

Espaço Aberto

Participação popular na melhoria do ensino público

Uma proposta de contribuição da universidade para a melhoria do ensino público

Celso de Rui Beisiegel

Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo

Trabalho apresentado, em versão preliminar, no seminário "Autonomia da Escola Pública", promovido pela Fundação para o Desenvolvimento da Educacional do Estado de São Paulo (FDE), maio-junho de 1992.

Nos primeiros meses de 1991, a Universidade de São Paulo apresentou ao governo do Estado uma proposta de colaboração envolvendo um amplo elenco de possibilidades de atuação nas áreas da saúde, da educação, da agronomia e dos setores produtivos em geral. Enquanto pró-reitor de graduação, fui incumbido pelo reitor, professor Roberto Lobo, de elaborar as sugestões de colaboração na parte relativa ao ensino de 1º e 2º graus. No documento que preparei, que será apresentado adiante, *já se encontra explicitado um particular entendimento sobre a questão da participação popular na melhoria do ensino público*. Considerando a importância que nos últimos anos vem sendo atribuída à participação popular ou à participação da comunidade nas questões do ensino, pareceu-me oportuno submeter ao debate acadêmico tan-

to o documento quanto o conceito de participação nele envolvido.

A proposta abrange três áreas de atuação: 1) a coordenação, pelas universidades públicas do Estado, de uma rede experimental de escolas de 2º grau; 2) um programa de elaboração de livros didáticos e de outros materiais didáticos de alto nível, por equipes da Universidade de São Paulo; e 3) um programa de aperfeiçoamento do pessoal docente do ensino público, apoiado sempre que possível nos livros e nos materiais didáticos preparados pela universidade.

Na elaboração dessa proposta busquei apoio em diversas iniciativas e experiências anteriores. Ainda nos primeiros anos da década de 1970, procurando respostas para as intensas pressões por vagas na Escola de Aplicação da atual Faculdade de

Educação da USP, o professor Laerte Ramos de Carvalho¹ aventou a possibilidade de reivindicar para a universidade a coordenação das escolas públicas de ensino secundário situadas na periferia da Cidade Universitária. Submetidas ao mesmo regime de trabalho da Escola de Aplicação, essas escolas possibilitariam oferecer um melhor atendimento escolar às crianças dos servidores da universidade e dos moradores da região circunvizinha.

Muitos anos depois, o professor José Mário Pires Azanha idealizou e coordenou um convênio celebrado entre a Secretaria da Educação e a Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, com a finalidade de promover trabalhos conjuntos entre equipes de professores da faculdade e professores das escolas públicas de 1º e 2º graus das imediações da Cidade Universitária (Azanha, 1985). Essa atividade conjunta deveria possibilitar a elaboração de um plano de aperfeiçoamento (ou o que hoje se convencionou chamar de “projeto pedagógico”) de cada uma das escolas envolvidas. O objetivo mais amplo do convênio era chegar à construção de procedimentos que pudessem depois ser estendidos pela Secretaria da Educação às demais escolas da rede. Alguns anos depois, o professor José Goldemberg, então reitor da Universidade de São Paulo, inspirado em experiências realizadas na região de Boston, onde a universidade havia assumido a coordenação de parte da rede de escolas secundárias, promoveu algumas discussões sobre a possibilidade de realização de um programa semelhante no Estado de São Paulo. Quando, logo depois, assumiu a Secretaria da Educação, o professor Goldemberg reelaborou suas propostas e passou a examinar a possibilidade de criação de uma rede de “liceus”, com características de organização e funcionamento que possibilitassem a constituição de um novo patamar de referência para a qualidade do

ensino público de 1º e 2º graus. Participei, com os professores Alésio Caroli², Eunice Ribeiro Durham³ e Maria Aparecida Tamasso Garcia⁴, dos estudos preliminares e da discussão do projeto então apresentado, pelo secretário, ao governo do Estado.

Na parte relativa ao aperfeiçoamento do pessoal da rede, a proposta considerou a experiência acumulada pela USP em programas de capacitação de professores do ensino de 1º e 2º graus. Após a reforma de Secretaria da Educação, em 1977, essas atividades passaram a realizar-se mediante colaboração entre a universidade e a Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP). Coordenei as atividades da USP no âmbito dessa colaboração por alguns anos, durante a gestão do professor Goldemberg na Reitoria.

Finalmente, a proposta embasou-se também em uma longa experiência pessoal de participação no Conselho Diretor da Fundação do Livro Escolar (FLE)⁵. O insucesso da fundação na criação de procedimentos que induzissem as editoras comerciais a um esforço de melhoria do nível de qualidade dos livros didáticos sugeria a procura de novos caminhos de realização desse objetivo. O envolvimento da universidade na produção de livros de alto nível poderia ser a chave para provocar a elevação de nossos padrões editoriais na área do livro didático.

Assim, a proposta de colaboração procurava harmonizar três conjuntos de ações num só projeto bem articulado: a rede experimental de escolas, fixando um novo patamar de qualidade a ser reali-

² Alésio Caroli, na época, era diretor executivo da FUVEST.

³ Eunice Ribeiro Durham foi responsável pela assessoria técnica da Secretaria da Educação durante a gestão Goldemberg.

⁴ Coordenadora da COGESP e da CEI durante a gestão Goldemberg.

⁵ Durante a gestão de Pedro Paulo Poppovic em sua diretoria executiva (1985-1986), a FLE procurou desenvolver procedimentos voltados para a melhoria da qualidade dos livros didáticos editados no Estado de São Paulo.

¹ O professor Laerte Ramos de Carvalho era na época diretor do Centro Regional de Pesquisas Educacionais (CRPE) “Prof. Queiroz Filho” de São Paulo e diretor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

zado, progressivamente, em todas as escolas públicas do Estado; um programa de produção de livros e materiais didáticos de alto nível, cujos conteúdos seriam divulgados inclusive por meio do ensino à distância; e um programa de aperfeiçoamento de professores, organizado principalmente a partir dos conteúdos desses livros e materiais didáticos. A rede experimental de escolas cimentaria os diversos componentes do programa. Nessas escolas, professores preparados em programas de aperfeiçoamento para atuar aproveitando os livros e materiais didáticos produzidos na universidade teriam a função de demonstrar, para a coletividade, que é possível produzir educação de qualidade no ensino público.

* * *

Apresento, a seguir, os pontos mais relevantes da proposta.

Na introdução, o documento intitulado “Subsídios para a política de educação do Estado de São Paulo”⁶ afirmava que

ao assumir o Governo do Estado, a nova administração encontrará a rede pública de escolas de 1º e de 2º grau em inegável situação de crise. Analisada e discutida exaustivamente ao longo das últimas administrações do ensino, essa crise é bem conhecida e, neste momento, até dispensa novos diagnósticos. Conhecem-se, com razoável precisão, os principais componentes [intra-sistema] [...] das dificuldades ora enfrentadas. Assim, o que se impõe, agora, e com urgência é: primeiro, uma firme *decisão política* de recuperação do ensino público e, segundo, um programa de iniciativas que venham a possibilitar, de modo claro, um *começo de reversão* da perversa tendência à aniquilação de uma escola que já foi motivo de orgulho para a população do Estado de São Paulo.

* * *

As principais causas da crise do ensino público são realmente bem conhecidas. Apenas para situá-las, inicialmente é preciso atentar para a magnitude da expansão dos serviços educacionais no Estado levada a cabo nas últimas décadas. Num período de intenso crescimento populacional, assentado sobretudo na atração de migrantes de áreas rústicas, o poder público, em poucas décadas, estendeu oportunidades de acesso à escola a praticamente toda a população escolarizável. Mais ainda, incorporou à anterior escola primária básica, de quatro anos, a antiga escola secundária de 1º ciclo, ampliando, assim, de quatro para oito anos a escolaridade obrigatória.

Em contrapartida, não foram investidos na educação os recursos exigidos por essa expansão do atendimento. A ampliação da capacidade de matrícula, nessas condições, foi em parte obtida mediante soluções emergenciais, bem exemplificadas na multiplicação dos períodos diários de funcionamento das escolas. Expedientes semelhantes foram mobilizados em relação aos professores do ensino público de 1º e 2º graus: a manutenção de níveis condignos de salário foi substituída pela diminuição do trabalho e por outras discutíveis “vantagens” corporativas.

Como não poderia deixar de ocorrer, os resultados obtidos também foram contraditórios. Os indicadores da evolução do atendimento exprimem, ao mesmo tempo, o notável sucesso e o inaceitável fracasso da atuação educacional do Estado. Demonstram que ampliou-se a rede de escolas e que as oportunidades educacionais aumentaram em números impressionantes. Mas revelam também que em sua maior parte as crianças que entram na primeira série do ensino de 1º grau não concluem os estudos básicos. Finalmente, aquelas minorias que alcançam a 8ª série do ensino público comum ou o diploma do 2º grau não vêm obtendo instrução e formação sequer razoáveis.⁷

* * *

⁶ Documento encaminhado em março de 1991 ao governador eleito, como parte das propostas de colaboração da Universidade de São Paulo com o governo do Estado.

⁷ Cf. Beisiegel, Arroyo, Cury e Saviani, 1983.

Todos sabem que a Secretaria de Estado da Educação vem tentando encaminhar soluções para a melhoria da qualidade do ensino público. Algumas iniciativas de grande potencial têm sido adotadas, nas diversas administrações da Secretaria, nos últimos governos. Incluem-se, entre elas, a instituição do “ciclo básico”; o início de implantação da denominada “jornada única”; o tímido começo de um processo de descentralização administrativa; a criação dos CEFANS e das “oficinas pedagógicas”; e os primeiros passos da ainda parcial e quase inexistente municipalização das atribuições concernentes ao ensino de 1º grau. Mas nada se fez de realmente significativo em outras questões fundamentais: a incipiente interação que vinha sendo desenvolvida entre a Secretaria da Educação e as universidades estaduais no setor do aperfeiçoamento do magistério entrou em colapso, a partir de 1989; não se avançou na indispensável instituição de uma carreira do magistério com melhoria salarial consistente baseada na produtividade, na dedicação e na competência profissional do professor; acentuou-se a perversa manipulação das questões do ensino pelos interesses político-partidários; não ocorreram avanços na questão crucial da autonomia da escola; a reforma administrativa da Secretaria da Educação e a criação de um adequado modelo pedagógico para a escola de 1º grau continuam à espera de novos tempos.

* * *

Nesse quadro de dificuldades, a escola pública de 1º e de 2º graus vem sendo objeto de um processo inadequadamente designado como de “*nivelamento por baixo*”. O que em geral se pretende afirmar com essa expressão é que o ensino público estaria sendo transformado no “*ensino dos pobres*”, freqüentado somente pelos segmentos da população que não podem ter acesso a serviços de melhor qualidade. Tais afirmações não retratam com fidelidade a situação das escolas públicas de 1º e de 2º graus. Não obstante, é inegável que nas grandes cidades, acompanhando o comportamento dos estratos mais privilegiados da população, as camadas

médias e até mesmo famílias com escassos recursos econômicos têm procurado colocar suas crianças em escolas particulares. Muda progressivamente também o perfil do magistério: o ensino público de 1º e de 2º graus já não conta em seus quadros com porcentagens significativas de egressos das universidades estaduais ou das instituições superiores particulares de melhor qualidade. Aquelas figuras exageradas e ideologicamente viesadas da “*escola dos pobres*” e do “*nivelamento por baixo*” de certa forma estariam ganhando realidade, pelo menos nas grandes cidades e nas imensas periferias urbanas, consubstanciando-se na fuga dos setores mais exigentes da clientela e na recusa dos profissionais de melhor formação às condições de trabalho oferecidas pelo magistério público. A essas perspectivas preocupantes acrescenta-se um fenômeno palpável e da maior gravidade: nos últimos anos, tanto na administração quanto entre os usuários aceitam-se quase com naturalidade ações que perturbam o funcionamento regular do ensino sobretudo nas áreas mais problemáticas (grandes cidades e periferias urbanas), mas que de alguma forma afetam negativamente também o conjunto da rede de escolas, tais como prolongadas paralisações das atividades escolares, falta de aulas, até em disciplinas do núcleo comum, e diplomação de alunos que não tiveram cargas horárias suficientes em muitas disciplinas devido à inexistência de professores interessados em ministrá-las. Após cada uma das greves prolongadas e das controvérsias que sempre envolvem o processo de “reposição” das aulas perdidas, realmente aprofunda-se a perda de expectativas quanto à qualidade do ensino nas escolas públicas de 1º e de 2º graus. *O evidente descaso das elites e a passiva reação de desalento da população em face dessas realidades inaceitáveis talvez constituam, neste momento, a expressão mais grave da crise e o indicador mais agudo da tendência ao completo descrédito do ensino público.*

* * *

Um programa de iniciativas comprometidas com a recuperação da escola pública precisa neces-

sariamente atuar, com urgência, na reversão dessas expectativas negativas quanto à qualidade do ensino público de 1º e de 2º graus. Talvez se encontrem exatamente aí algumas das melhores possibilidades de contribuição das universidades para o processo de recuperação do ensino público.

Com os recursos humanos de que dispõem, as universidades públicas do Estado têm condições reais de desenvolvimento de um programa consistente de melhoria da formação dos professores da rede. Estão preparadas para promover um programa de produção de livros didáticos e de outros recursos didáticos de conteúdos modernizadores e de boa qualidade para o ensino de 1º e 2º graus.⁸ Mais ainda, podem mobilizar para essa tarefa os recursos da educação à distância ou de uma universidade aberta, a ser criada com o apoio ou da TV Cultura ou de uma TV universitária. E, por outro lado, seria perfeitamente exequível atribuir às universidades a criação, a organização e a coordenação de uma rede experimental de escolas de 2º grau, com a finalidade de instituir um novo patamar de qualidade, a ser atingido, depois, progressivamente, pelo conjunto das escolas públicas do Estado.⁹

* * *

Como é próprio em documentos dessa natureza, a proposta foi apresentada em linhas gerais. Somente a parte relativa à criação da rede experimental de escolas recebeu algum detalhamento. Estabeleciam-se, como suas *finalidades* principais,

⁸ No que se refere à produção de livros didáticos pela USP para o ensino de 2º grau, este programa foi efetivamente realizado. Desenvolvido mediante convênio firmado entre a USP e a FDE, previu a elaboração de um livro didático para cada uma das disciplinas do currículo do ensino de 2º grau, por equipes constituídas por intelectuais de alto nível. O programa já entregou ao público dois dos exemplares previstos: *História do Brasil*, de Boris Fausto; e *Literatura brasileira - dos primeiros cronistas aos últimos românticos*, de Luiz Roncari. Outros exemplares encontram-se em preparação.

⁹ Cf. o documento “Subsídios para a política de educação do Estado de São Paulo” (já citado).

[...] 1) propor procedimentos de organização e funcionamento que demonstrem a possibilidade de obtenção de altos níveis de qualidade do ensino na escola pública; 2) propor um modelo de organização da carreira do magistério fundada na formação, no interesse e na competência profissional do professor; 3) experimentar procedimentos de autonomia financeira, administrativa e didática das escolas; e 4) atuar em condições que não sejam excepcionais e de realização inviável na escola pública comum, para possibilitar a progressiva extensão dos novos modelos ao conjunto da rede de escolas.

O *número inicial de escolas* da rede experimental dependeria de decisão do novo governo, mas deveria possibilitar a instalação de unidades em áreas diversificadas, sobretudo nas grandes cidades. Os docentes seriam admitidos em caráter experimental, em processo seletivo aberto aos professores da rede e aos licenciados em geral. A *carreira* deveria afastar quaisquer concessões corporativas, admitindo regime de tempo integral nas disciplinas do núcleo comum. A promoção na carreira dependeria da formação específica, do interesse e da competência profissional do professor. Nas escolas instaladas nos *primeiros tempos de funcionamento* dessa rede experimental, os alunos seriam recrutados a partir de sua classificação nas respectivas escolas de 1º grau, reservando-se pelo menos metade das vagas para os egressos das escolas públicas. As escolas deveriam funcionar em dois períodos diurnos e um noturno. Os conhecimentos obtidos pelas escolas junto aos seus alunos seriam avaliados por meio de provas comuns, aplicáveis a todas elas de modo a possibilitar a comparação dos respectivos desempenhos e o estudo dos fatores de variação de seus resultados.

Finalmente, seria necessário insistir em que *essas escolas em nenhuma hipótese poderiam ser vistas como algo desligado da rede pública de ensino*. Não havia na proposta a intenção de criar uma pequena rede de estabelecimentos privilegiados. Cuidava-se, tão-somente, de fixar novos patamares de qualidade e de testar modelos de organização e fun-

cionamento que, uma vez aprovados, seriam progressivamente estendidos ao conjunto da rede. A extensão do modelo a outras escolas públicas deveria atender a cronogramas bem definidos e seria regida por critérios que levassem em conta os resultados conseguidos por essas escolas, considerando os níveis do aprendizado obtido junto aos seus alunos, os índices de promoção e conclusão de curso, a frequência relativa dos professores, a qualificação funcional e a estabilidade do corpo docente.¹⁰

* * *

Afirmo, no início desta exposição, que a proposta da universidade envolvia um particular entendimento da questão da participação popular na melhoria do ensino. Explico, em seguida, o sentido dessa afirmação.

É já bem antiga, entre nós, a defesa do incremento da participação popular nas atividades realizadas pelo Estado. São numerosas e bastante diversas as raízes dessa posição. Karl Mannheim, um autor de grande influência entre nossos intelectuais nas décadas de 50 e 60, nos trabalhos produzidos após sua mudança para a Inglaterra, buscava encontrar na tradição anglo-saxônica de valorização do pequeno grupo as possibilidades de defesa contra a massificação e as irracionalidades da grande sociedade.¹¹ Antecedentes de origem semelhante aparecem também em Anísio Teixeira, quando defende a instituição de conselhos educacionais e a participação local na administração do ensino. Mas é sobretudo nos primeiros trabalhos de Paulo Freire que a importância da participação popular encontra sua afirmação mais radical. É preciso assinalar, aliás, que nesses primeiros trabalhos de Paulo Freire a presença de Mannheim e de Anísio Teixeira é marcante. Uma outra vertente que aponta para a defesa da participação popular estaria numa orientação comunitária cristã compartilhada por amplos seto-

res do laicato católico, nas décadas de 50 e 60.¹² Uma investigação mais aprofundada sobre as origens da valorização dessa participação não poderia prescindir da análise das orientações que prevaleciam, na época, nas escolas de serviço social.

Independentemente de suas diferentes origens, a defesa da necessidade da participação avançou consideravelmente durante a fase final dos governos militares. Participação, na época, significava exatamente o oposto de uma estrutura de dominação autoritária ditatorial. Eram muitas, aliás, as virtudes atribuídas à participação: bandeira de luta contra o Estado autoritário; contraponto à impessoalidade burocrática e ao corporativismo das grandes organizações públicas; estímulo adicional à dedicação do funcionário no cumprimento de seus deveres; instrumento de fiscalização da atuação do Estado; garantia da presença dos interesses dos usuários nas orientações da atuação dos poderes públicos.

Como frequentemente ocorre em questões de interesse acadêmico ou de significado político, o tema da participação popular vem ganhando amplitudes não previsíveis nos seus pontos de partida. Na educação, por exemplo, advoga-se já a plena participação dos usuários na elaboração de currículos. Em todas as áreas, avançou-se consideravelmente nas expectativas favoráveis associadas ao envolvimento popular direto na gestão das instituições. Em algumas análises, a participação popular na gestão das instituições surge como condição indispensável à melhoria dos serviços.

A importância da participação popular e suas possibilidades na promoção da melhoria da qualidade dos serviços prestados pelas instituições públicas são inegáveis. Cabe, no entanto, indagar se o avanço das expectativas associadas ao seu potencial não estaria correndo o risco de exceder os limites do razoável. Um eventual exagero participacionista não viria atribuir exclusivamente ao usuário a responsabilidade pela melhoria dos serviços?

¹⁰ Idem.

¹¹ Cf. Beisiegel, 1984, p. 76.

¹² Cf. Idem., p. 34.

Ou, em outras palavras, não estaria liberando *especialistas e instituições especializadas* de suas respectivas responsabilidades na produção de serviços de qualidade?

Não obstante a relevância dessas indagações, importa agora assinalar que, por mais diversas que sejam as razões alegadas em defesa de sua necessidade, *nestas acepções a participação sempre envolve uma presença direta dos agentes* nas atividades consideradas.

A proposta da rede experimental de escolas também supõe a participação popular como elemento fundamental. Mas, neste caso *a participação desejada é de natureza diferente, é menos direta do que a anterior*. O que se pretende é demonstrar, com a rede experimental de escolas, que é possível obter um ensino de qualidade na escola pública e, a partir deste efeito de demonstração, levar a população a transformar-se no grande instrumento de luta pela generalização das condições que possibilitam a existência desse ensino público de qualidade.

Constituída por escolas coordenadas pelas universidades públicas, com professores selecionados, melhor remunerados, contratados em regime de tempo integral nas disciplinas do núcleo comum, com possibilidades de realização de carreira regida pela habilitação profissional, pela competência profissional e pela dedicação ao trabalho, essa rede de escolas em pouco tempo poderia demonstrar à coletividade que é perfeitamente possível obter educação de qualidade no ensino público. Começaria por aí o processo de *reversão das expectativas* populares quanto à qualidade do ensino público.

Por isso mesmo é que a variável central da proposta está na exigência de progressiva extensão do modelo a outras escolas da rede comum. Um cronograma de ampliação das escolas da rede experimental, uma vez divulgado pela administração, certamente levaria a população dos municípios e dos bairros das grandes cidades a lutar pela conquista de sua escola pública de qualidade. E quando a população do Estado estiver lutando pela conquista de sua escola pública de qualidade, os educadores, e mesmo o Governo do Estado, encontrarão na for-

ça reivindicatória do povo o respaldo indispensável a realização dos esforços e à mobilização dos investimentos necessários à reconstrução do ensino público (Beisiegel, 1964). É inegável que neste processo se encontra uma modalidade de participação popular que não deve ser menosprezada.

CELSO DE RUI BEISEIGEL, doutor em Sociologia pela FFLCH da USP, é professor titular de Sociologia da Educação da Faculdade de Educação da USP. Vem trabalhando especialmente com as relações entre a política e a educação, sobretudo no campo da educação popular.

Referências bibliográficas

- AZANHA, José Mário Pires, (1985). *Convênio de Cooperação Técnica FEUSP - Secretaria da Educação*. São Paulo: FEUSP.
- BEISIEGEL, C.R., (1964). Ação política e expansão da rede escolar. *Pesquisa e Planejamento*, nº 8, dez. CRPE “Prof. Queiroz Filho”.
- BEISIEGEL, C.R., ARROYO, M.G., CURY, C.R.J., SAVIANI, D. (1983). *Um novo estilo de diagnóstico educacional*. Brasília: INEP.
- BEISIEGEL, C.R., (1984). *Política e educação popular: a teoria e a prática de Paulo Freire no Brasil*. São Paulo: Ática.