

# A GESTÃO DA EDUCAÇÃO ANTE AS EXIGÊNCIAS DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE DA ESCOLA PÚBLICA \*

Vitor Henrique Paro\*\*

## Resumo

O caráter mediador da administração manifesta-se de forma peculiar na gestão educacional, porque aí os fins a serem realizados relacionam-se à emancipação cultural de sujeitos históricos, para os quais a apreensão do saber se apresenta como elemento decisivo na construção de sua cidadania. Por esse motivo, tanto o conceito de qualidade da educação quanto o de democratização de sua gestão ganham novas configurações. O primeiro tem a ver com uma concepção de *produto educacional* que transcende a mera exposição de conteúdos de conhecimento, para erigir-se em resultado de uma prática social que *atualiza* cultural e historicamente o educando. O segundo, ultrapassando os limites da democracia política, articula-se com a noção de *controle democrático do Estado* pela população como condição necessária para a construção de uma verdadeira democracia social que, no âmbito da unidade escolar, assume a participação da população nas decisões, no duplo sentido de direito dos usuários e de necessidade da escola para o bom desempenho de suas funções.

## Qualidade e produtividade

Muito se tem falado, nos últimos anos, sobre qualidade do ensino e produtividade da escola pública. O discurso oficial, sustentado inclusive por argumentos de intelectuais que até pouco tempo atrás faziam sérias críticas ao péssimo atendimento do estado em matéria de ensino, assegura que já atingimos a quantidade, restando, agora, apenas buscar a qualidade, como se fosse possível a primeira sem a ocorrência da segunda. Quando se referem à quantidade, ressaltam que não há carência de escolas, visto já estar sendo atendida quase toda a população em idade escolar.

Mesmo deixando de lado o fato relevante de que, no limiar do Século XXI, esse “quase” deixa, a cada ano, sem qualquer tipo de contacto com o ensino escolarizado, milhões de crianças, filhas de cidadãos (?) brasileiros completamente à margem dos benefícios da civilização que eles ajudam a construir, é preciso questionar seriamente se a precariedade das condições de funcionamento a que o Estado relegou os serviços públicos de ensino permite

---

\*Trabalho apresentado no V Seminário Internacional Sobre Reestruturação Curricular, realizado de 6 a 11/7/1998, em Porto Alegre, RS. Publicado em: SILVA, Luiz Heron da; org. A escola cidadã no contexto da globalização. Petrópolis, Vozes, 1998. p. 300-307.

\*\* Professor Titular da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

chamar de escola isso que se diz oferecer à “quase” totalidade de crianças e jovens escolarizáveis. É preciso perguntar se escola não seria mais do que um local para onde afluem crianças e jovens carentes de saber, que são acomodados em edifícios com condições precárias de funcionamento (com falta de material de toda ordem, com salas numerosas, que agridem um mínimo de bom senso pedagógico) e são atendidos por funcionários e professores com salários cada vez mais aviltados (que mal lhes permitem sobreviver, quanto mais exercer com competência suas funções). Em outras palavras, para entender o que há por trás do discurso oficial, é preciso indagar a respeito do que é que o Estado está oferecendo na quantidade da qual ele tanto se vangloria.

Mas, se estamos interessados em soluções para nosso atraso educacional, é preciso, antes de mais nada, perguntarmos a respeito do que entendemos por educação de qualidade. A educação, entendida como a apropriação do saber historicamente produzido é prática social que consiste na própria atualização cultural e histórica do homem. Este, na produção material de sua existência, na construção de sua história, produz conhecimentos, técnicas, valores, comportamentos, atitudes, tudo enfim que configura o saber historicamente produzido. Para que isso não se perca, para que a humanidade não tenha que reinventar tudo a cada nova geração, fato que a condenaria a permanecer na mais primitiva situação, é preciso que o saber esteja sendo permanentemente passado para as gerações subseqüentes. Essa mediação é realizada pela educação, do que decorre sua centralidade enquanto condição imprescindível da própria realização histórica do homem. (PARO, 1997b)

Esta concepção de educação é integrante de uma visão do homem histórico, criador de sua própria “humanidade” pelo trabalho. Mas o trabalho, em seu papel mediador, embora categoria central, não é fim em si mas o meio pelo qual o homem transcende a mera necessidade natural. Para o homem, “somente o supérfluo é necessário” (Ortega Y Gasset, 1963), visto que ele não se contenta com a satisfação das necessidades naturais. Estas independem de sua vontade e sua satisfação permite a ele apenas estar no mundo como os outros seres da natureza. Mas o homem não almeja apenas estar no mundo; o homem almeja estar *bem*. Para ele, não importa viver, mas *viver bem*: “navegar é preciso, viver não é preciso.” Por isso, enquanto único ser para quem “o mundo não é indiferente” (Ortega Y Gasset, 1963) o ser humano coloca-se sempre novos objetivos que transcendem a necessidade natural, os quais ele busca realizar por meio do trabalho. O trabalho não é, pois, o fim do homem, mas sua mediação para o *viver bem*.

Isso tudo tem implicações mais do que importantes para uma educação escolar que tenha por finalidade a formação humana. Em primeiro lugar, é preciso ter presente que não basta formar para o trabalho, ou para a sobrevivência, como parece entender os que vêem na escola apenas um instrumento para preparar para o mercado de trabalho ou para entrar na universidade (que também tem como horizonte o mercado de trabalho). Se a escola deve preparar para alguma coisa, deve ser para a própria vida, mas esta entendida como o viver bem, no desfrute de todos os bens criados socialmente pela humanidade. E aqui já há um

segundo aspecto, corolário do primeiro, a ser considerado: não basta a escola “preparar para” o bem viver, é preciso que, ao fazer isso, ela estimule e propicie esse bem viver, ou seja, é preciso que a escola seja prazerosa para seus alunos desde já. A primeira condição para propiciar isso é que a educação se apresente enquanto relação humana dialógica, que garanta a condição de sujeito tanto do educador quanto do educando.

Não obstante a importância da educação para a constituição do indivíduo histórico, mormente na sociedade atual, a escola é uma das únicas instituições para cujo produto não existem padrões definidos de qualidade. Isso talvez se deva à extrema complexidade que envolve a avaliação de sua qualidade. Diferentemente de outros bens e serviços cujo consumo se dá de forma mais ou menos definida no tempo e no espaço, podendo-se aferir imediatamente sua qualidade, os efeitos da educação sobre o indivíduo se estendem, às vezes, por toda sua vida, acarretando a extensão de sua avaliação por todo esse período. É por isso que, na escola, a garantia de um bom produto só se pode dar garantindo-se o bom processo. Isto relativiza enormemente as aferições de produtividade da escola baseadas apenas nos índices de aprovação e reprovação ou nas tais avaliações externas que se apoiam exclusivamente no desempenho dos alunos em testes e provas realizados pontualmente.

Mas, o que é o produto da escola? A resposta a esta pergunta pode contribuir para uma crítica ao costume de se culpar o aluno pelo fracasso escolar. Enquanto “atividade adequada a um fim” (Marx, s.d.) o processo pedagógico constitui verdadeiro trabalho humano, que supõe a existência de um *objeto de trabalho* que, no caso, é o próprio educando. É este que, de fato, constitui o objeto da ação educativa e que, no processo, se transforma (em sua personalidade viva) no novo produto que se visa realizar. O produto do trabalho é, pois, o aluno educado, ou o aluno com a “porção” de educação que se objetivou alcançar no processo. Não tem sentido, portanto, identificar a aula ou o processo pedagógico escolar como o produto da escola. A aula é uma atividade — o processo de trabalho — não o seu produto. Não pode haver “boa” aula se não houve aprendizado por parte do educando. A produtividade da escola mede-se, portanto, pela realização de seu produto, ou seja, pela proporção de seus alunos que ela consegue levar a se apropriar do saber produzido historicamente. Isto supõe dizer que a boa escola envolve ensino e aprendizagem ou, melhor ainda, supõe considerar que *só há ensino quando há aprendizagem*.

Além disso, há que se atentar para a peculiaridade do processo pedagógico: diferentemente do que ocorre em outros processos de trabalho (na produção material, por exemplo), o objeto de trabalho é também sujeito, posto tratar-se do ser humano que, como tal, é preciso *querer aprender* para que o processo se realize com êxito. Não tem sentido, pois, pôr a culpa no educando pelo fracasso da aprendizagem, com o argumento de que esta não se deu porque o aluno não quis aprender. Ser detentor de vontade (enquanto sujeito humano que é) faz parte das especificações do próprio objeto de trabalho, que devem ser levadas em conta na “confecção” do produto. Levar o aluno a querer aprender é a tarefa primeira da escola da qual dependem todas as demais.

## Gestão Democrática da Escola

Assumida uma concepção peculiar de qualidade e de produtividade da escola, é importante considerar as implicações de ordem administrativa daí decorrentes. Em nosso dia-a-dia, administração (ou gestão, que será aqui tomada como sinônimo) costuma ser associada com chefia ou controle das ações de outros. Isso decorre do fato de que, diuturnamente, convivemos com o arbítrio e a dominação e quase não nos damos conta disso. É compreensível, portanto, que gerir, administrar, seja confundido com mandar, chefiar.

Todavia, se sairmos das concepções cotidianas e nos aprofundarmos na análise do real, perceberemos que o que a administração tem de “essencial” é o fato de ser mediação na busca de objetivos. Administração será, assim, como já defini anteriormente (PARO, 1986), a “utilização racional de recursos para a realização de determinados fins.”

Esta concepção da administração enquanto mediação traz, inicialmente, duas conseqüências importantes. Em primeiro lugar, ela nos possibilita identificar como não-administrativas todas aquelas medidas ou atividades que, perdendo de vista o fim a que deveriam servir, erigem-se em fins em si mesmas, degradando-se naquilo que Sánchez Vázquez (1977) chamaria de práticas burocratizadas. De passagem, pode-se ressaltar que o que há de odioso, comumente, nas atividades assim chamadas de burocráticas não é a papelada que costuma acompanhá-las, mas sim o fato de que são práticas inúteis aos fins, pois que se tornam fins em si. Em política educacional, essa burocratização dos meios tem prestado, muitas vezes intencionalmente, para se evitar que se alcancem os fins declarados.

Uma segunda decorrência do caráter de mediação da gestão ou administração é que, não sendo fim em si, ela pode articular-se com uma variedade infinita de objetivos, não precisando estar necessariamente articulada com a dominação que vige em nossa sociedade. Mas isto não deve servir a qualquer pretexto de imputar-lhe uma neutralidade que não existe. Embora toda administração tenha a característica básica de mediação, não significa que toda administração seja idêntica. Precisamente por ser mediação a determinado fim, a administração tem que adequar-se (nos métodos e nos conteúdos de seus meios) ao objetivo que pretende alcançar, diferenciando-se, portanto, à medida que se diferenciam os objetivos.

Se está envolvida a educação, é importante, antes de mais nada, levar em conta os objetivos que se pretende com ela. Então, na escola básica, esse caráter mediador da administração deve dar-se de forma a que tanto as atividades-meio (direção, serviços de secretaria, assistência ao escolar e atividades complementares, como zeladoria, vigilância, atendimento de alunos e pais), quanto a própria atividade-fim, representada pela relação ensino-aprendizagem que se dá predominantemente (mas não só) em sala de aula, estejam permanentemente impregnadas dos fins da educação. Se isto não se dá, burocratiza-se por inteiro a atividade escolar, fenômeno que consiste na elevação

dos meios à categoria de fins e na completa perda dos objetivos visados com a educação escolar.

Como participante da divisão social do trabalho, a escola é responsável pela produção de um bem ou serviço que se supõe necessário, desejável e útil à sociedade. Seu produto, como qualquer outro (ou mais do que qualquer outro), precisa ter especificações bastante rigorosas quanto à qualidade que dele se deve exigir. Todavia, é muito escasso o conhecimento a esse respeito, quer entre os que lidam com a educação em nossas escolas (que pouca reflexão têm desenvolvido a respeito da verdadeira utilidade do serviço que têm prestado às famílias e à sociedade), quer entre os próprios usuários e contribuintes (que têm demonstrado pouca ou nenhuma consciência a respeito daquilo que devem exigir da escola).

Como permanência dos ideais da escola tradicional de décadas atrás, quando a população usuária da escola pública se restringia aos filhos das camadas mais ricas da sociedade, a escola de hoje continua a ter como propósito apenas preparar o aluno para o mercado de trabalho ou para o ingresso na universidade. Além disso, na falta de objetivos socialmente relevantes e humanamente defensáveis a dirigir a ação escolar, a competência desta continua a ser pautada pela capacidade de aprovar os alunos em exames, como se as crianças e os jovens devessem freqüentar a instituição educativa não para apreenderem a cultura acumulada historicamente, de modo a formarem suas personalidades enquanto cidadãos conscientes e autônomos e enquanto pessoas aptas a aproveitarem a rica herança cultural da história, mas apenas para “tirarem nota” e se treinarem para responder aos testes que compõem os estúpidos vestibulares, “provões” e assemelhados.

Se se pretende, com a educação escolar, concorrer para a emancipação do indivíduo enquanto cidadão partícipe de uma sociedade democrática e, ao mesmo tempo, dar-lhe meios, não apenas para sobreviver, mas para viver bem e melhor no usufruto de bens culturais que hoje são privilégio de poucos, então a gestão escolar deve fazer-se de modo a estar em plena coerência com esses objetivos.

Por isso, é preciso refutar, de modo veemente, a tendência atualmente presente no âmbito do estado e de setores do ensino que consiste em reduzir a gestão escolar a soluções estritamente tecnicistas importadas da administração empresarial capitalista. Segundo essa concepção, basta a introdução de técnicas sofisticadas de gerência próprias da empresa comercial, aliada a treinamentos intensivos dos diretores e demais servidores das escolas para se resolverem todos os problemas da educação escolar.

Por um lado, é preciso considerar que os problemas que afligem a educação nacional têm sua origem, fundamentalmente, não na falta de esforços ou na incompetência administrativa de nossos trabalhadores da educação de todos os níveis, mas no descaso do Estado no provimento de recursos de toda ordem que possam viabilizar um ensino escolar com um mínimo de qualidade. Não é possível administração competente de recursos se faltam recursos para serem administrados.

Por outro lado, é necessário desmistificar o enorme equívoco que consiste em pretender aplicar, na escola, métodos e técnicas da empresa capitalista como se eles fossem neutros em si. O princípio básico da administração é a coerência entre meios e fins. Como os fins da empresa capitalista, por seu caráter de dominação, são, não apenas diversos, mas **antagônicos** aos fins de uma educação emancipadora, não é possível que os meios utilizados no primeiro caso possam ser transpostos acriticamente para a escola, sem comprometer irremediavelmente os fins humanos que aí se buscam.

Se os fins humanos (sociais) da educação se relacionam com a liberdade, então é necessário que se providenciem as condições para que aqueles cujos interesses a escola deve atender participem democraticamente da tomada de decisões que dizem respeito aos destinos da escola e a sua administração. Entendida a democracia como mediação para a realização da liberdade em sociedade, a participação dos usuários na gestão da escola inscreve-se, inicialmente, como um instrumento a que a população deve ter acesso para exercer seu direito de cidadania. Isto porque, à medida que a sociedade se democratiza, e como condição dessa democratização, é preciso que se democratizem as instituições que compõem a própria sociedade, ultrapassando os limites da chamada democracia política e construindo aquilo que Norberto Bobbio chama de *democracia social*.

A fragilidade da democracia fundamentada na participação política da população apenas no momento de eleger seus governantes e representantes legislativos em âmbito municipal, estadual e federal está em que, assim, a população fica privada de processos que, durante os períodos de mandatos parlamentares ou governamentais, permitiriam controlar as ações dos eleitos para tais mandatos no sentido de atender aos interesses das camadas populares. Por isso, o caminho para a real "democratização da sociedade", de que fala Norberto Bobbio, precisa passar pela ocupação "de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organização de tipo hierárquico ou burocrático." (BOBBIO, 1989, p. 55)

Dessa forma, a democratização da gestão da escola básica não pode restringir-se ao limites do próprio estado, — promovendo a participação coletiva apenas dos que atuam em seu interior — mas envolver principalmente os usuários e a comunidade em geral, de modo que se possa produzir, por parte da população, uma real possibilidade de controle democrático do Estado no provimento de educação escolar em quantidade e qualidade compatíveis com as obrigações do poder público e de acordo com os interesses da sociedade.

Paralelamente à participação dos usuários enquanto direito, sobressai cada vez mais a importância de seu envolvimento com os assuntos da escola enquanto necessidade desta para o desempenho de suas funções. Enquanto relação dialógica, a educação escolar pressupõe a condição de sujeito do educando, o que já envolve sua participação ativa no processo. Ao mesmo tempo, enquanto fenômeno social mais abrangente, o processo educativo não pode estar desvinculado de tudo o que ocorre fora da escola, em especial no ambiente familiar. Até para que a escola possa bem desempenhar sua função de levar o

aluno a aprender, ela precisa ter presente a continuidade entre a educação familiar e a escolar, buscando formas de conseguir a adesão da família para sua tarefa de levar os educandos a desenvolverem atitudes positivas e duradouras com relação ao aprender e ao estudar. Grande parte do trabalho do professor é facilitado quando o estudante já vem para a escola predisposto para o estudo e quando, em casa, ele dispõe da companhia de quem, convencido da importância da escolaridade, o estimule a esforçar-se ao máximo para aprender. A participação da população na escola ganha sentido, assim, na forma de uma postura positiva da instituição com relação aos usuários, em especial aos pais e responsáveis pelos estudantes, oferecendo ocasiões de diálogo, de convivência verdadeiramente humana, em suma, de participação na vida da escola. Levar o aluno a querer aprender implica um acordo tanto com educandos, fazendo-os sujeitos, quando com seus pais, trazendo-os para o convívio da escola, mostrando-lhes quão importante é sua participação e fazendo uma escola pública de acordo com seus interesses de cidadãos. (PARO, 1997a)

## **Conclusão**

De tudo o que foi visto pode-se concluir que há sim necessidade de melhor qualidade do ensino básico, mas não porque se tenha conseguido a quantidade e se precise alcançar com maior eficiência os ideais de preparar pessoas para o mercado (agora, tendo em mira o emprego imediato; ou no futuro, tendo em mira o vestibular). A má qualidade do ensino público atual expressa, por um lado, a falta de escolas de verdade, com condições adequadas de funcionamento; por outro, a ausência, em nosso sistema de ensino, de uma filosofia de educação comprometida explicitamente com uma formação do homem histórico que, ultrapassando os propósitos da mera sobrevivência, se articule com o objetivo de *viver bem*, realizando um ensino que capacite o educando tanto a usufruir da herança cultural acumulada quanto a contribuir na construção da realidade social.

Com relação à baixa produtividade do ensino, o que se constata é certa renúncia da escola pública a responsabilizar-se por um produto pelo qual ela deve prestar conta ao estado e à sociedade. Mas, pela dificuldade de medida de sua qualidade apenas por meio de exames ou testes pontuais, faz-se mister um acompanhamento constante do trabalho escolar, garantindo um bom produto pela garantia de um bom processo.

Para responder às exigências de qualidade e produtividade da escola pública, a gestão da educação deverá realizar-se plenamente em seu caráter mediador. Ao mesmo tempo, consentânea com as características dialógicas da relação pedagógica, deverá assumir a forma democrática para atender tanto ao direito da população ao controle democrático do estado quanto à necessidade que a própria escola tem da participação dos usuários para bem desempenhar suas funções.

## Referências Bibliográficas

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 4.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

MARX, Karl. **O Capital**. Rio de Janeiro, Civil. Brasileira, s.d., v. 1.

ORTEGA Y GASSET, José. **Meditação da técnica**. Rio de Janeiro, Livro Ibero-Americano, 1963.

PARO, Vitor Henrique. Administração escolar e qualidade do ensino: o que os pais ou responsáveis têm a ver com isso? In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 18, 1997, Porto Alegre. Anais: Sistemas e instituições: repensando a teoria na prática. Porto Alegre, ANPAE, 1997a, p. 303-314

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. São Paulo, Cortez : Autores Associados, 1986.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo, Ática, 1997b.

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. **Filosofia da práxis**. 2. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

São Paulo, abril de 1998.

Vitor Henrique Paro  
Av. dos Eucaliptos, 113, apto. 143  
04517-050 São Paulo - SP  
Telefax: (011)543-3268 / 241-3258  
E-mail: vhp@usp.br