

# POLÍTICA EDUCACIONAL: O REVIGORAMENTO A PARTIR DAS PRÁTICAS COTIDIANAS\*

SONIA T. DE S. PENIN  
da Faculdade de Educação/USP

Uma política nacional de ensino fundamental deve integrar uma política nacional de educação que defina princípios e metas, articule as políticas dos diversos graus de ensino e se materialize em um Plano Nacional de Educação.

Ao definir princípios e metas, uma política nacional de educação, pensada para um país que se pretende democrático, pressupõe a determinação das necessidades educacionais gerais e regionais de um determinado período, a identificação dos interesses diferentes e mesmo antagônicos no conjunto da população brasileira e a definição das prioridades de atendimento àqueles interesses e necessidades, segundo critérios democráticos. A utilização do critério democrático para a definição das prioridades é condição fundamental para enfrentar as distorções já centenárias de nosso sistema educacional, que sempre priorizou os interesses das elites em detrimento das camadas majoritárias da população. Entre outros fatores, essa injustiça social — também presente em outras decisões políticas — já é histórica e responsável por estarmos ainda hoje entre os países que apresentam resultados educacionais mais baixos<sup>1</sup>.

A reversão dessa injustiça arremetida contra a maioria do povo brasileiro pressupõe considerar como prioritários os interesses dessa maioria nas definições do Plano Nacional de Educação. Convém lembrar que tal medida democratizadora enfrentará

resistência dos setores privilegiados da população, aqueles que mais se manifestam através das mídias e, por causa disso, têm principalmente influenciado na formação da opinião pública. Lutar por uma educação democrática em nosso país é, pois, enfrentar forças poderosas, apesar de minoritárias<sup>2</sup>.

Se a maior parte da população brasileira está ou fora da escola ou freqüentando as séries iniciais do 1.º Grau, então democratizar a educação significa dar prioridade ao ensino fundamental. Nesse sentido, é necessário assegurar que, na definição de gastos e responsabilidades com a educação, o ensino fundamental seja considerado em primeiro lugar, especialmente pela União, que tem até hoje passado a maior parte da responsabilidade com este grau aos estados e municípios. Contudo, é importante lembrar que priorizar o ensino fundamental não significa ignorar os demais níveis; ao contrário, a democra-

1 Só no que se refere ao analfabetismo, o Brasil se encontra entre os sete primeiros países da América Latina com maior índice de analfabetos (UNICEF, 1985).

2 Referimo-nos aqui ao destaque da imprensa escrita sobre a "falência do ensino público" no final de 1987/início de 1988 e às investidas das associações e lobbies do ensino privado no sentido de receber subsídios oficiais para sua manutenção e expansão. Ver a respeito Barreto e Alves (1988).

\* Esse texto foi apresentado ao Simpósio "Política Nacional do Ensino Fundamental" da V Conferência Brasileira de Educação — CBE, realizada em Brasília, em agosto de 1988.

tização da escola pressupõe a universalização do ensino em todos os graus, diminuindo a seletividade intra-escolar numa seqüência. Além disso, não podemos nos esquecer de que a formação de professores para o magistério no nível fundamental se dá no 2.º e 3.º Graus, e que a maior parte das investigações sobre a escola e o ensino básico são promovidas principalmente no âmbito do 4.º Grau (pós-graduação). Portanto, a preferência pelo ensino fundamental pressupõe que ele seja objeto de preocupação de todos os outros níveis e, para que isto aconteça, esses níveis também precisam ser devidamente considerados.

Afirmamos a necessidade do ensino fundamental ter prioridade na definição de gastos e responsabilidades da União. Dessa definição, medidas são arroladas e algumas delas evidenciam-se como essenciais no conjunto de esforços para desenvolver o 1.º Grau e democratizar a escola. São elas:

1. Reestruturação funcional do sistema de ensino, especialmente a reorganização de competências e de fluxos entre as diferentes instâncias administrativas e entre os diferentes subsistemas (federal, estadual e municipal) que respondem pelo ensino público;
2. Reformulação dos Conselhos Federal e Estadual de Educação, de forma a serem compostos por membros representativos de todos os setores da população, especialmente aqueles que não têm sido contemplados;
3. Estabelecimento de uma política de formação, atualização e de carreira do professor;
4. Definição das bases de organização da escola e de reorganização curricular.

De todas essas medidas necessárias, a serem implantadas e desenvolvidas, apresentaremos aqui propostas para a formulação das bases de organização da escola e para o estabelecimento de alguns aspectos na política de carreira do professor. Nossas propostas se baseiam em resultados de pesquisas que investigaram o cotidiano de escolas públicas (Penin, 1989). Elas podem ser enunciadas, primeiro, em defesa da democratização da organização interna da escola, acreditando ser esta uma medida necessária para que os profissionais que aí trabalham se tornem mais autônomos e responsáveis pelo destino do processo educativo que conduzem; segundo, em defesa da regulamentação de dispositivos, na carreira dos professores, que lhes proporcionem vantagens profissionais e os motivem a enfrentar situações de trabalho comumente encaradas como altamente insatisfatórias e desprestigiadas.

## **POLÍTICA NACIONAL E ORGANIZAÇÃO DA ESCOLA**

Uma política nacional baseada no princípio da democratização sugere medidas de organização da escola que considerem a democratização de sua gestão interna. Tal gestão não é proposta com o sentido de deixar os agentes de cada escola atuarem a seu bel-prazer ou levados pela lei do menor esforço, mas com o objetivo de que indiquem ações que viabilizem

a consecução dos princípios básicos de democratização, ou seja, o acesso e permanência do aluno à escola e a melhoria da qualidade do ensino para toda a população. É com o compromisso de decidir, no âmbito da própria escola, sobre a organização e as práticas que melhor assegurem aqueles princípios que a gestão interna se legitima e, nesse sentido, deve e precisa ser exercida.

Entretanto, para que a gestão interna possibilite à escola alcançar as metas da política educacional, é importante que esta gestão seja exercida com competência. Compromisso com os princípios de uma política educacional democratizadora e competência para organizar o ensino a nível local constituem os pontos basilares que assegurarão aos educadores legitimidade do exercício da gestão da escola.

Como exercer esta competência? É esta a pergunta que muitos educadores já comprometidos com a política educacional democrática se fazem há algum tempo.

Entendemos que essa competência pressupõe:

- conhecimento radical da escola e do processo educativo que acontece no interior desta, no seu cotidiano;
- conhecimento das relações entre os fenômenos que se passam no interior da escola e o movimento social mais amplo, assim como as relações recíprocas entre ambos os níveis: o micro e o macro.

Em resumo, é necessário identificar no cotidiano da escola: as práticas, os processos e as representações dos sujeitos, principalmente o significado social e político dos mesmos.

Com relação a esse significado social e político do cotidiano, é importante assinalar que os estudos sobre a escola têm enfatizado a força do movimento social (do macro) sobre a construção da escola (do micro). A contundência dessas afirmações e a sua constatação em várias das manifestações escolares — reforçadas pelos argumentos teóricos predominantes nos últimos anos sobre a relação escola x sociedade, isto é, o discurso reprodutivista — parecem ter influenciado os professores, já que em suas representações eles exprimem como sendo muito pequena ou mesmo nula a possibilidade de estarem interferindo na transformação da escola. De fato, os professores insistem na força de determinações sociais — aludindo à condição sócio-econômica dos alunos — ou institucionais sobre seu trabalho — afirmando que as decisões de organização do trabalho na escola caem sobre suas cabeças, não lhes sobrando autonomia para mudar o curso do processo educativo. As representações dos professores sugerem que a força dos argumentos reprodutivistas tem predominado sobre os elementos presentes em sua vivência. Entendendo, conforme Henri Lefebvre, que as representações se formam na confluência dos elementos provindos do ideário pedagógico dominante (aquele que os professores têm principalmente recebido nos cursos de formação ou de atualização profissional) com os provenientes de sua vivência, a hipótese que levantamos a partir do estudo das representações dos professores é a de que eles con-

sideram as ações cotidianas como sendo decididas no âmbito institucional mais elevado.

Entretanto, quando saímos do estudo das representações dos professores e analisamos suas práticas cotidianas, percebemos que esta força do institucional sobre a escola não é total, mas apenas relativa. O que se nota é a presença de tramas contraditórias, algumas práticas indicando claro confronto ou mesmo negação às orientações institucionais, e outros procedimentos que não só obedecem àquelas orientações oficiais como até as exacerbam.

É interessante lembrar que, no estudo do cotidiano escolar, a categoria "contradição", tão discutida pela abordagem dialética de pesquisa, aparece com toda a força. De fato, as práticas cotidianas são tão contraditórias que só através do entendimento da própria contradição na construção do real é possível compreendê-las. Para nós, acostumados a pensar através de um raciocínio mais linear, relativo à lógica formal, o entendimento das contradições no interior da escola torna-se mais acessível quando analisamos os acontecimentos de uma forma globalizadora, social e historicamente. Apenas entendendo o *sentido* da contradição e analisando-a na história é que captamos mais facilmente a lógica das práticas cotidianas. É principalmente sob o impacto dessas práticas que a escola se transforma, seja no sentido positivo, tornando-a mais justa e democrática, seja no sentido que é dado ao negativo, quando dificultam a democratização.

A análise do cotidiano de algumas escolas indica que as práticas desenvolvidas possuem poder de mudanças a nível institucional e têm servido para que a escola se organize e construa melhores condições para solucionar questões como o acesso e permanência do aluno ou a melhoria da qualidade do ensino. Portanto, a análise mostrou a *força* do cotidiano na determinação da democratização e melhoria da qualidade do processo educativo. Mas, como já afirmamos, esta tendência não é linear. Ao mesmo tempo que algumas práticas cotidianas avançam no sentido da democratização, outras dificultam a transformação da escola.

Nesse jogo de contradições, que ocorre no interior das escolas, uma crença se avoluma: a de que, apesar de pertencerem à mesma rede de ensino, cada escola constrói sua própria história e torna-se uma obra única. Essa obra apresenta-se em contínuo movimento de transformação, pois seus agentes estão lá, dando continuidade a sua construção.

Examinaremos, a seguir, algumas práticas identificadas no interior das escolas, práticas essas que se mostraram valiosas para o avanço da democratização do ensino e que podem ser melhor aperfeiçoadas se advindas de decisões conscientes, tomadas coletivamente, no interior de cada escola.

#### **Extensão das oportunidades de avaliação aos alunos**

Uma escola pesquisada promovia avaliações dos alunos em segunda ou mais "épocas", organizando um

maior número de oportunidades de avaliação. Essa prática pode ser julgada como adequada ou inadequada, dependendo de algumas circunstâncias. Por exemplo, estender o período de avaliação nas séries finais do 1.º Grau para os alunos que conseguem estudar sozinhos pode ser uma medida adequada. Já para os alunos das primeiras séries do 1.º Grau, a medida só se tornará apropriada se entre uma e outra avaliação a escola puder oferecer novos momentos de aprendizagem. Este era o caso da escola citada.

É importante registrar que, nessa escola, a decisão tomada não foi mantida de forma tranqüila. Muitos professores da 5.ª à 8.ª séries, recém-chegados à escola, haviam se manifestado contra a medida que vinha sendo adotada há algum tempo. Eles preferiam a orientação oficial que propunha apenas uma avaliação final. Convém lembrar ainda mais: que os professores que se posicionaram contra a prática vigente sobre a avaliação de alunos eram considerados e se consideravam de orientação política progressista, ao contrário da diretora e dos professores da 1.ª à 4.ª séries.

Sem entrar na consideração sobre a validade ou não da prática de avaliação em questão — seria interessante fazê-lo em outro momento e no meu modo de entender qualquer extensão é, em princípio, válida — é necessário enfatizar a importância da questão de a avaliação ser discutida e decidida a nível de cada escola. É claro que a orientação oficial é uma das referências para a discussão, mas a decisão final tem que passar pelas condições da escola, pelas disponibilidades locais e, principalmente, pela decisão coletiva, tendo em vista não a orientação oficial, mas os princípios básicos da política educacional: garantir o acesso e a permanência do aluno na escola e a melhoria da qualidade do ensino. É no cotidiano de cada escola que se pode conhecer de forma mais realista as dificuldades de aprendizagem dos alunos, suas possibilidades concretas de tempo para o estudo e, portanto, é também aí, através do coletivo dos educadores, que se pode melhor avaliar e definir a forma de cumprimento dos princípios da política educacional. Para que se garanta o alcance desses princípios, a escola pode e deve agir com autonomia, ser conduzida pela gestão interna.

#### **Extensão do período de aprendizagem de acordo com o ritmo dos alunos**

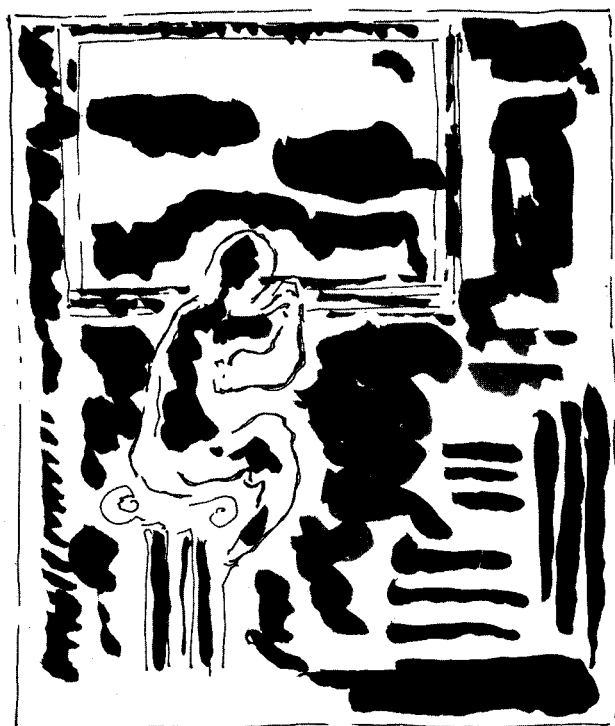
Presenciamos em 1983, no Estado de São Paulo, a extensão do período de aprendizagem de um conhecimento específico — a alfabetização — com a instituição do chamado ciclo básico. Todavia, em 1980, já havia escolas que exerciam, na prática, esta medida. Eram escolas de periferia, cujos educadores, diante do alarmante índice de repetência e evasão de alunos da 1.ª para a 2.ª série, decidiram estender seu período de alfabetização. Em outras escolas, também de periferia, alguns profissionais defenderam aquela exten-

são, que não foi tomada porque esses docentes constituíam a minoria.

Assegurando mais um ano às crianças no interior da escola, a instituição do ciclo básico, oficial ou não, representa um avanço na consecução da política educacional democratizadora. No caso da medida oficial, acreditamos que ela foi tomada e teve condições de ser aceita pelos professores da rede porque era algo que já existia no interior de algumas escolas. Mais ainda, a medida se institucionalizou e teve força para se manter justamente porque nasceu de práticas cotidianas que, num primeiro momento, existiram apenas nas escolas que resistiram à orientação oficial.

Esse é um exemplo da força de práticas cotidianas na orientação de mudanças de medidas oficiais. Ele mostra também a importância de as escolas terem a oportunidade de exercer sua gestão interna, de serem estimuladas a experimentar ações diferenciadas, sem a necessidade de lançarem mão do comportamento de resistência, que incomoda muitos professores e os impede de agir.

De forma semelhante ao ciclo básico, algumas escolas estendem o tempo de ensino, com aulas extras ou de recuperação, oportunizando aos alunos o domínio de conhecimentos específicos. Apesar de algumas escolas desenvolverem esta prática de forma mais positiva ou negativa, é inegável que mais tempo de aprendizagem favorece os alunos, especialmente aqueles que, em suas casas, não têm oportunidade ou possibilidade de receber apoio escolar (ou porque seus pais são analfabetos ou porque não têm tempo). Decisões desta natureza são melhor resolvidas a partir da gestão interna das escolas.



As duas práticas cotidianas até aqui discutidas têm em comum o fato de que lidam com uma variável

do processo de aprendizagem: o tempo. Estender o tempo de aprendizagem, ou seja, considerar o ritmo de aprendizagem dos alunos é condição básica na aquisição de conhecimentos por parte das crianças. A importância desta variável já foi confirmada por muitos pesquisadores, permitindo ao professor Bloom (1976) arrolar, entre as crenças que perderam a condição de inocência em educação, a de que os alunos divergem quanto ao nível de suas realizações, não por diferenças na capacidade básica de aprender, mas em função da *velocidade* em que aprendem. Os alunos aprendem em seu ritmo e é necessário que a escola garanta que esse ritmo não seja interrompido por reprovações anuais, disruptivas do processo de aprendizagem.

Estudos do cotidiano das escolas têm mostrado que o número de dias letivos reais e o tempo diário de estudo, tanto quanto as outras condições de aprendizagem, são drasticamente diferentes no amplo espectro das escolas públicas de 1.º grau, sendo menores nas escolas que atendem às crianças das camadas populares. Estender o tempo de escolarização dos alunos é tão importante quanto lutar pela melhoria das outras condições de trabalho na escola.

#### POLITICA NACIONAL E CARREIRA DOCENTE

Os discursos sobre a realidade da escola pública têm desconsiderado ou considerado superficialmente o problema das diferenças sociais dos alunos, refletidas no ensino ministrado e nas aprendizagens alcançadas. Dessa forma, não têm contribuído para orientar mudanças, seja no trabalho pedagógico com alunos e pais de alunos socialmente diferenciados, seja no estabelecimento de critérios de progressão da carreira docente. Com medo de afirmar que os alunos pobres são "diferentes" daqueles das camadas médias ou de que o trabalho docente com alunos pobres é diferente em relação àquele desenvolvido com alunos de camadas sociais economicamente favorecidas, o discurso sobre a escola e a carreira docente tem passado por cima das diferenças sociais dos alunos. Esse discurso sobre a escola nos remete à afirmação de Lefebvre de que a teoria da diferença (que nasce de uma definição social, a partir das relações sociais) ficou ignorada nos últimos tempos, argumentando que isto aconteceu por razões tanto políticas (da direita e da esquerda) quanto científicas, onde a ideologia da cientificidade tem tentado substituir a diferença pela distinção (Lefebvre, 1981, p. 111 e segs.). Entre nós, O'Donnel (1988), cientista político, recentemente afirmou que o não-reconhecimento das diferenças tem atrasado a adesão à modernidade e que a não-admissão das diferenças entre os atores políticos e sociais tem dificultado o diálogo entre eles.

No âmbito da escola, os educadores não têm assumido a diferença de classe social entre os alunos e têm se inclinado a encarar essas diferenças, de raiz social, apenas como particularidades, que possuem raiz natural, relativas às realidades biológicas e psi-

cológicas. Esse fato tem dificultado aos professores uma visão clara de sua relação com os alunos de diferentes classes sociais e com os pais destes. No estudo das representações dos professores, constatamos que eles se vangloriam de que não fazem diferença entre os alunos de diferentes classes sociais e, com isso, não propõem mudança substancial, seja na organização do trabalho pedagógico (atividades de ensino em sala de aula, nas cobranças de tarefa aos alunos ou nas atividades de avaliação), seja na relação com os pais dos alunos (o que é possível cobrar-lhes, e como devem ser tratados). Nas reuniões de pais e mestres, por exemplo, os profissionais da escola continuam dizendo aos pais dos alunos das camadas populares como devem ajudar ao filho em casa, com as mesmas recomendações que fazem aos pais de alunos da classe média, não considerando as diferenças das condições de ajuda de uns e de outros. Os educadores não têm levado em conta a diferença social dos alunos e de seus pais.

Da mesma forma, talvez como conseqüência do que foi exposto, os educadores têm desconsiderado, em suas lutas por melhoria da carreira docente, as diferenças e dificuldades de trabalho conforme a classe social dos alunos com quem trabalham e conforme a escola em que os alunos de diferentes classes sociais têm majoritariamente freqüentado. A luta por melhores condições de trabalho tem sido encaminhada de forma linear, uniforme, não se destacando as diferenças internas da rede relativas à clientela e ao tipo de escola. Como todas as situações são consideradas da mesma forma, o fato de os professores iniciarem sua carreira na periferia das grandes cidades ou na zona rural e o mais depressa possível tentarem se remover para regiões mais centrais tem sido encarado como uma trajetória que diz respeito somente aos interesses pessoais do docente. Essa trajetória não tem sido analisada a partir do ponto de vista do aluno, como um fenômeno de interrupção de sua aprendizagem, obstaculizador da democratização e da melhoria da qualidade de ensino. Ou seja, este fenômeno não tem sido considerado como a questão pública que é.

O que ocorre como norma são fenômenos discriminatórios e socialmente perversos como: alta rotatividade e elevado índice de faltas dos professores das escolas das periferias urbanas, realçando-se aqui a alta rotatividade dos docentes que lecionam nas 1.<sup>as</sup> e 2.<sup>as</sup> séries do 1.<sup>o</sup> Grau (séries mais desafiadoras do ponto de vista pedagógico, especialmente quando a clientela é pobre). É necessário que deixemos de encarar as diferentes condições de trabalho nas escolas como particularidades, seja no que diz respeito ao ensino proporcionado aos alunos, seja no que se refere à trajetória do professor na progressão de sua carreira, e passemos a considerá-las como o que de fato são: diferenças socialmente construídas. Como tal, demandam soluções de cunho social.

As repercussões das diferenças sociais dos alunos e seus pais sobre o ensino precisam ser discutidas no âmbito da escola, sem os véus colocados pela

ideologia liberal, que procura igualar as pessoas, desconsiderando essas diferenças. Tal discussão não se fará sem dificuldades; entretanto, elas são reais e devem ser enfrentadas.

No âmbito da carreira do professor — tendo em vista uma política educacional — há também a necessidade de que as diferenças sociais dos alunos sejam levadas em conta, estimulando-se medidas que diminuam a perversidade social hoje existente. Pesquisas do cotidiano escolar têm sugerido que as escolas de periferia, que recebem majoritariamente crianças providas das classes populares, são as que oferecem o pior ensino. Sugerem ainda que este fato se deve não tanto às condições materiais da escola (isto também), mas principalmente à organização do trabalho pedagógico estritamente falando, como troca de professores até cinco vezes ao ano em uma mesma série, índices muito altos de faltas de professores e negativa dos mais experientes em trabalhar nas primeiras séries do 1.<sup>o</sup> Grau. Essas pesquisas têm mostrado ainda a importância da permanência dos professores por longos anos na mesma escola, acarretando o compromisso deles com a melhoria da qualidade de ensino.

Todos esses fatores impedem a escola de desenvolver um plano de trabalho viável, pois aqueles que o pensaram não estão ali para executá-lo. Pior ainda, estas escolas ficam praticamente impossibilitadas de formular um Projeto de Escola.

Nossa proposta é a de que uma política nacional considere como questão pública os fatos acima arrolados, obstaculizadores da melhoria da qualidade de ensino nas escolas freqüentadas por alunos pertencentes às camadas populares. No tocante à política de carreira para os professores, é fundamental que ela preveja vantagens adicionais para os que optarem pelo trabalho com aqueles alunos, pela permanência por longo tempo nas escolas onde eles são maioria e naquelas séries mais desafiadoras.

As dificuldades do professor no ensino dessas crianças são proporcionais às dificuldades que elas mantêm com a aprendizagem escolar. Se a tarefa de aprender os conteúdos escolares é difícil para qualquer criança, muito mais o é para aquelas que não possuem condições privilegiadas de vida. Lembrando Gramsci, enquanto os filhos de famílias escolarizadas enfrentam as tarefas escolares com certa familiaridade, aos filhos das pessoas do povo custam "lágrimas e sangue" (Gramsci, 1979, p. 139). Se, para estas crianças, a aprendizagem custa lágrimas e sangue, ensinar-lhes tem custado aos professores se não sangue, muito suor e angústia, pois o trabalho com crianças economicamente diferenciadas é mais difícil, não só didaticamente como em termos de uma disposição pessoal do professor para tal, disposição esta que necessita ser constantemente requisitada no sentido de enfrentar, inclusive, suas próprias representações, eivadas de preconceitos de classe, muitas vezes nem conscientes. Enfrentar a própria postura dirigida a uma classe social diferente é mais difícil do que aprender metodologias específicas de ensino.

O enfrentamento de todos esses desafios não se faz a partir de retórica ou apelos ideológicos; ao contrário, ele demanda medidas que forneçam vantagens reais aos docentes. Hoje, mesmo os professores comprometidos com a escolarização das crianças pobres não se dispõem a assumi-la, pois isto significaria sacrificar a própria carreira, desvalorizando-se enquanto profissional.

Além disso, a democratização e a melhoria de qualidade de ensino da maior parte da população brasileira não pode ficar à mercê da abnegação de alguns professores ideologicamente orientados. Há que se pensar uma *política de carreira* na política educacional geral, que valorize os professores que se dedicarem ao trabalho junto a esta clientela escolar, enfrentando as diferenças sociais concretamente existentes. Assumir as diferenças sociais no interior da escola, esta é uma tarefa política prioritária.

---

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- BARRETO, E. S. S. & ALVES, M.L. Ensino privado, ensino público e a imprensa. *Revista Ande*. São Paulo, (13), jul. 1988.
- BLOOM, B. S. Inocência em educação. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, (16), mar. 1976.
- GRAMSCI, A. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.
- LEFEBVRE, H. *Critique de la vie quotidienne: de la modernité au modernisme; pour une métaphilosophie du quotidien*. Paris, L'Arche, 1981.
- O'DONNELL, G. O risco do arcaico. *Revista Veja*. São Paulo, (28), jul. 1988.
- PENIN, S.T.S. *Escola e cotidiano: a obra em construção*. São Paulo, Cortez, 1989.
- UNICEF. *Situação mundial da infância*. Brasília, 1985.
-