oliveira (2006, p. 141) afirma:

O desempenho nos testes sistêmicos é o indicador que se generaliza, já fazendo parte dos objetivos de inúmeras instituições melhorar seu desempenho no ENADE, no ANRESC, no ENEM etc. A recente divulgação dos resultados do ANRESC, visibilizou “regiões com melhor desempenho”, “cidades com políticas interessantes” etc. Não está descartado, portanto, que em breve se instaure uma espécie de “competição”, entre cidades, redes por melhores pontuações na prova.

A proposição de uma alternativa a esse conjunto de iniciativas tem de enfrentar duas ordens de dificuldades: de um lado, a necessidade de um mecanismo de avaliação geral, de modo a permitir comparações e subsidiar a tomada de decisões político-administrativas e, ao mesmo tempo, de um mecanismo que dialogue com as especificidades locais.

Para enfrentar essas dificuldades, é interessante analisar o conceito, defendido por Freitas (2005), de “qualidade negociada”. Segundo ele, a qualidade é produto de um processo de avaliação institucional construído coletivamente, tendo como referência o projeto político-pedagógico da escola. O mais significativo processo em curso hoje no Brasil, que dá substância a esse conceito, é o “Indicadores de Qualidade na Educação”, implantado em várias escolas de diversos estados brasileiros:

O sistema de indicadores proposto abrange sete diferentes dimensões, entendidas como aspectos da qualidade da escola, traduzindo a ampla concepção de qualidade educativa

adotada pelo projeto: 1. Ambiente educativo; 2. Prática pedagógica; 3. Avaliação; 4. Gestão escolar democrática; 5. Formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; 6. Ambiente físico escolar; 7. Acesso, permanência e sucesso na escola. Cada uma dessas dimensões está constituída por um grupo de indicadores que são avaliados por perguntas a serem respondidas coletivamente. As respostas permitem à comunidade escolar avaliar a qualidade da escola no que diz respeito àquele indicador, ou seja, se a situação é boa, média ou ruim. O instrumental procura levar a comunidade escolar a ter, de forma simples e acessível, um quadro claro de sinais que possibilitam a percepção dos problemas e virtudes da escola, de forma que todos os envolvidos possam ter conhecimento desse quadro e condições de discutir e decidir quais são as prioridades de ação para melhorá-lo. (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005, p. 239-240).

Portanto, além de conhecer os resultados dos indicadores, a comunidade escolar, coletivamente, deveria discutir e definir as medidas necessárias para melhorá-los, no espírito apresentado por João Barroso, abaixo citado. Barroso afirma a necessidade de uma nova esfera pública, necessária para dar suporte ao tipo de qualidade que estamos defendendo:

Nem o Estado, nem a sociedade civil constituem um contexto adequado para o exercício de uma cidadania activa e democrática, através da qual seja alcançada a justiça social. A rea-

firmação dos direitos dos cidadãos em educação parece exigir o desenvolvimento de uma nova esfera pública, algures entre o Estado e a sociedade civil mercantilizada, em que novas formas de associação colectiva possam ser desenvolvidas. O desafio reside em saber como sair de um processo de decisão atomizado, para o assumir de uma responsabilidade colectiva em educação, mas sem recriar um sistema de planificação supercentralizado [...].

- a recriação da escola como espaço público de decisão colectiva, baseada numa nova concepção de cidadania que, como diz Whitty, “vise criar a unidade sem negar a diversidade”;

- que o Estado continue a assegurar, como lhe compete, a “manutenção da escola num espaço de justificação política” (DEROUET, 2003), sem que isso signifique ser o Estado o detentor único da legitimidade dessa justificação. (BARROSO, 2005, p.745).

Nessa perspectiva, é imprescindível ressaltar a importância do papel do professor na educação de qualidade. Não existe educação de qualidade sem professor de qualidade. E, na perspectiva civil-democrática, professor de qualidade é profissional bem formado, motivado, com formação continuada baseada nos problemas da prática, realizada principalmente na própria escola, que participa ativamente do projeto político-pedagógico, que pensa a sua prática. É o professor intelectual, crítico-reflexivo. Para que haja tais professores, é necessário mudar a sua formação inicial, a sua formação continuada e, sobretudo,

a relação vertical, autoritária e desrespeitosa que caracteriza a forma de atuação da maioria das instâncias educacionais centrais com os professores.

Paul Singer (1996, p. 15) finaliza seu texto já citado, com as palavras proféticas:

Acredito que ensino público gratuito de acesso universal pode ser salvo da crise em que se encontra desde que seus defensores o submetam a uma autocrítica radical, a partir da qual sua reforma possa ser proposta. Uma parte dessa proposta terá, provavelmente, de ser a descentralização do sistema para que mil flores de experimentos possam florescer, dando espaço a muitas vocações educacionais que hoje não têm como se realizar. Esse é um aspecto positivo da proposta produtivista que os adversários deveriam incorporar. O grande debate sobre a crise educacional pode dar frutos, se os que defendem a tradição democrática e igualitária conseguirem passar à ofensiva, com propostas tão ousadas e imaginosas quanto seus oponentes. E sobretudo se conseguirem implementar essas propostas, abandonando uma postura meramente defensiva de conquistas pretéritas.

Infelizmente, é preciso reconhecer que “os que defendem a tradição democrática e igualitária” não têm conseguido passar à ofensiva. Na questão crucial da qualidade da educação, os “produtivistas” têm folgada hegemonia hoje. Este artigo procura resgatar elementos que apontam no sentido da reversão dessa hegemonia e, quem sabe, contribuir para que esta reversão ocorra.

Considerações finais

Cabe aqui, para concluir, retomar os pontos essenciais deste artigo, problematizar algumas questões referentes a eles e fazer algumas indicações para ações nesta área.

Consideramos que a retomada dos fatos mais centrais da história da educação brasileira seja essencial para mostrar o caráter historicamente excludente da escola dos anos iniciais. É essencial também para descartar, na discussão da qualidade necessária da escola pública hoje, qualquer saudosismo da “boa” escola pública do passado. É preciso reiterar que a presença das classes populares na Escola hoje é um enorme avanço do ponto de vista de uma democratização efetiva do nosso país e que os dilemas que se colocam para os educadores diante dessa nova situação não podem ser resolvidos pela retomada de formas de organização escolar e trabalho pedagógico de uma pretensa escola pública de qualidade do passado. Os grandes desafios da escola pública hoje decorrem da sua necessária e desejável abertura a setores mais amplos da população.

Posto isto, mostramos, com Singer, que existem duas posições básicas no debate sobre a qualidade da escola pública hoje: a civil-democrática e a produtivista. Mostramos como essas duas posições antagônicas se colocam perante as três grandes dimensões a serem analisadas quando se discute qualidade da educação: insumos, processos e resultados.

Ressaltamos que, como respostas em gestação aos novos desafios colocados pela democratização quantitativa da educação básica, as propostas dos civis - democráticos são ainda incipientes se comparadas com as propostas produtivistas, que são produto do amplo movimento neo-liberal que hegemonizou o mundo nos últimos 20 a 30 anos.

Cabe aqui, mais com o objetivo de abrir espaço para reflexões a serem aprofundadas em novas pesquisas e artigos, problematizar duas questões. A primeira delas diz respeito às razões pelas quais os civis-democráticos não têm conseguido passar à ofensiva e por que a ideia de gestão democrática perdeu força junto aos governos estaduais. Aqui, é preciso lembrar inicialmente quão difícil tem sido nos últimos anos se contrapor à brutal hegemonia neo-liberal em todos os âmbitos da vida social. Disto decorre que é muito dura a luta para construir alternativas que ganhem espaço na sociedade. Posto isto, é necessário ponderar que, muitas vezes, os atores políticos e sociais da área educacional que lutam pelos ideais civis-democráticos possam ter cometido erros que pioram a situação. Como exemplo, podemos citar os sindicatos de professores que muitas vezes pensam de forma excessivamente corporativa, o que poderia dificultar a concretização da indispensável aliança com os pais dos alunos da escola pública. Também podemos citar o nosso próprio segmento, de professores universitários, que em geral temos sido incapazes de construir uma relação mais

orgânica e horizontal com os professores da educação básica.

A segunda questão diz respeito à temática da constituição de uma nova esfera pública, que dê suporte a uma educação dentro da perspectiva civil-democrática. Isto nos remete ao fato de que não pode haver avanços muito significativos no campo educacional que não estejam respaldados por avanços nos campos político e social.

O espaço para o avanço educacional depende essencialmente de uma radicalização da democracia, da criação de espaços de debate público no interior da sociedade civil com poder decisório, do crescimento do espaço da “ação comuni-

cativa” (HABERMAS, 1987). Os Conselhos Municipais de Educação, por exemplo, devem assumir seu papel, com respaldo social, e contar com maior representatividade e participação para dar suporte ao avanço da perspectiva civil-democrática.

Finalmente, cabe apontar um campo rico de ações e pesquisas nesta área. Trata-se da ação e investigação (para os quais algumas das perspectivas mais interessantes seriam a pesquisa-ação e a pesquisa colaborativa) em torno da questão: como as escolas têm se organizado para responder aos novos desafios a ela colocados. É crucial que tenhamos mais ações e mais investigações sobre esta questão essencial.

Referências

- BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educ. Soc.*, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.
- BEISIEGEL, Celso Rui. *A qualidade do ensino na escola pública*. Brasília: Liber Livro, 2006.
- CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global, 2007.
- FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. *Educ. Soc.*, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005.
- HABERMAS, Juergen. A nova intransparência. *Novos Estudos - Revista do CEBRAP*, São Paulo, n. 18, set. 1987.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *Estado e política educacional no Brasil: desafios do Século XXI*. 2006. Tese (Livre docência) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Rev. Bras. Educ.*, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.
- PAIVA, Vanilda. *Educação popular e educação de adultos*. São Paulo: Loyola, 1987.
- RIBEIRO, Vera Masagão; RIBEIRO, Vanda Mendes; GUSMAO, Joana Buarque de. Indicadores de qualidade para a mobilização da escola. *Cad. Pesquisa*, v. 35, n. 124, p. 227-251, jan./abr. 2005.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educ. Soc.*, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

SINGER, Paul. Poder, política e educação. *Revista Brasileira de Educação*, v. 1, n. 1, jan./abr. 1996

TEDESCO, Juan Carlos. Igualdad de oportunidades y política educativa. *Cad. Pesquisa*, v. 34, n. 123, p. 557-572, set./dez. 2004.

VIEIRA, S. L.; FARIAS, I. M. S. de. *Política educacional no Brasil*. Introdução histórica. Brasília: Líber Livro, 2007.

Recebido em junho de 2010.

Aprovado para publicação em agosto de 2010.

