

Marcus Aurelio Taborda de Oliveira  
Fabiana da Silva Viana  
Luciano Mendes de Faria Filho  
Nelma Marçal Lacerda Fonseca  
Rita Cristina Lima Lages  
(Organizadores)

**A QUALIDADE**  
da **ESCOLA PÚBLICA**  
**NO BRASIL**



A QUALIDADE DA ESCOLA PÚBLICA NO BRASIL  
Copyright © 2012 by Fabiana da Silva Viana, Marcus Aurelio Taborda de Oliveira, Nelma Marçal Lacerda  
Fonseca, Rita Cristina Lima Lages (Organizadores)  
Todos os direitos reservados

**COLEÇÃO PENSAR A EDUCAÇÃO PENSAR O BRASIL**

*Comitê Editorial*

Marcus Aurelio Taborda de Oliveira – Coordenação (UFMG)  
Cleide Maria Maciel de Melo  
José Angelo Gariglio (UFMG)  
Juliana Cesário Hamdan (UFMG)  
Luciano Mendes de Faria Filho (UFMG)  
Marcus Vinicius Corrêa Carvalho (UFF)  
Maria do Carmo Xavier (PUC Minas)  
Rosana Areal de Carvalho (UFOP)  
Tarcísio Mauro Vago (UFMG)

*Série Seminários*

Coordenação  
Tarcísio Mauro Vago (UFMG)

*Capa*

Túlio Oliveira

*Revisão*

Adalberto Pereira Filho, Lourdes Nascimento e Paloma Figueiredo

*Projeto Gráfico e diagramação*

Anderson Luizes – Casadecaba Design e Ilustração

---

Q1 A qualidade da escola pública no Brasil / organizadora, Fabiana da Silva Viana ...  
[et al.]. – Belo Horizonte : Mazza Edições, 2012.

144p.; 16x23cm

Outros organizadores: Luciano Mendes de Faria Filho, Marcus Aurélio Taborda de  
Oliveira, Nelma Marçal Lacerda Fonseca e Rita Cristina Lima Lages.

ISBN: 978-85-7160-581-7

1. Brasil – Educação e Estado. 2. Qualidade na educação. 3. Escolas públicas. I.  
Oliveira, Marcus Aurelio Taborda de. II. Viana, Fabiana da Silva. III. Faria Filho, Luciano  
Mendes de. IV. Fonseca, Nelma Marçal Lacerda. V. Lages, Rita Cristina Lima .

CDD: 379.81  
CDU: 37:32(81)

---

**MAZZA EDIÇÕES LTDA.**

Rua Bragança, 101 – Pompeia  
30280-410 BELO HORIZONTE – MG  
Telefax: + 55 (31) 3481-0591  
email: edmazza@uai.com.br  
site: www.mazzaedicoes.com.br

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	7
A QUALIDADE DA ESCOLA PÚBLICA: UMA QUESTÃO DE CURRÍCULO? .....	13
Alice Casimiro Lopes	
A QUALIDADE DA ESCOLA PÚBLICA: A CONTRIBUIÇÃO DOS PROFESSORES E DE SUA FORMAÇÃO .....	31
Lucíola Licínio Santos	
A QUALIDADE DA ESCOLA PÚBLICA: A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO ESCOLAR .....	57
Vitor Henrique Paro	
QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: QUALIDADE DE ESCOLAS .....	75
José Francisco Soares	
A QUALIDADE DA ESCOLA PÚBLICA NO BRASIL: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA .....	97
Cynthia Greive Veiga	
A QUALIDADE DA ESCOLA PÚBLICA: AS CONDIÇÕES DE TRABALHO E A CONDIÇÃO DOCENTE (REVERBERAÇÕES DO PENSAR) .....	119
Inês Assunção de Castro Teixeira	
SOBRE OS AUTORES .....	139

## **A QUALIDADE DA ESCOLA PÚBLICA: A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO ESCOLAR**

VITOR HENRIQUE PARO

O tema proposto recomenda, preliminarmente, a explicitação dos termos e expressões envolvidos. Para falar sobre a importância da gestão escolar é preciso ter presente antes o conceito de gestão, bem como suas implicações quando aplicado à realidade específica da escola. Da mesma forma, não se pode ter uma visão clara dessas implicações para a qualidade do ensino público se não se deixa explícito o entendimento que se tem sobre uma escola de qualidade. Começemos com este último ponto.

### **A QUALIDADE DA ESCOLA PÚBLICA**

Usualmente, quando se diz que uma coisa é de qualidade, está-se querendo dizer de “boa” qualidade, ou seja, que contém os atributos ou as “qualidades” que se deseja que ela possua. São, portanto, atributos ou qualidades úteis do ponto de vista de quem os avalia. Na verdade, da mesma forma que o concreto é “a síntese de múltiplas determinações, logo, unidade da diversidade” (MARX, 1977, p. 218), são precisamente esses atributos que constituem determinado objeto, de tal forma que a falta de algumas ou da totalidade dessas “qualidades” pode configurar, respectivamente, um objeto incompleto ou a inexistência do objeto.

Essas ponderações vêm bem a propósito das considerações que se costumam fazer atualmente sobre a situação escolar em nosso país. É muito comum dizer-se

que, no Brasil, resolvemos o problema escolar com relação à quantidade, mas ainda não temos a qualidade. Segundo esse entendimento, pelo menos com relação ao ensino fundamental, que é o que nos interessa aqui, o ensino já está universalizado porque já há escola para todos dentro da faixa etária correspondente, e agora é preciso cuidar do que falta, ou seja, da qualidade. Mas esse raciocínio encerra um paradoxo quando dissocia qualidade de quantidade. Como falar de quantidade de objetos que não detêm as qualidades ou atributos que os caracterizam como tais? Como afirma Antonio Gramsci (1978, p. 50), “dado que não pode existir quantidade sem qualidade e qualidade sem quantidade [...], toda contraposição dos dois termos é, racionalmente, um contrassenso”. Será legítimo, então, afirmar que temos quantidade suficiente de escolas se muitas delas, ou sua maioria, não apresentam os atributos que permitem chamá-las de escolas?

O encaminhamento dessa discussão exige uma delimitação mais clara dos atributos que se deve exigir de uma escola para ela ser considerada como tal, ou seja, para atender aos objetivos que dela se esperam. Se o objetivo, por excelência, da escola é a produção de educação, é preciso que tenhamos claro esse conceito. Esta questão não é de menor importância quando se atenta para o fato de que um dos fundamentos mais determinantes do fracasso da escola básica é precisamente o equívoco na delimitação da educação que dela se espera. Tratei desse assunto em outro trabalho (PARO, 2010b), mas vale a pena retomá-lo aqui em suas linhas mais gerais.

A concepção de educação que parece prevalecer na orientação das políticas públicas e que acaba por estruturar a forma de ser da própria escola básica é aquela adotada pelo senso comum que a vê como mera transmissão de conhecimentos e informações. De acordo com essa concepção, há pessoas que detêm conhecimentos que faltam a outras pessoas. As primeiras (educadores, professores) educam as segundas (educandos, estudantes), por meio da passagem desses conhecimentos e informações, tornando estas últimas mais educadas (ou seja, detentoras de uma maior quantidade de conhecimentos). Esses conhecimentos, organizados nas mais diferentes áreas (Matemática, Geografia, História, Ciências, Línguas etc.), são considerados os “conteúdos” do ensino, a serem transmitidos de acordo com as séries e os níveis escolares.

A confirmação mais veemente da preocupação estatal apenas com a passagem de conhecimento são os sistemas de avaliação em larga escala utilizados para aferir o desempenho das escolas fundamentais. Embora a lei proclame como propósito da educação o “pleno desenvolvimento do educando” (Lei nº 9.394/1996, art. 1º),

quando se trata de averiguar em que medida essa finalidade está sendo cumprida, só se avalia (e muito precariamente) a *aquisição* de *conhecimentos*. A isso se reduz a concepção de educação que está por trás das políticas educacionais: *aquisição* de conhecimentos, em vez de *construção* de personalidades. E, mesmo assim, com uma redução drástica no âmbito dos conhecimentos, pois, dentre as várias disciplinas e conteúdos de que se deveriam ocupar os currículos e programas das escolas, os exames como o Saeb e Prova Brasil, por exemplo, se restringem apenas a Matemática e Língua Portuguesa. Seus resultados acabam sendo utilizados como parâmetros para averiguar em que medida o Estado está atendendo satisfatoriamente ao direito da população à educação, que compete a ele, Estado, oferecer.

Reitere-se a natureza precária dessa avaliação, pois o bom desempenho dos educandos nos testes não assegura que o aprendizado se deu de fato, mas apenas que, no momento da prova, o respondente tinha a informação na memória, não havendo garantia de sua retenção no futuro, caso o aprendizado não tenha sido de fato significativo. Assim, pode-se apostar que o montante de conhecimento verdadeiramente “adquirido” pelos que passam pela escola fundamental é imensamente menor do que o que leva a crer os já baixos resultados permanentemente apresentados por esses exames. Para reforçar essa aposta nem são necessários grandes estudos. Quem tem relações frequentes com a prática educativa em escolas dos vários graus de ensino ou um contato mais próximo com os assuntos culturais consegue perceber, sem grande esforço, a farta presença da ignorância mesmo na população que ocupou os bancos escolares. É de se duvidar muito se boa parcela da população que já passou pelo ensino fundamental e mesmo os que já frequentam o ensino superior resistiriam a uma verificação da permanência de conhecimentos aprendidos nas escolas e até mesmo se, passados um ou dois anos, teriam o mesmo rendimento que tiveram ao responderem as avaliações em alta escala usualmente aplicadas. Será que, dentre as próprias autoridades do sistema de ensino que gerenciam esses exames, seriam muitos os que teriam rendimento satisfatório se a eles se submetessem?

Diante dessa situação é de se perguntar qual a vantagem de se continuar com um objetivo tão restrito (passagem de conhecimentos) e com um desempenho que não satisfaz minimamente a esse propósito. Aos cidadãos, de que vale passar nove, dez, ou mais anos na escola, se a recompensa é apenas um certificado que nada certifica além da pobreza cultural, suficiente às vezes para conseguir um emprego, mas sem força nenhuma para permitir o usufruto da cultura humana numa extensão mínima que compense o tempo e o esforço despendidos? Aos sistemas de ensino e

à sociedade, cumpre considerar o enorme desperdício de recursos de toda ordem – objetivos (materiais, financeiros) e subjetivos (o esforço humano, a força de trabalho de docentes, educandos e não docentes) – em vista do pífio resultado conseguido.

E essa pobreza na aquisição de conhecimentos é resultado da pobreza dos procedimentos utilizados para ensinar, que são tributários da própria visão estreita que se tem de educação. Em decorrência de a educação ser entendida como simples passagem de conhecimentos, entende-se que esses conhecimentos se “passam” ou se “transmitem” como qualquer outra coisa, sem consideração da especificidade da relação pedagógica, numa situação de exterioridade tanto com relação a quem transmite quanto com relação a quem adquire o conhecimento. A Didática é inteiramente ignorada. Paulo Freire já fez a crítica definitiva a esse modo de (tentar) ensinar, que ele chamou de “educação bancária” (FREIRE, 1975). Se o trabalho do professor consiste apenas em “depositar” conhecimentos na cabeça dos estudantes como quem deposita dinheiro num banco, ou como quem transmite qualquer objeto de um lugar para outro, onde está o característico do educar? Para quê serve o educador? Onde está o específico de sua ação, se apenas varia o objeto transmitido?

Por mais absurdo que possa parecer, é sobre a omissão da condição específica do processo educativo que parecem continuar sendo conduzidas as políticas públicas relacionadas à escola básica, a seus objetivos e à qualidade de seu desempenho. As coisas parecem se dar como se não existissem uma Pedagogia e uma Didática e todas as ciências e disciplinas que as subsidiam e permitem conhecer a educação e as formas mais adequadas de conduzir a relação pedagógica de modo a realizar-se o aprendizado. Por isso, ignora-se que, mesmo que o objetivo da educação escolar se reduzisse ao conhecimento – que é, sem dúvida nenhuma, um componente cultural extremamente valioso e de inegável necessidade para a formação humana –, não é a simples presença deste na situação de ensino que garante sua apropriação pelo educando. É preciso considerar a complexidade dessa relação. E é a Pedagogia, como teoria e prática da educação, que pode tornar possível a compreensão dessa complexidade e propiciar o bom desenvolvimento dessa relação. Sua negligência pode significar a perda do domínio teórico e a ausência da aplicação de procedimentos didáticos imprescindíveis para a boa prática educativa, que nossas escolas em geral estão longe de incorporar em seu dia a dia.

Na ausência da Pedagogia e da Didática, prevalece a preocupação com o “conteúdo” (um conteúdo mingauado, restrito a conhecimentos e informações), prevalecendo a “sabedoria” do senso comum em que o ensino consiste numa ordem

do professor que deve ser obedecida pelo aluno, numa “didática” do prêmio e do castigo. Se o aluno se esforçar e demonstrar (nas provas) que está adquirindo os conhecimentos, ele será recompensado com a promoção para a próxima série ou com o diploma; se ele não se esforçar, será punido com a reprovação. Com isso, renuncia-se definitivamente à beleza e à grandiosidade de uma relação pedagógica construtora de personalidades humano-históricas, em que o educador, agindo como sujeito, e com base na ciência e na técnica, propicia condições para que o aprendizado se realize a partir da ação intencional e desejada do educando, que se faz autor na formação de sua personalidade humano-histórica.

A consequência dessa renúncia é um ensino enfadonho, desinteressante, estruturado apenas na obsessão de passar conhecimento, a partir do esforço desorientado do educando. A criança, por pressão do adulto, e para se ver livre do estudo, emprega toda sua criatividade para guardar na memória uma parte desses conhecimentos, que, bem ou mal, lhe possibilitam, por ocasião das provas, ter um desempenho que lhe credencie a passar de ano ou de ciclo. Logo em seguida esquece quase tudo, porque na verdade não aprendeu, porque na verdade as ciências da Educação têm demonstrado que a escola que busca ensinar *só* conhecimento sequer isso consegue fazer. O tempo e o esforço (penoso, contrariado) da criança foram, assim, desperdiçados. Poderia tê-los melhor aproveitado se os empregasse em atividades mais saudáveis, como brincar, jogar, ou simplesmente não fazer nada, porque, pelo menos assim, não estaria formando uma personalidade culpada, achando-se estúpida, preguiçosa e incompetente porque incapaz de fazer aquilo que os adultos (seus familiares, seus professores, pessoas a quem ela ama, confia e respeita) dizem que é tão bom, tão necessário e tão prazeroso. Ela não consegue ver a necessidade nem sente prazer nesse tipo de ensino tradicional, incapaz de produzir seu interesse. Mas essa “metodologia” não deixa de causar efeito na criança, pois os valores que a orientam vão-se incorporando em sua personalidade, “preparando-a” para ser um adulto que atribui a si a culpa pelo fracasso no ensino e no desenvolvimento do gosto pelo saber e que impingirá esses mesmos valores nas crianças do futuro.

De volta ao tema da qualidade da escola e da exigência de uma concepção de educação que sirva de parâmetro para avaliar essa qualidade, podemos concluir que o conceito de educação do ponto de vista do senso comum, que acabamos de examinar – amplamente adotado nas políticas públicas para o ensino básico – é muito pouco apropriado para a formação de cidadãos numa sociedade democrática. O homem, como “medida de todas as coisas” (Protágoras), precisa muito mais do que

os (parcos) conhecimentos que o habilitam a responder às precárias “avaliações” em larga escala ou a conseguir um lugar qualquer no mercado de trabalho. E precisa de muito mais porque sua complexidade ilimitada reclama uma apropriação ilimitada da cultura.

Explicuemos. O que torna o homem histórico (portanto diferenciado da necessidade natural) é o componente de cultura que ele cria e que incorpora em sua personalidade. (Cultura é empregada aqui em seu sentido mais amplo, como tudo aquilo que se diferencia da simples Natureza, porque é produto da criação humana, ou seja, valores, conhecimentos, crenças, tecnologia, objetos, ciência, arte, filosofia, costumes, direito, etc., etc.) A cultura é criada pelo homem por meio do trabalho, entendido como toda “atividade orientada a um fim” (MARX, 1983, v. 1, t. I, p. 150). Observe-se que o trabalho humano não se identifica com a atividade do animal, porque esta, mesmo tendo como resultado a transformação da Natureza, se dá *naturalmente, necessariamente*, não supõe condição de sujeito por parte de quem a executa. No caso do trabalho (humano), há um sujeito que orienta a ação, a partir de sua vontade. Essa vontade é derivada de uma valoração que o homem faz da realidade em que vive. Essa valoração, uma postura ética diante do real, é o fundamento de sua transcendência da mera necessidade natural. Diante da realidade, o homem se *pronuncia*, valorando, estabelecendo o que é de seu interesse e o que não é. Nessa situação de não indiferença com o real, ele *cria* um valor (algo que *vale*, de seu ponto de vista). Observe-se que o valor já não pertence ao domínio da Natureza (domínio composto por tudo aquilo que independe da ação e da vontade humana, de tudo aquilo que existe necessariamente, naturalmente). O valor é, portanto, do domínio da cultura, daquilo que é criado pelo homem. É, aliás, sua criação primeira, aquela que lhe possibilita estabelecer um objetivo que, realizado, incorpora esse valor.

A atividade na direção do objetivo, o trabalho, é a mediação para a autocriação do homem (utilizaremos esta palavra sempre em seu sentido histórico). Ao atuar “sobre a Natureza externa a ele e ao modificá-la, [o homem] modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza” (MARX, 1983, p. 149). Observe-se que, nesta frase, a primeira “Natureza” (tudo que existe independentemente do homem) não tem o mesmo significado da segunda, já que esta não se refere à natureza meramente física ou biológica do homem, mas a sua *condição* humano-histórica. Quando, por exemplo, o homem (a espécie humana), movido pelo sonho de se locomover com maior rapidez (um valor criado por ele), transforma a Natureza, pela mediação do trabalho, e constrói um veículo (uma carroça, um automóvel, um avião), a transformação que se processa em

sua “natureza” humana é de ordem histórica. Um ser que necessariamente (naturalmente) locomovia-se a pé, agora tem a liberdade (construída por ele) de optar entre andar a pé e andar de automóvel, por exemplo. É sua condição histórica, portanto, que se modifica. Não podemos esquecer que essa condição histórica faz parte do conceito de homem, integra sua “natureza”. É este homem histórico – em sua complexidade, como ser que ao mesmo tempo cria a cultura e é plasmado por ela – que é objeto de direito numa democracia.

Certamente que, em termos ontológicos, não é apenas criando cultura que cada ser humano se faz histórico. Uma das peculiaridades da espécie humana é ser capaz de apropriar-se, a cada nova geração, de tudo aquilo que foi produzido, em termos culturais, pelas gerações anteriores. É essa apropriação da cultura que constitui o que se pode chamar de *educação* em seu sentido mais pleno.

Daí decorre o caráter também histórico da educação. Cada ser humano, ao nascer, encontra-se totalmente desprovido de qualquer componente cultural, visto que a cultura não se transmite geneticamente. É pela educação que cada indivíduo se apropria da cultura disponível em seu meio social e se torna humano ao compor sua personalidade (humano-histórica). Mas a cultura não é composta apenas por conhecimentos ou informações, como leva a crer o conceito de educação do senso comum. A arte, a filosofia, o direito, a técnica, os valores, as crenças, o direito, a ciência, a prática política, os costumes e todas as demais conquistas e realizações do gênero humano são componentes da cultura com os quais só se entra em contato e dos quais só se apropria para compor a própria personalidade por meio da educação. Por isso,

a educação, como parte da vida, é principalmente aprender a viver com a maior plenitude que a história possibilita. Por ela se toma contato com o belo, com o justo e com o verdadeiro, aprende-se a compreendê-los, a admirá-los, a valorizá-los e a concorrer para sua construção histórica, ou seja, é pela educação que se prepara para o usufruto (e novas produções) dos bens espirituais e materiais. [...] (PARO, 2001, p. 37-38)

Que distância enorme separa essa concepção de educação daquela que continua a nortear as políticas educacionais, mencionada anteriormente! Perceba-se, outrossim, quanto é diferente falar de qualidade da escola pública a partir de uma ou de outra dessas concepções. Na visão adotada pelo senso comum e pelas políticas públicas vigentes basta que a escola pública persiga o objetivo (tacanho) de propor-

cionar um conjunto (limitado) de conhecimentos considerados importantes para formar o “cidadão”, entendido muito mais como agente produtivo em termos econômicos (trabalhador e consumidor) e cumpridor de seus deveres diante do Estado. Para aferir a qualidade da educação, basta pautar-se pelas credenciais e diplomas “conquistados” e pelas “avaliações” em larga escala – que mal conseguem medir quanto de informações a escola conseguiu “depositar” na mente do educando de modo a habilitá-lo a responder com razoável êxito a um mecanismo precário de aferição de conhecimentos. Os instrumentos de aferição da qualidade são importados de realidades que nada têm da especificidade educativa encontrada na escola.

Na visão da educação como apropriação plena da cultura, o que está em jogo é a constituição do próprio indivíduo como ser humano-histórico. O suposto é que o ideal de cidadania não se separa do direito à cultura em sentido pleno, que deve ser apropriada e usufruída pelo indivíduo, na formação de sua personalidade. A escola básica, especialmente a de ensino fundamental, deixa de ser mera “transmissora” de conhecimentos, para assumir sua real função educadora. Educação é formação do homem histórico. O produto da escola, não é, pois, a precária retenção de conhecimentos, pretensamente medida pelos testes que dão direito a certificados e diplomas ou pelas chamadas avaliações em larga escala. Seu produto é o próprio ser humano educado que, por sua complexidade e peculiaridade histórica, não se deixa medir por mecanismos convencionais de aferição de qualidade (PARO, 2001, p. 38). É preciso buscar na Pedagogia e na Didática formas mais efetivas de avaliação que permitam o acompanhamento da qualidade no próprio processo de aprendizado.

Esse conceito de educação é, sem dúvida, o mais adequado para atender aos direitos de cidadania e às necessidades de uma sociedade democrática. É ele que devemos levar em conta quando se trata de averiguar a qualidade da escola pública. Ao adotá-lo, devemos estar alertas para o fato de que os atributos, ou as qualidades que se esperam dessa escola, para verificar se ela é de boa qualidade, são completamente diversos daqueles com os quais se contenta quando o objetivo é o da velha escola tradicional. Assim, só tendo clareza de um horizonte que vale a pena buscar podemos refletir sobre a importância da gestão escolar e sobre as implicações na maneira e na dimensão em que tal gestão pode contribuir para a qualidade da escola pública.

## A GESTÃO ESCOLAR

Em seu sentido mais geral, independentemente do objeto a que é aplicado, o campo de estudo da gestão ou administração (aqui empregadas como sinônimos), tem a ver com tudo o que se relaciona à “utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (PARO, 1986, p. 18). Esse conceito geral se aplica à universalidade dos empreendimentos humanos, mas sofre certamente as determinações de cada realidade em que é aplicado. Mas essa conceituação geral é útil, inicialmente, para afastar pelo menos dois equívocos, muito comuns na representação do senso comum sobre o conceito de administração. O primeiro é o de que a administração implica, necessariamente, mando e submissão. Esse pensamento é próprio de uma sociedade autoritária em que essa é realmente a regra: parece que nenhum empreendimento, seja de que natureza for, pode se manter se não for organizado de modo a que alguns (poucos) mandem e outros obedeçam. Mas a crença é falsa e representa um flagrante menosprezo à espécie humana. É como se o ser humano fosse tão pobre de criatividade e virtudes, tão primitivo em termos culturais, e tão incapaz de diálogo e convivência livre com seu semelhante, que não conseguisse realizar nada de modo cooperativo, com os indivíduos coadministrando os empreendimentos de que tomam parte. Essa é, portanto, uma visão limitada. O conceito geral, ao ressaltar o caráter mediador da administração, deixa em aberto as ilimitadas possibilidades de distribuição da autoridade e de organização do trabalho. O importante é que, de acordo com as realidades em que se aplica, consiga-se concorrer para a realização dos fins visados.

O segundo equívoco muito comum consiste em restringir o campo da ação administrativa à organização e às providências relativas ao desenvolvimento das atividades-meio, esquecendo-se da mediação administrativa no próprio processo de produção do bem ou serviço que se tem como fim realizar. Na área do ensino, por exemplo, costumam ser consideradas como administrativas as medidas tomadas pela Secretaria de Educação, as ordens e determinações emanadas do diretor de escola, as atividades desenvolvidas na secretaria da unidade escolar, os assuntos financeiros e os relacionados com o material escolar, o provimento das escolas de modo geral e todas as demais atividades que servem de sustentáculo à ação pedagógica, até os limites da sala de aula. Daí em diante, isto é, o que se passa na situação de ensino, não se considera como objeto da ação administrativa.

Ora, o que acontece na situação de ensino, tanto ou mais do que qualquer outra atividade, deve prever a mais racional utilização possível dos recursos para que

o fim em mente se realize de forma adequada. A boa realização do ensino (atividade-fim) é a razão de ser de todas as demais atividades (atividades-meio). Não faz sentido, pois, como às vezes se faz, discursar sobre a dicotomia entre o “administrativo” e o “pedagógico”, como se fossem dois tipos de atividades, estranhos um ao outro. Mas é comum ouvir-se de professores e funcionários em geral que os assuntos da escola estão bem no administrativo, mas falham no pedagógico. Como estar bem administrativamente, se o pedagógico, razão de ser do administrativo, a única coisa que pode comprovar a qualidade deste, não vai bem? Como dizer, como se faz às vezes quando se pretende criticar a ação de determinado diretor, que este só se preocupa com o administrativo, descuidando-se do pedagógico? Se o específico do administrativo é mediar a realização de fins, e se o fim da escola é o pedagógico, como agir administrativamente na escola sem ter o pedagógico em primeiro plano? Uma ação desse tipo, ao menosprezar o fim último da escola, não pode de modo nenhum ser qualificada de administrativa. Mais apropriado seria chamá-la burocrática, no sentido que lhe dá Adolfo Sánchez Vázquez (1977, p. 260 et seq.), como prática que perde seu caráter mediador para tornar-se fim em si mesma. Um bom exemplo são os documentos, reuniões ou outros procedimentos, em geral, considerados pelo pessoal escolar como “apenas administrativos”. Na verdade, o que os torna detestáveis, não são esses procedimentos em si, quando têm razão de ser, mas seu caráter *burocrático*, quando não levam a nada de relevante do ponto de vista do ensino ou dos objetivos educativos da escola.

É, assim, o caráter *mediador* da administração que não pode de modo nenhum ser negligenciado quando se trata de providenciar para que determinado processo ou conjunto de processos se encaminhem para a realização das metas desejadas. Disso decorre o princípio fundamental de toda administração bem-sucedida: *adequação entre meios e fins*, ou seja: os recursos e sua utilização não podem se opor ao objetivo que se tem em mira realizar. Essa máxima não deixa de soar como um truísmo. Entretanto, quando confrontamos as práticas escolares ainda vigentes em nossos sistemas de ensino com o conceito de educação como formação de personalidades humano-históricas, fica evidente como esse princípio administrativo é o mais violado em nossas escolas fundamentais.

Tomando o conceito de empresa em seu sentido geral, ou seja, “como todo empreendimento humano organizado para a produção de algo ou para a busca de fins, com a utilização do esforço humano coletivo” (PARO, 2010a, p. 766), a escola pode ser considerada uma empresa, e como tal deve ser administrada, muito embora

sem deixar de levar em conta sua especificidade. Como toda empresa, os recursos envolvidos na busca de seus objetivos constituem dois grupos interdependentes: os recursos *objetivos* e os recursos *subjetivos*.

Entre os primeiros incluem-se, por um lado, os objetos de trabalho e os instrumentos de trabalho, isto é, os elementos (materiais ou não) que são objeto de manipulação direta para a confecção do produto; por outro, os conhecimentos e técnicas que entram como mediação nessa produção, ou seja, os recursos conceptuais ou simbólicos de um modo geral. Assim, os recursos objetivos, como o próprio nome sugere, referem-se às condições objetivas presentes na realização do trabalho ou dos trabalhos que concorrem para a realização dos fins da empresa ou organização. (PARO, 2010a, p. 767)

Os recursos subjetivos, por sua vez, referem-se à subjetividade humana, ou seja, à capacidade de trabalho, ou força de trabalho, dos sujeitos que utilizam os recursos objetivos. Capacidade de trabalho é toda energia humana disponível para o processo de produção, ou seja, “o conjunto das faculdades físicas e espirituais que existem na corporalidade, na personalidade viva de um homem e que ele põe em movimento toda vez que produz valores de uso” (MARX, 1983, p. 139, v. I, t. I).

Dada sua força ou capacidade de trabalho, o recurso subjetivo de cada trabalhador consiste, assim, em seu esforço na realização de ações que concorram para a concretização do objetivo. Convém lembrar que, na administração de uma empresa, não se trata do esforço de um indivíduo isolado, mas do esforço humano coletivo, ou seja, da multiplicidade de habilidades, forças, destrezas, conhecimentos, enfim as mais diferentes capacidades presentes nos diferentes componentes humanos da organização. (PARO, 2010a, p. 767)

Diante desses dois conjuntos de recursos, e tendo em mente sua adequada utilização, a multiplicidade de atividades que se dão em determinada empresa pode ser organizada em dois amplos campos também interdependentes.

Ao primeiro desses campos, por envolver a utilização racional dos recursos objetivos na realização do trabalho, podemos chamar de *racionalização do trabalho*. Sua preocupação e escopo é a articulação ótima entre



recursos e processos de trabalho, empregando os primeiros da forma mais racional possível – em processos que sejam concebidos e executados do modo mais adequado para o fim que se tem em mira e para os recursos de que se dispõe. O segundo campo diz respeito à utilização racional dos recursos subjetivos e pode chamar-se *coordenação do esforço humano coletivo*, ou simplesmente *coordenação*. (PARO, 2010a, p. 767, cf. PARO, 1986)

Certamente que tanto a coordenação do esforço humano coletivo quanto a racionalização do trabalho são de fundamental importância na gestão da escola básica. Quanto a isso, a primeira questão a que se deve estar atento é a necessidade de esses dois campos da administração serem vistos como dois momentos que se interpenetram e se determinam mutuamente.

Racionalização do trabalho e coordenação cruzam-se precisamente no processo de trabalho, do qual depende a realização dos objetivos da empresa. A racionalização do trabalho, por mais que se atenha à utilização dos recursos objetivos, não pode desconsiderar que tais recursos são manipulados por pessoas, e que só “funcionam” associados aos recursos subjetivos. De igual modo, a coordenação, por mais que se ocupe da utilização do esforço humano coletivo, não pode ignorar que o escopo principal para a realização dos objetivos é a integração desses recursos aos recursos objetivos de que se dispõe. (PARO, 2010a, p. 767)

Sem esse cuidado, à primeira vista, se tenderia a atribuir a coordenação às atividades-meio (especialmente na supervisão e organização do corpo docente e não docente) e a racionalização do trabalho à atividade-fim, restringindo-a aos limites da sala de aula.

Mas o aspecto mais importante a considerar é a necessidade do rigoroso atendimento ao mencionado princípio fundamental de toda administração, segundo o qual, os meios devem ser adequados aos fins. A negligência desse aspecto pode ser trágica para a gestão escolar e frustrar completamente a aplicação, na educação, de procedimentos administrativos. Não se pode aplicar na escola métodos e técnicas apenas porque funcionam bem em empresas do sistema produtivo em geral, sem levar em conta se eles coerem com os fins da instituição escolar. Numa empresa privada do modo de produção capitalista, por exemplo, pode-se coerentemente adotar a dominação como meio de coordenação, porque esse tipo de relação é compatível

com o objetivo que aí se persegue, o lucro. A mesma relação não se pode admitir numa empresa (como a escola) cujo objetivo, a educação, é precisamente antagônico a essa dominação. Para evitar equívocos dessa natureza é preciso considerar o caráter específico do empreendimento que cumpre administrar. Não se pode, portanto, minimizar o caráter *escolar* da gestão que se quer praticar. Somente com a obediência desse princípio, como veremos a seguir, podemos conceber a importância da gestão escolar para a qualidade da escola pública.

## A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO ESCOLAR

Após examinar um conceito de educação que propicia condições de estabelecer parâmetros a partir dos quais se possa aquilatar a boa qualidade da escola pública, do ponto de vista de uma sociedade democrática, e tendo estabelecido um conceito de gestão cujos princípios possam ser aplicados na escola, nosso próximo passo é verificar, pelo menos numa aproximação inicial, em que medida a gestão escolar pode contribuir para a qualidade da escola pública.

Do que foi visto, sobressai a constatação de que tal contribuição deriva inteiramente da possibilidade que a administração oferece de adequar meios a fins, cuidando da melhor utilização possível dos recursos tanto objetivos quanto subjetivos, por meio da coordenação do esforço humano coletivo e da racionalização do trabalho. Já temos estabelecido, outrossim, que o requisito determinante dessa contribuição é que não se perca de vista, em nenhum momento, o objetivo a ser colimado, isto é, a formação da personalidade do educando.

A natureza desse objetivo definirá tanto a coordenação quanto a racionalização do trabalho que, como vimos, são dois momentos que se determinam mutuamente. Então, a coordenação deve não apenas ser impregnada pelos objetivos da escola, mas também ter em mira o melhor desenvolvimento da racionalização do trabalho. Esta, por sua vez, não apenas oferecerá subsídios para a boa coordenação, mas também será influenciada pelo desenvolvimento dessa coordenação.

Dos processos de trabalho que têm lugar na escola, o de maior importância, e em função do qual os demais existem, é, sem dúvida nenhuma, aquele que consiste na atividade-fim do empreendimento escolar, ou seja, o processo pedagógico. Para a gestão escolar, portanto, o processo de aprendizado deve ser tomado como o ponto de partida e o ponto de chegada de toda reflexão e ação. O cuidado com essa relação tem sido menosprezado no que respeita a sua instrumentalização técnica porque se omite

sua especificidade educativa, que exige um quefazer pedagógico que não se identifica com qualquer tipo de relação presente em outros empreendimentos produtivos. A relevância dessa questão exige que se detenha mais demoradamente na explicitação desse processo, procurando captar as razões e a maneira como ele deve determinar todo o funcionamento da instituição educativa. Trata-se, ao mesmo tempo, de se compreender como esse processo precisa desenvolver-se de modo a perseguir objetivos de formação humana, fazendo uso dos benefícios que a administração, por seus princípios, pode oferecer a esse processo, de modo a que ele se desenvolva de forma administrativamente competente.

Como vimos, quando se diz que a função por excelência da administração é a mediação na realização de fins, está-se supondo que a ação administrativa perpassa todos os momentos do empreendimento em questão. E embora o conceito de administração ou gestão esteja, em geral, muito mais associado a empreendimentos que envolvam o esforço humano coletivo, a utilização racional de recursos para atingir o fim é uma necessidade de todo trabalho humano, coletivo ou não. Outrossim, por mais individual que possa parecer o processo de aprendizado escolar (na medida em que se diz que há alguém que, singularmente, aprende), não se pode esquecer que esse aprendizado supõe uma interação entre educador e educando e é essa interação, como relação entre sujeitos, que deve ser levada em conta, quando se fala na necessária mediação da administração.

Uma maneira fecunda de abordar o processo pedagógico, de modo a revelar suas peculiaridades e explicitar suas potencialidades de realização, é começar por analisá-lo a partir dos elementos que o tipificam como um autêntico trabalho humano: uma atividade (docente e discente) orientada a um fim (a formação de personalidades humano-históricas). Como tal, o trabalho educativo envolve a presença de um *objeto de trabalho*, ou seja, aquele elemento (material ou não) de todo processo de trabalho que, nesse processo, *se transforma* e *se incorpora no produto final*. No caso da educação, o próprio educando assume essa condição de objeto de trabalho, ao se transformar em sua personalidade viva, como ser humano-histórico, à medida que se apropria da cultura. (Por estranho que possa parecer, não há nada de ilícito, em termos científicos ou éticos, nessa terminologia que assume o indivíduo humano como objeto de trabalho, desde que se tenha presente o real significado desta expressão, e desde que, precisamente por isso, se tenha consciência de que não se trata de transformações físicas, ou naturais, como acontece quando se aborda o processo de produção material em geral. Isso porque o conceito de humano-histórico não se

basta, como vimos, em sua condição meramente natural.) O resultado (produto) dessa transformação (histórico-cultural) é o aluno educado, ou melhor, o aluno com a porção de “formação humano-histórica” produzida pela escola.

A compreensão desse processo é de importância decisiva quando se trata de considerar o princípio fundamental da administração, que consiste na adequação entre meios e fins. Isso porque, diferentemente das empresas do sistema econômico-produtivo de modo geral, que costumam servir de modelo para políticas públicas conservadoras, a escola tem como objetivo a realização de um produto que não é mero objeto. O ser humano, no sentido histórico em que estamos considerando aqui, tem como característica fundamental – aquela que o distingue de tudo o mais – o fato de ser *sujeito*, ou seja, a antítese do objeto. A dedução lógica é que, se o objetivo da escola é produzir sujeito, seu objeto de trabalho (educando) precisa necessariamente ser sujeito. Eis a diferença específica da escola com relação às empresas do processo produtivo em geral. Nestas o bem ou serviço a ser produzido é mero objeto. Para adequar-se a essa finalidade, os objetos de trabalho (elementos que se transformam no processo e que dão origem ao produto ou a partes deste) podem ser (na verdade, precisam ser) meros objetos, ou seja, seres (materiais ou imateriais) desprovidos de vontade própria. Na escola que verdadeiramente educa, o educando é sujeito e deve conduzir-se como tal no processo, se se pretende que ele de fato aprenda.

Mas, ser sujeito é ser detentor de vontade própria e por ela orientar suas ações. Essa condição do educando remete à constatação mais óbvia e, ao mesmo tempo, mais arrebatadora da Didática: *o educando só aprende se quiser*. É essa verdade que a escola tradicional insiste em ignorar e, por isso, provoca outra constatação bastante óbvia (e trágica): nossa escola não ensina, nem mesmo o tímido conteúdo a que se propõe. Isso porque, ao se dispor a passar só conhecimentos, omite todos os demais conteúdos (culturais) que fariam do educando sujeito. Querer aprender é um valor e, como tal, não nasce com a pessoa, é criado e recriado historicamente.

Se o aprendizado depende de uma decisão do sujeito que aprende, então, é preciso recorrer às ciências e às artes que tornam possível essa decisão. Essas ciências e essas artes, sintetizadas especialmente na Pedagogia e na Didática, ensinam lições importantíssimas que são sistematicamente ignoradas pelas políticas educacionais. Ensinam, por exemplo, que o valor relacionado à vontade de aprender está associado aos outros conteúdos culturais (artes, ciência, tecnologia, crenças, valores, direito, etc.) que não costumam ser valorizados no currículo da escola básica. Percebe-se, por aí, que a cultura em sentido pleno, além de um direito de cidadania, é um importante

recurso para a efetividade do aprendizado. Ensinam também que, se o papel do professor é, antes de tudo, levar o estudante a querer aprender, ele próprio precisa estar convencido disso e só desempenhará bem seu papel de educador se for ele também um sujeito. Essa lição tem consequências óbvias para a coordenação do esforço humano coletivo na escola, cuja forma terá de ser necessariamente democrática, ou seja, na forma de convivência entre sujeitos que se afirmam como tais.

Se educação não é apenas “transmissão” de conhecimentos, mas constitui um processo que depende da participação do educando como construtor de sua própria personalidade, pela apropriação da cultura, então, mais uma vez é preciso recorrer às ciências da educação, cujas descobertas, especialmente no último século, têm elucidado a maneira como o ser humano se desenvolve em termos biológicos, psíquicos e sociais. No período mais importante da formação da personalidade, a escola básica precisa dispor do máximo de conhecimentos sobre o desenvolvimento humano, de modo a empregar formas adequadas de levar crianças e adolescentes a se envolverem na fascinante empresa de aprender significativamente.

É a natureza da educação como relação humano-histórica que deve condicionar o emprego dos recursos objetivos e subjetivos na instituição escolar. Para isso, é preciso que as conquistas teóricas e técnicas da Pedagogia e da Didática sejam o sustentáculo de uma administração escolar consonante com o princípio de adequação de meios a fins, de modo a transformar nossa velha escola tradicional, em sua estrutura e metodologia, superando as bases científicas medievais em que está assentada.

Em conclusão, é importante ressaltar que, para muitos responsáveis por políticas públicas em educação, falar sobre a importância da gestão escolar para a qualidade da escola tem sido, às vezes, uma maneira de fugir à responsabilidade de prover as condições necessárias para a escola funcionar satisfatoriamente, e pôr a culpa na falta de competência de sua gestão, ou, mais propriamente, de seu gestor (escolar), sem atentar para o caráter necessariamente pedagógico desse mister. Em contraposição a essa postura, o que podemos concluir deste ensaio é que, se a administração quer concorrer para que a escola básica tenha qualidade, ou seja, para que esta efetivamente realize seu produto, ela precisa levar em conta a especificidade do objetivo da escola e a condição histórica do objeto de trabalho aí envolvido. É por isso que não pode ser relegada a leigos que julgam saber tudo de gestão escolar sem saber nada de educação.

## REFERÊNCIAS

- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civ. Brasileira, 1978.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v. I, t. I.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v. I, t. II.
- MARX, Karl. O método da economia política. In: MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Martins Fontes, 1977. p. 218-226.
- PARO, Vitor Henrique. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 763-778, set./dez. 2010a.
- PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar: introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 1986.
- PARO, Vitor Henrique. *Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010b.
- PARO, Vitor Henrique. Educação para a democracia: o elemento que falta na discussão da qualidade do ensino. In: PARO, Vitor Henrique. *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001. p. 33-47.
- VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. *Filosofia da práxis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.