

amente nada sabem, além daquilo que lhes chega aos ouvidos por terem filhos em escolas, por serem eles mesmos alunos ou por comentários de vizinhança (Ghanem Jr., 1992, p. 190).

Embora novas investigações precisem ser realizadas para que se tenha uma visão mais aproximada dos fatores específicos que levam os movimentos a essa espécie de alheamento da questão da participação na escola pública, parece não haver dúvidas de que os condicionantes da participação da população em geral, tanto os externos quanto os internos à unidade escolar, identificados nesta pesquisa, exercem sua influência também no interior desses movimentos.

PARO, Vitor H. *Gestão democrática da escola pública*. 3^o ed. São Paulo: Ática, 2005.

TEXTO 15

O caráter político e administrativo das práticas cotidianas na escola pública¹

Uma das grandes virtudes das pesquisas que se fazem sobre o cotidiano das escolas públicas, em particular das de ensino fundamental, parece referir-se à possibilidade de se conhecer mais de perto a forma como os determinantes estruturais do sistema social mais amplo se manifestam na situação escolar. Tratando-se de pesquisas de natureza qualitativa, que se configuram, em geral, como estudos de caso, pelos quais se examina uma realidade singular e única, essas investigações apresentam, não obstante, importantes elementos que podem concorrer para elucidar os determinantes imediatos da realidade de nossas escolas. Apesar da singularidade dos fatos e relações que são observados no cotidiano de determinada unidade escolar, sua análise mostra-se útil para o estudo de toda a rede de ensino, na medida em que tal escola encontra-se exposta aos mesmos condicionantes estruturais que atuam nas demais unidades do sistema.

Refletir sobre o caráter político e/ou administrativo das práticas que se dão no dia-a-dia da escola pode soar bastante pretensioso, já que implica ter como objeto de análise praticamente tudo o que se dá na unidade escolar. Não é esta, porém, minha intenção, na medi-

¹ Trabalho apresentado no painel "O Cotidiano Escolar e as Práticas Político-Administrativas", durante o seminário "Educação básica: a construção do sucesso escolar", realizado em Belo Horizonte-MG, de 16/6/1993 a 18/6/1993 e promovido pela Secretaria de Educação Fundamental do MEC e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais — Inep. Publicado inicialmente em *Em Aberto*, Brasília, ano 11, n. 53, p. 39-45, jan-mar. 1992 (publicado em maio de 1993).

da em que procurarei restringir-me apenas a alguns aspectos que considero relevantes e que parecem estratégicos para o início de uma discussão sobre o tema. Talvez, com isso, seja possível produzir subsídios teóricos que contribuam para a importante tarefa de desvelar as relações que se estabelecem entre determinantes estruturais e imediatos da realidade cotidiana da escola pública.

Ao examinar o tema, estarei me referindo à pesquisa de campo mencionada no capítulo anterior. Para efeito de organização da discussão, começarei por abordar as práticas escolares separadamente, primeiro em seu caráter administrativo, depois em sua configuração política, para, finalmente, tecer algumas considerações a respeito do relacionamento entre ambas essas dimensões.

Os componentes administrativos das práticas escolares

Tomando a escola como o local onde se busca, de forma sistemática e organizada, a apropriação do saber historicamente produzido e entendendo a administração em seu sentido mais geral e abstrato de "utilização racional de recursos para a realização de fins determinados" (Paro, 1986, p. 18), consideram-se objeto da ação administrativa as práticas escolares realizadas com o propósito de buscar racionalmente o objetivo pedagógico da escola. Trata-se, portanto, de examinar em que medida os fatos e relações que têm lugar no dia-a-dia da escola não apenas concorrem para os fins da educação escolar, mas o fazem de forma racional, ou seja, com os esforços e recursos adequados aos fins e orientados por estes e com o emprego desses recursos e esforços dando-se de maneira econômica, isto é, no menor tempo e com o mínimo possível de dispendio (Paro, 1986, p. 19-20).

Sem pretender esgotar o universo das múltiplas atividades possíveis no interior da escola, podemos dispô-las em dois grupos: o das atividades-meio e o das atividades-fim.

As *atividades-meio* são aquelas que, embora referindo-se ao processo ensino-aprendizagem, não o fazem de maneira imediata, colocando-se, antes, como viabilizadoras ou precondições para a realização direta do processo pedagógico escolar que se dá predominantemente em sala de aula. Destacam-se, entre estas, as opera-

ções relativas à direção escolar, aos serviços de secretaria e às atividades complementares e de assistência ao escolar.

Para efeito legal, a direção de escola no sistema estadual paulista "é o núcleo que organiza, superintende, coordena e controla todas as atividades desenvolvidas no âmbito da unidade escolar" (São Paulo, 1977, Art. 5º) e é composta pelo diretor, pelo assistente de diretor e pelo conselho de escola. Como se percebe, em termos formais, a direção não apenas parece ser reservada a atividades que dizem respeito adequadamente a sua função de coordenação do esforço humano coletivo na busca dos objetivos da instituição, mas também é conferido um mecanismo de natureza coletiva que hipoteticamente lhe possibilitaria o exercício da coordenação de forma moderna e democrática. A observação do cotidiano da escola, todavia, desmente completamente essa aparência formal.

Em primeiro lugar, raramente se encontra em pleno funcionamento o conselho de escola nas unidades da rede estadual paulista. Na Celso Helvens o conselho não tem praticamente nenhuma atuação significativa na direção da escola. Seus membros são pouco representativos, já que, no dizer da diretora, têm de ser "laçados" entre aqueles que se dispõem a participar, especialmente no que se refere aos pais de alunos. As reuniões são muito esporádicas e os assuntos tratados estão longe de se referirem à coordenação do esforço humano coletivo na escola. A fraquíssima presença do conselho de escola na rede estadual paulista tem muito a ver com sua função política, à qual voltaremos mais adiante.

Em termos práticos, as atividades de direção restringem-se ao diretor — e ao assistente de diretor, seu coadjuvante no comando da escola. Mas estes também acabam se envolvendo em atividades rotineiras que pouco têm a ver com uma verdadeira coordenação do esforço do pessoal escolar com vistas à realização de objetivos pedagógicos. Concorrem para isso, em grande medida, as precárias condições de funcionamento da escola pública, que se vê às voltas com falta de material didático, espaço físico impróprio para suas funções, móveis e equipamentos deteriorados, formação inadequada do corpo docente, escassez de professores e demais funcionários, falta de recursos materiais e financeiros para fazer frente às mais elementares necessidades. Diante desse quadro, não é difícil imaginar as dificuldades da direção em coordenar esforços de pessoas

cujas atividades dependem de recursos inexistentes.

Assim, diretor e assistente de diretor obrigam-se a gastar boa parte de seu tempo intervindo junto aos órgãos superiores do sistema para conseguir os míseros recursos, ao mesmo tempo que se obrigam a realizar eles mesmos tarefas que nada têm a ver com a coordenação do esforço humano coletivo, como as atividades complementares e as de assistência ao escolar. As primeiras, relacionadas às funções de zeladoria, vigilância e atendimento de alunos, apesar de sua importância como atividades-meio, são exercidas de modo insatisfatório, especialmente devido à escassez de pessoal, como serventes, inspetores de alunos, zelador e guardas. Por seu turno, com a assistência médica e odontológica, apesar de previstas legalmente, constituindo mera ficção no sistema público de ensino, as atividades de assistência ao escolar acabam se restringindo ao fornecimento da merenda, este também realizado de forma precária devido à escassez de pessoal e de recursos.

As atividades de secretaria se ressentem das mesmas dificuldades relativas à escassez de recursos e de pessoal, mas estão expostas ainda a outro problema que também atinge seriamente as funções de direção, já que não apenas os funcionários da secretaria, mas especialmente o diretor e o assistente de diretor se vêem na contingência de aplicar em sua solução a maior parte de seu tempo de trabalho. Trata-se do excesso de exigências da Delegacia de Ensino e dos órgãos superiores do sistema de ensino no que se refere à prestação de contas e de informações por parte da escola, através de relatórios, preenchimento de fichas, formulários e um sem-número de outros mecanismos formais e burocráticos, que sobrecarregam de serviço o pessoal da secretaria e a direção, que muitas vezes não sabe sequer como agir diante das ordens contraditórias vindas dos órgãos superiores. Dona Célia, diretora aposentada de escola pública e moradora do bairro onde se localiza a Celso Helvens, diz que “a burocracia é tão grande que o diretor acaba perdido no meio da parte burocrática”. Por sua vez, a própria supervisora de ensino que atende a escola reconhece: “Nós vamos morrer afogados debaixo de tanta papelada”. Afirmo que as determinações se sucedem, umas contrariando as outras, e ao diretor acaba não restando tempo para tratar dos problemas da escola.

O mais grave da situação é que, sobre ser inconveniente pelo

montante de esforço que absorve, esse controle das instâncias superiores parece mostrar-se também completamente inútil em termos de aferição dos resultados do trabalho escolar, já que a fiscalização exercida não está apta a detectar a falta de correspondência entre o declarado e o efetivamente realizado na escola, deixando, com isso, de consistir em elemento de avaliação e acompanhamento da eficiência da escola em atingir objetivos educacionais. A esse respeito, perguntada se haveria algum meio de as instâncias superiores detectarem o caso hipotético de uma escola que falhasse completamente na área pedagógica, mas aprovasse sempre os alunos, de modo que eles saíssem no final da 8ª série totalmente analfabetos, a diretora da Celso Helvens responde: “Só se houver [...] reclamação dos pais... e ainda maciça”.

As *atividades-fim* da escola referem-se a tudo o que diz respeito à apropriação do saber pelos educandos. Nelas inclui-se a atividade ensino-aprendizagem propriamente dita, desenvolvida dentro e fora da sala de aula; mas não é impróprio incluir-se também os serviços de coordenação pedagógica e orientação educacional, na medida em que estes também lidam diretamente com questões pedagógicas. Mas estes serviços são muito pouco generalizados na maioria dos sistemas públicos de ensino no Brasil.

Com relação às tarefas de ensino-aprendizagem, desenvolvidas predominantemente na sala de aula, o cotidiano observado na Celso Helvens confirma de forma dramática a flagrante ineficiência da escola pública brasileira, retratada nos altos índices de reprovação e evasão, e examinada criticamente por estudos sobre o cotidiano da escola, entre os quais se destaca o de Maria Helena Souza Patto (Patto, 1990).

A propósito, pode parecer impróprio tratar as práticas de ensino-aprendizagem como práticas permeadas pela ação administrativa. Mas isso apenas se nos limitarmos à concepção do senso comum que, expressão da ideologia dominante em nossa sociedade, identifica administração apenas com o controle e a supervisão do trabalho alheio. O conceito de administração que estou adotando pretende dar conta do real de forma mais precisa, tomando a atividade administrativa em seu caráter mediador na busca de fins estabelecidos pelo homem. Dessa forma, entra no rol das preocupações da administração, na escola, tudo o que diz respeito ao processo pelo

qual se busca alcançar os fins educacionais estabelecidos. Por conseguinte, é objeto de estudo da administração, em igual medida, tanto a coordenação do esforço humano envolvido quanto a organização e racionalidade do trabalho que se realiza para atingir os resultados desejados.

A partir dessa perspectiva, não é difícil constatar o quanto as atividades que se realizam no interior das salas de aula das escolas públicas se distanciam de um processo de trabalho levado a efeito de acordo com princípios administrativos de racionalidade e eficiência. Em termos muito simples, o processo não se dá de forma administrativamente válida para o fim social educativo, porque as ações desenvolvidas bem como a natureza, o montante e a forma de utilizar os recursos não convergem para o alcance do efeito considerado útil em termos educacionais, ou seja, a apropriação pelos educandos do saber historicamente produzido.

Não parece ser o caso aqui de se traçar a anatomia do processo de ineficiência da escola pública brasileira; mas, em se tratando de considerações administrativas sobre esse processo, não é possível ignorar o *non-sens* das práticas (eufemisticamente chamadas de) educativas que se dão em nossas salas de aula. Para ficar apenas em dois aspectos que bem expressam a gravidade da situação, podem-se mencionar a forma de ensinar e o desempenho do corpo docente.

Com relação ao primeiro ponto, é difícil, para quem observa o dia-a-dia da prática pedagógica escolar, admitir que se exercite aí qualquer método, no sentido mais rigoroso, de um conjunto de procedimentos conscientemente organizados e intencionalmente orientados para a realização de uma prática significativa de ensino na escola pública. O que se observa são os procedimentos mais tradicionais, no velho estilo das preleções e memorizações que se sintetizam na malfadada educação "bancária", há várias décadas já denunciada e criticada por Paulo Freire (1975).

A respeito do desempenho do corpo docente, o descaso do Estado para com a escola pública, articulado com as múltiplas determinações sociais, econômicas, políticas e culturais que condicionam a realização do trabalho docente, tem levado a configurar o professor como um profissional que convive com condições inteiramente desfavoráveis de trabalho, ganha miseravelmente, apresenta formação acadêmica inadequada e possui uma concepção de mundo

que não se coaduna com os fins da transformação social e da universalização do saber. Tudo isso reflete-se em seu cotidiano escolar, como um misto de insatisfação pessoal, comodismo, descompromisso com o trabalho, frustração profissional e apatia com relação aos interesses do educando. Seu comportamento, em geral, denuncia sua falta de perspectiva de solução para o problema da escola que se expressa numa inconsciência a respeito dos próprios fins que poderiam estar norteando uma educação emancipadora das camadas populares. Na pesquisa realizada na Celso Helvens pôde-se observar nitidamente o acentuado alheamento dos professores com respeito a um objetivo educacional para as camadas trabalhadoras que fosse realizável pela escola pública. Na concepção dos professores, a única função imaginável como apropriada para a escola pública ainda parece ser a que ela exercia há várias décadas, quando preparava os filhos das camadas altas e médias para ingressarem na universidade. Hoje, em virtude da descrença em buscar esse objetivo — quer pela situação precária da escola pública, quer pela condição de "carência" com que é tida a população que ela atende —, a prática dos professores e da escola em geral parece orientar-se por objetivo nenhum.

Com isto, não é de estranhar que a atividade escolar se configure como uma prática burocratizada (Sánchez Vázquez, 1977) em que os meios e os processos perdem seu propósito de mediação para a consecução de fins sociais, erigindo-se em fins em si mesmos. Por isso, é muito difícil encontrarem-se, no cotidiano da escola pública, atividades permeadas por princípios administrativos de racionalidade e eficiência. Como garantir a busca racional de fins, se as pessoas diretamente encarregadas do processo de alcançá-los nem sequer têm visão de suas dimensões?

A dimensão política das práticas escolares

Estando a prática política necessariamente ligada à disputa pelo poder na sociedade (cf. Bobbio *et al.*, 1989, p. 954-62), sua presença no cotidiano da escola pública tem a ver, portanto, com os interesses antagônicos aí em jogo. Se temos como fim da educação escolar a universalização do saber produzido historicamente, de modo que

ele seja apropriado pelas amplas camadas trabalhadoras, esta já é uma posição política, na medida em que visa a dotar amplos grupos sociais de conteúdos culturais que potencializarão sua luta pelo poder que se encontra concentrado em mãos de outros grupos restritos da sociedade. Mas, se o compromisso é com as classes subalternas, trata-se de cuidar para que a educação escolar se realize, na forma e no conteúdo, de acordo com seus interesses, o que exige a participação dos próprios usuários da escola pública nas decisões que aí se tomam. Sem essa participação, dificilmente o Estado se disporá a atender os interesses das populações que, por sua condição econômica, encontram-se, em nossa sociedade, aliadas do poder político. Trata-se, portanto, de viabilizar o controle democrático do Estado, no sentido de levá-lo a atender os interesses das camadas majoritárias da população.

Nesta linha de raciocínio, a relevância do estudo das práticas políticas no cotidiano da escola pública se refere diretamente ao exame das condições que aí se apresentam para o exercício dessas práticas, ou seja, das práticas de participação da população na tomada de decisões na escola. A esse respeito, ganha relevo a consideração dos condicionantes imediatos da participação, internos e externos à unidade escolar, já apontados no capítulo anterior.

Práticas políticas e administrativas

O exame do modo como se configuram as múltiplas relações sociais que têm lugar no cotidiano da escola e seu inter-relacionamento com os determinantes sociais mais amplos, bem como a consideração da natureza específica quer da prática política, quer da atividade administrativa, parecem autorizar a conclusão de que o político tem precedência sobre o administrativo no cotidiano da escola pública. Esta conclusão emerge, em primeiro lugar, da constatação de que a educação, enquanto apropriação do saber, constitui já objeto da prática política na medida em que potencializa os grupos sociais que a ela têm acesso para se colocarem em posição menos desvantajosa diante dos grupos que lhe são antagônicos. Dessa forma, o estabelecimento de objetivos (políticos) antecede, e certamente condicionará, o processo de atingi-los (atividade admi-

nistrativa). Além disso, a prática administrativa só se faz sobre um mínimo de condições, propiciadas pela disponibilidade dos recursos e que, na atual situação do ensino, são sistematicamente negadas pelo Estado brasileiro. Mais uma vez, então, a prática política precisa anteceder a atividade administrativa, alimentando a luta pela conquista das condições objetivas que possibilitarão a realização do processo administrativo.

Mas esta precedência lógica da prática política não deve servir de pretexto para ignorarmos a importância determinante também da atividade administrativa. Como já afirmamos, estabelecido o objetivo educativo, é pela atividade administrativa enquanto prática mediadora que se consegue alcançá-lo. A prática administrativa toma o fim como um dado, por isso ela precisa ser complementada, subsidiada, pela atividade política. Mas, estabelecido o objetivo, só a partir da racionalidade na utilização dos recursos, objeto da prática administrativa, é possível alcançá-lo de forma efetiva. Afinal, a própria busca do poder político, enquanto objetivo que se põe, é algo que precisa ser convenientemente administrado.

O que se precisa, na verdade, quando se visa ao aparelhamento da escola pública para a busca efetiva de objetivos educativos comprometidos com os interesses das camadas trabalhadoras, é buscar a integração das práticas políticas com as atividades administrativas, procurando tirar proveito do caráter político e administrativo das práticas que se dão no cotidiano da escola. A esse respeito dois pontos de extrema importância parecem impor-se como conjuntos de medidas que reclamam urgente implementação.

O primeiro deles reporta-se a medidas mais de configuração política, mas que não deixam de apresentar também um caráter administrativo. Estou falando de providências que dizem respeito à instalação de uma estrutura político-administrativa adequada à participação nas tomadas de decisão de todos os setores que aí têm presença, em especial seus usuários, eivada de mecanismos institucionais que viabilizem e incentivem: processos eletivos para escolha dos dirigentes escolares; conselhos de escola formados pelos vários segmentos da unidade escolar (pais, alunos, professores, funcionários) e com efetiva função política de direção da escola; grêmios estudantil, associação de pais, professores e funcionários, como fóruns de constante discussão dos múltiplos interesses, bem como

outros recursos institucionais que facilitem o permanente acesso de todos os interessados aos assuntos que dizem respeito à vida da escola. Na falta desses mecanismos de pressão e controle político sobre o Estado, a escola pública só poderá ser o que ela é hoje: uma mistificação, uma negação do direito à educação.

O segundo conjunto de medidas está estreitamente ligado ao primeiro, embora se possa dizer que suas características sejam mais propriamente administrativas do que políticas. Trata-se da instalação de um efetivo processo de avaliação da escola pública fundamental. Apesar de estar, em geral, totalmente ausente da rede de ensino público, sua importância e necessidade parecem tão óbvias quanto dizer-se que não há processo administrativo consistente, separado de um efetivo processo de avaliação dos resultados. Como administrar com êxito, como atingir objetivos com segurança, sem ter elementos que possibilitem informações constantes sobre o andamento do processo, para que se possam corrigir rumos, providenciar recursos, adequar procedimentos, redimensionar metas, superar fracassos? Na escola pública nada disso existe, o que garante, de fato, que ela jamais atinja os objetivos proclamados. Afora o controle essencialmente burocrático exercido pelos órgãos superiores do sistema, cuja total inutilidade em termos de promoção da qualidade do ensino já mencionei antes, em geral o único processo de avaliação de que se tem notícia nas escolas públicas refere-se à avaliação do rendimento dos alunos. Mas este, pelo que se conhece, consiste muito mais numa antiavaliação, já que, por meio de uma avaliação punitiva — que tem muito de desforra do professor pelas condições de trabalho a que ele é submetido —, procura responsabilizar o aluno pelo fracasso na aprendizagem, evitando que a escola avalie seu próprio trabalho e reconheça o quanto este é ineficiente. E a ineficiência só pode ser perpetuada com a ausência da avaliação. Como romper com a irracionalidade de um processo no qual não está previsto de fato nenhum mecanismo de avaliação e acompanhamento de sua qualidade? Com isto o aluno e sua família continuarão assumindo a culpa que lhes é impingida, já que não têm condições de perceber o quanto a escola cumpre mal sua obrigação. Mas como se pode afirmar que o aluno não aprendeu sem reconhecer que a escola não ensinou?

Por isso, a preocupação com o provimento de um ensino de

qualidade para a população deve priorizar formas eficazes de se proceder à avaliação do processo escolar. Os conselhos de classe, por exemplo, não podem continuar sendo instâncias meramente burocráticas, onde se procura apenas justificar o baixo rendimento do aluno, colocando a culpa em fatores externos à escola. É preciso prever instrumentos institucionais que avaliem não apenas o rendimento do aluno, mas o próprio processo escolar como um todo, com a presença de alunos e de pais, pois eles são os usuários da escola e a eles compete apontar problemas e dar sugestões de acordo com seus interesses. É óbvio que não se trata já de atividade estritamente administrativa, mas da própria ligação entre o administrativo e o político, com o primeiro procurando viabilizar o segundo e este servindo de fundamento para a realização daquele.