

## Sumário

Prefácio à 1ª edição .....	7
Prefácio à 4ª edição.....	9
1. A utopia da gestão escolar democrática .....	13
2. Participação da comunidade na gestão democrática da escola pública .....	21
3. A natureza do trabalho pedagógico .....	37
4. Gestão da escola pública: a participação da comunidade .....	49
A escola por dentro: os condicionantes internos da participação ..	54
a) As condições de trabalho ou os condicionantes materiais da participação .....	54
b) Os condicionantes institucionais.....	56
c) Condicionantes político-sociais: os interesses dos grupos dentro da escola.....	58
d) Condicionantes ideológicos da participação .....	59

Os determinantes da participação presentes na comunidade.....	67
a) As condições objetivas de vida e a participação .....	67
b) Os condicionantes culturais ou a visão da população sobre a escola e sobre a participação .....	70
c) Os condicionantes institucionais da comunidade: mecanismos coletivos de participação .....	76
<b>5. O caráter político e administrativo das práticas cotidianas na escola pública .....</b>	<b>87</b>
Os componentes administrativos das práticas escolares .....	88
A dimensão política das práticas escolares .....	95
Práticas políticas e administrativas .....	96
<b>6. Situação e perspectivas da administração da educação brasileira: uma contribuição .....</b>	<b>101</b>
Um objetivo político para a escola pública .....	102
Estabelecimento de padrões mínimos de qualidade .....	109
A qualidade da força de trabalho docente .....	115
A estrutura administrativa da escola.....	121
Conclusão .....	126
<b>7. Gestão da escola pública: alguns fundamentos e uma proposta.....</b>	<b>129</b>
<b>Referências .....</b>	<b>139</b>

## Prefácio à 1ª edição

Entendida a educação como apropriação da cultura humana produzida historicamente e a escola como instituição que provê a educação sistematizada, sobressai a importância das medidas visando à realização eficiente dos objetivos da instituição escolar, em especial da escola pública básica, voltada ao atendimento das camadas trabalhadoras. Tais objetivos têm a ver com a própria construção da *humanidade* do educando, na medida em que é pela educação que o ser humano *atualiza-se* como sujeito histórico, em termos do saber<sup>1</sup> produzido pelo homem em sua progressiva diferenciação do restante da natureza.

Nesse sentido, administrar uma escola pública não se reduz à aplicação de uns tantos métodos e técnicas, importados, muitas vezes, de empresas que nada têm a ver com objetivos educacionais.

---

1. Nesta e nas demais passagens em que aparece, o substantivo “saber” foi mantido como nas edições anteriores. Atente-se todavia para seu significado que não se reduz a simples conhecimentos ou informações como propugna o ensino tradicional. Já por ocasião da 1ª edição, como se perceberá no decorrer da leitura, com a expressão “saber historicamente produzido” se pretendia referir-se a toda a produção cultural, entendida a cultura em seu sentido amplo que “envolve conhecimentos, informações, valores, crenças, ciência, arte, tecnologia, filosofia, direito, costumes, tudo enfim que o homem produz em sua transcendência da natureza” (Paro, 2014, p. 23-24). A cultura é, pois, tudo que o homem produz ao fazer história, contrapondo-se à natureza, ou seja, a tudo aquilo que existe independentemente da vontade e da ação dos homens. (Nota da 4ª edição.)

A administração escolar é portadora de uma especificidade que a diferencia da administração especificamente capitalista, cujo objetivo é o lucro, mesmo em prejuízo da realização humana implícita no ato educativo. Se administrar é utilizar racionalmente os recursos para a realização de fins determinados, administrar a escola exige a permanente impregnação de seus fins pedagógicos na forma de alcançá-los.

Desde 1986, a repercussão e acolhida dessas ideias, expressas em meu livro *Administração escolar: introdução crítica*, têm significado um estímulo à constante pesquisa da escola pública básica e sua gestão, resultando em novas produções escritas. Boa parte dessas produções se deu na forma de trabalhos e comunicações apresentados em congressos e conferências que posteriormente foram publicados em revistas especializadas.

Este livro reúne sete desses trabalhos, versando sobre as questões e as perspectivas da gestão da escola pública de ensino básico no Brasil. Sempre que possível foi mantida a forma dos artigos originais, processando-se, todavia, pequenas modificações com o propósito de integrá-los num trabalho de maior dimensão, eliminando-se repetições (embora algumas tenham sido mantidas), corrigindo algumas imprecisões e dando uma linguagem mais homogênea ao texto.

Ele é dedicado aos profissionais da escola pública de ensino básico, em especial professores, diretores, coordenadores pedagógicos e orientadores educacionais, mas pretende ser útil a todos que militam na área da educação pública, quer no campo acadêmico (professores e alunos de graduação e pós-graduação dos cursos de pedagogia e licenciaturas), quer nas esferas da concepção e da execução de políticas educacionais.

São Paulo, janeiro de 1997.

*Vitor Henrique Paro*

## Prefácio à 4ª edição

Já se vão quase duas décadas desde que este livro foi lançado em 1997. Suas edições anteriores mais as sucessivas reimpressões da terceira edição indicam sua aceitação no meio educacional, reveladora da importância permanente do tema da gestão escolar no Brasil. Nesse período, ele foi lido por professores e diretores de escolas básicas, por estudiosos da educação, por formuladores de políticas públicas e tomadores de decisões nos vários escalões dos sistemas de ensino, bem como adotado em cursos de graduação e pós-graduação, além de utilizado como bibliografia básica em inúmeros concursos públicos de ingresso no magistério e de provimento de cargos de gestores escolares.

Nesta edição, procedeu-se a uma rigorosa revisão do texto, procurando suprimir erros e corrigir impropriedades de linguagem, sem contudo interferir substancialmente em seu conteúdo. Devido a seu caráter ensaístico e ao envolvimento de princípios gerais sobre a estrutura, o funcionamento e a administração da escola pública fundamental, não houve praticamente nenhuma necessidade de atualização decorrente de eventuais mudanças processadas na escola básica nesses últimos anos.

Hoje, ao reler os vários trabalhos aqui reunidos, verifico com tristeza que as críticas aos múltiplos vícios das políticas educacio-

nais, formuladas há quase vinte anos, continuam atualíssimas. Não obstante certo esforço geral por parte dos governos para oferecer escolas de ensino fundamental a um maior número de usuários, a razão mercantil e o amadorismo pedagógico (Paro, 2015, p. 50-55) continuam sendo os verdadeiros balizadores das políticas públicas em educação em nosso país.

A razão mercantil, ao procurar submeter tudo às regras do mercado capitalista, ignora por completo a singularidade do trabalho pedagógico, procurando implantar na escola básica os princípios e métodos administrativos das empresas de negócios, assim colhendo um fracasso retumbante na realização do aprendizado dos educandos. Junto com isso instrumentaliza a “fúria gestonária” em voga nos assuntos educativos, ocupada em favorecer cada vez mais os interesses privatistas, em prejuízo dos supremos objetivos da escola pública e universal para todos.

O amadorismo pedagógico, por sua vez, ao ignorar, ou até escarnecer, tudo o que diz respeito à teoria e à prática pedagógicas, favorece a adoção do mais pernicioso senso comum em educação, fazendo perpetuar um pseudoensino completamente defasado em relação aos progressos das ciências da educação verificados nos últimos cem anos. Assim, em lugar de questionar a arcaica estrutura didática, curricular e administrativa de nossas escolas — que em nada favorece o aprendizado — concorre apenas para legitimar a improvisação, a falta de vontade política para cuidar da apropriação da cultura, bem como a adoção de soluções mirabolantes alheias aos assuntos educativos, tudo isso que continua fomentando a produção em massa de analfabetos diplomados.

Nesse contexto, a aposta no pensamento crítico, com o fim de desvelar a realidade, apontar erros, denunciar o descompromisso com o direito à cultura e propor caminhos para a melhoria da prática escolar, apresenta-se como estratégia das mais relevantes. Esta crença está por trás da iniciativa de lançar esta nova edição de

*Gestão democrática da escola pública*, na expectativa de que as ideias que o livro contém continuem a merecer a mesma atenção e o mesmo carinho que teve até aqui por parte dos leitores preocupados com a educação pública no Brasil.

São Paulo, janeiro de 2016.

*Vitor Henrique Paro*





## 1

## A utopia da gestão escolar democrática<sup>1</sup>

Toda vez que se propõe uma gestão democrática da escola pública básica que tenha efetiva participação de pais, educadores, alunos e funcionários da escola, isso acaba sendo considerado como coisa utópica. Acredito não ser de pouca importância examinar as implicações decorrentes dessa utopia. A palavra *utopia* significa o lugar que não existe. Não quer dizer que não possa vir a existir. Na medida em que não existe, mas ao mesmo tempo se coloca como algo de valor, algo desejável do ponto de vista da solução dos problemas da escola, a tarefa deve consistir, inicialmente, em tomar consciência das condições concretas, ou das contradições concretas, que apontam para a viabilidade de um projeto de democratização das relações no interior da escola.

---

1. Comunicação apresentada no painel “A gestão democrática da educação: reflexões com vistas à Constituinte”, realizado em João Pessoa, PB, no XIII Simpósio Brasileiro de Administração da Educação, promovido pela Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (Anpae), de 3 a 7 de novembro de 1986. Publicado em *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 60, fev. 1987, p. 51-53.

Pretendo falar do ponto de vista do trabalhador, consciente de que ele tem interesses (de classe) antagônicos aos dos grupos dominantes. E aqui é preciso, desde já, precisar alguns termos. A palavra *trabalhador* não pretende se referir apenas ao trabalhador braçal, ou àquele envolvido exclusivamente no trabalho industrial, mas a todo aquele que, nesta sociedade, para sobreviver, tem que vender a um empregador sua força de trabalho física ou mental (cf. Green, 1982, p. 134).

Também quando falamos *grupos dominantes* é preciso considerar que esses grupos não são homogêneos sob todos os pontos de vista. Mas têm interesses coincidentes quando contrapostos aos interesses dos trabalhadores.

Pois bem, ao falar do ponto de vista dos trabalhadores, assumo como *premissa* o fato de que dos grupos dominantes não se pode esperar nenhuma iniciativa de transformação em favor das camadas dominadas (e, no nosso caso, no que se refere à escola) sem pressão por parte dos interessados.

Além dessa premissa, coloco como *horizonte* a transformação do esquema de autoridade no interior da escola. Observe-se que a utopia escolar que pretendo delinear se coloca como um resultado que pressupõe obviamente um processo. E é esse processo que é importante aqui explicitar. À medida que o horizonte se articula com os interesses dominados, o processo de transformação da autoridade deve constituir-se no próprio processo de conquista da escola pelas camadas trabalhadoras.

Esta constatação deriva de uma visão não muito otimista a respeito da função desempenhada pela escola na sociedade hoje. Não há dúvida de que podemos pensar na escola como instituição que pode contribuir para a transformação social. Mas uma coisa é falar de suas potencialidades... uma coisa é falar “em tese”, falar daquilo que a escola poderia ser. Uma coisa é expressar a crença de que, na medida em que consiga, na forma e no conteúdo, levar

as camadas trabalhadoras a se apropriarem de um saber historicamente acumulado e desenvolver a consciência crítica, a escola pode concorrer para a transformação social; outra coisa bem diferente é considerar que a escola que aí está já esteja cumprindo essa função. Infelizmente essa escola é sim reprodutora de certa ideologia dominante... é sim negadora dos valores dominados e, em certo sentido, legitimadora da injustiça social, na medida em que recoloca as pessoas nos lugares reservados pelas relações que se dão no âmbito da estrutura econômica.

Se queremos uma escola transformadora, precisamos transformar a escola que temos aí. E a transformação dessa escola passa necessariamente por sua apropriação por parte das camadas trabalhadoras. É nesse sentido que precisam ser transformados o sistema de autoridade e a distribuição do próprio trabalho no interior da escola.

O que nós temos hoje é um sistema hierárquico que pretensamente coloca todo o poder nas mãos do diretor. Não é possível falar das estratégias para se transformar o sistema de autoridade no interior da escola, em direção a uma efetiva participação de seus diversos setores, sem levar em conta a dupla contradição que vive o diretor de escola hoje. Esse diretor, por um lado, é considerado a autoridade máxima no interior da escola, e isso, pretensamente, lhe daria um grande poder e autonomia; mas, por outro lado, ele acaba se constituindo, de fato, em virtude de sua condição de responsável último pelo cumprimento da Lei e da Ordem na escola, em mero preposto do Estado. Esta é a primeira contradição. A segunda advém do fato de que, por um lado, ele deve deter uma competência técnica e um conhecimento dos princípios e métodos necessários a uma moderna e adequada administração dos recursos da escola, mas, por outro, sua falta de autonomia em relação aos escalões superiores e a precariedade das condições concretas em que se desenvolvem as atividades no interior da escola tornam uma quimera a utilização dos belos métodos e técnicas adquiridos (pelo

menos supostamente) em sua formação de administrador escolar, já que o problema da escola pública no país não é, na verdade, o da administração de recursos, mas o da falta de recursos.

Essa impotência e falta de autonomia do diretor sintetizam a impotência e falta de autonomia da própria escola. E se a escola não tem autonomia, se a escola é impotente, é o próprio trabalhador enquanto usuário que fica privado de uma das instâncias por meio das quais ele poderia apropriar-se do saber e da consciência crítica. Significa que conferir autonomia à escola deve consistir em conferir poder e condições concretas para que ela alcance objetivos educacionais articulados com os interesses das camadas trabalhadoras. E isso não acontecerá jamais por concessão espontânea dos grupos no poder. Essa autonomia, esse poder, só se dará como conquista das camadas trabalhadoras. Por isso é preciso, com elas, buscar a reorganização da autoridade no interior da escola.

A esse respeito, o maior obstáculo que vejo, nos dias de hoje, é precisamente a função atual do diretor que o coloca como autoridade última no interior da escola. Essa regra, astutamente mantida pelo Estado, confere um caráter autoritário ao diretor, na medida em que estabelece uma hierarquia na qual ele deve ser o chefe de quem emanam todas as ordens na instituição escolar; leva a dividir os diversos setores no interior da escola, contribuindo para que se forme uma imagem negativa da *pessoa* do diretor, a qual é confundida com o próprio cargo; faz com que o diretor tendencialmente busque os interesses dos dominantes em oposição aos interesses dos dominados; e confere uma aparência de poder ao diretor que em nada corresponde à realidade concreta. É preciso, pois, começar por lutar contra esse papel do diretor (não, entretanto, contra a pessoa do diretor). A esse respeito, é preciso aprofundar as reflexões de modo a que se perceba que, ao se distribuir a autoridade entre os vários setores da escola, o diretor não estará perdendo poder — já que não se pode perder o que não se

tem —, mas dividindo responsabilidade. E, ao acontecer isso, quem estará ganhando poder é a própria escola.

Na medida em que se conseguir a participação de todos os setores da escola — educadores, alunos, funcionários e pais — nas decisões sobre seus objetivos e seu funcionamento, haverá melhores condições para pressionar os escalões superiores a dotar a escola de autonomia e de recursos. A esse respeito, vejo no conselho de escola uma potencialidade a ser explorada. É bem verdade que, mesmo em São Paulo, ele ainda é um instrumento imperfeito, já que existem problemas institucionais para sua instalação de modo satisfatório nas escolas. Mas, de qualquer forma, é um instrumento que existe e precisa ser aperfeiçoado com vistas a que se torne o embrião de uma verdadeira gestão colegiada que esteja articulada com os interesses populares na escola. Hoje, quando o diretor reivindica, é fácil dizer-lhe “não”. Tornar-se-á muito mais difícil dizer “não”, entretanto, quando a reivindicação não for de uma pessoa, mas de um grupo, que represente outros grupos e esteja instrumentalizado pela conscientização que sua própria organização propicia.

É nesse sentido, portanto, que vejo a necessidade de a escola organizar-se democraticamente com vistas a objetivos transformadores (quer dizer: objetivos articulados aos interesses dos trabalhadores). E aqui subjaz, portanto, o suposto de que a escola só poderá desempenhar um papel transformador se estiver junto com os interessados, se se organizar para atender aos interesses (embora nem sempre conscientes) das camadas às quais essa transformação favorece, ou seja, das camadas trabalhadoras.

Assim, cada escola deverá constituir-se em um *núcleo de pressão* a exigir o atendimento dos direitos das camadas trabalhadoras e defender seus interesses em termos educacionais. Quando falamos em núcleo de pressão não estamos imaginando núcleos isolados, sem ligação com outros, com associações educativas mais amplas e outras entidades da sociedade civil. Seu próprio caráter de reivindicação de direitos que são comuns a amplas camadas da

população deve conferir-lhe uma tendência a relacionar-se e a agir em sintonia com um elenco cada vez maior de entidades reivindicativas. Mas, de qualquer forma, mesmo pensando apenas em termos de cada uma dessas entidades, acredito ser procedente uma sugestão de medida a ser tomada em nível de Congresso Nacional Constituinte. Seria a de contemplar um princípio que garantisse às instituições da sociedade civil defender seus interesses diante do Estado, colocando-se em nível de igualdade para arguir os atos autoritários deste. Sem esquecer que o autoritarismo assume variadas formas. Ele não ocorre apenas quando o Estado se utiliza da máquina burocrática para exercer seu poder ou quando há abuso da autoridade administrativa de modo direto. O autoritarismo se dá também, e em especial, quando o Estado deixa de prover a escola de recursos necessários à realização de seus objetivos.

Portanto, uma medida constitucional de caráter geral poderia concorrer para que a escola, enquanto instituição articulada com os interesses dominados, tivesse facilitada sua atividade de pressão junto ao Estado, na medida em que, por meio de uma associação de pais ou entidade semelhante, pudesse defender mais efetivamente seus direitos com relação ao ensino.

Outro aspecto importantíssimo do problema da participação da comunidade na escola, e que requer medidas corajosas, refere-se ao provimento de condições para que os membros das camadas exploradas participem da vida escolar. Não basta permitir formalmente que os pais de alunos participem da administração da escola; é preciso que haja condições materiais propiciadoras dessa participação. A este respeito, uma medida que acredito deva ser tomada pelo Congresso Constituinte é a instituição de dispositivo constitucional que facilite a participação dos pais na vida da escola, por meio da progressiva isenção de horas de trabalho nas empresas. Tal dispositivo poderia ser imaginado, a princípio, na forma de liberação do trabalhador com filho em idade escolar de um determinado número de horas de trabalho, sem prejuízo de seus

vencimentos, nos dias em que tivesse que comparecer à escola para participar de assembleias ou tratar de problemas relacionados à escolarização do filho. Estabelecido o princípio, a matéria seria depois regulamentada por meio de lei complementar.

Considero uma providência dessa natureza de fundamental importância na medida em que rompe com a ideia de que os problemas escolares podem ser resolvidos nos estritos limites da escola e procura, ao mesmo tempo, propiciar condições concretas de participação das camadas trabalhadoras nos destinos da educação escolar. É assim que penso a utopia de uma escola participativa. Ou seja, no sentido de que, aceita a necessidade, ou a imprescindibilidade, da participação efetiva dos trabalhadores nas decisões que dizem respeito à educação de seus filhos, procura-se identificar as condições de possibilidade dessa participação e buscam-se os mecanismos necessários à distribuição da autoridade no interior da escola, de modo a adequá-la ao mister de — ao mesmo tempo que procura formas democráticas de alcance dos objetivos educacionais a ela inerentes — constituir-se em mecanismo de pressão junto ao Estado e aos grupos detentores do poder, para que sejam propiciadas as condições que possibilitem o seu funcionamento e autonomia.

Mas, se a transformação da autoridade no interior da escola for entendida como uma quimera, se a participação efetiva das camadas trabalhadoras nos destinos da educação escolar for uma utopia no sentido apenas de um sonho irrealizável, e não no sentido que demos à palavra no início, então de nada adianta continuarmos falando de escola como algo que possa contribuir para a transformação social e, definitivamente, devemos deixar cair as máscaras e as ilusões com relação à escola que aí está e partir para outras soluções, ou então cruzar os braços e esperar passivamente que os grupos dominantes, por meio de suas “reformas” e “acomodações” de interesses, continuem nos fazendo engolir as soluções paliativas que os mantêm perenemente no poder.





## 2

## Participação da comunidade na gestão democrática da escola pública<sup>1</sup>

O título inicialmente proposto para o presente trabalho era “A gestão democrática da escola e as relações com a comunidade”. Reagi a ele, alertando para a necessidade de se lhe fazer a crítica no sentido de elucidar um dos grandes equívocos relativos ao papel reservado à comunidade<sup>2</sup> na gestão da escola pública.

Se falamos “gestão democrática da escola”, parece-me já estar necessariamente implícita a participação da população em tal

---

1. Trabalho apresentado, em 22/5/1991, no Seminário “O Papel do Diretor e a Escola de 1º Grau”, promovido pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), em São Paulo, SP. Publicado inicialmente em: BORGES, Abel Silva et al. *O papel do diretor e a escola de 1º grau*. São Paulo: FDE, 1992. p. 39-47. (Série Ideias, n. 12.)

2. O termo “comunidade” não pretende ter aqui um significado sociológico mais rigoroso. Neste artigo, o utilizamos para significar tão somente (e por falta de expressão mais adequada) o conjunto de pais/famílias que, ou por residirem no âmbito regional servido por determinada escola, ou por terem fácil acesso físico a ela, são usuários, efetivos ou potenciais, de seus serviços.

processo. Quando, entretanto, destacamos a “gestão democrática da escola”, para examinar as relações que tal gestão tem com a comunidade, parece-me que estamos imputando a ela um caráter de exterioridade ao processo democrático que se daria no interior da escola, como se, consubstanciada a democracia na unidade escolar, a comunidade fosse apenas mais um fator a ser administrado por meio das “relações” que com ela se estabelecessem. Se, todavia, concebemos a comunidade — para cujos interesses a educação escolar deve voltar-se — como o real substrato de um processo de democratização das relações na escola, parece-me absurda a proposição de uma gestão democrática que não suponha a comunidade como sua parte integrante. Por mais tautológico que isso possa parecer, o equívoco aqui apontado parece estar muito mais presente do que se imagina, na teoria e na prática da administração de nossas escolas, numa suposição de que a questão da democratização das relações deve restringir-se às pessoas que atuam no âmbito do Estado, sem se dar conta de que, por mais colegiada que seja a administração da unidade escolar, se ela não inclui a comunidade, corre o risco de constituir apenas mais um arranjo entre os funcionários do Estado, para atender a interesses que, por isso mesmo, dificilmente coincidirão com os da população usuária.

Aceitando-se que a gestão democrática deve implicar necessariamente a participação da comunidade, parece faltar ainda uma maior precisão do conceito de participação. A esse respeito, quando uso esse termo, estou preocupado, no limite, com a participação nas decisões. Isto não elimina, obviamente, a participação na execução; mas também não a tem como fim e sim como meio, quando necessário, para a participação propriamente dita, que é a partilha do poder, a participação na tomada de decisões. É importante ter sempre presente este aspecto para que não se tome a participação na execução como fim em si mesmo, quer como sucedâneo da participação nas decisões, quer como maneira de escamotear a ausência desta última no processo.

Mas a participação da comunidade na gestão da escola pública encontra um sem-número de obstáculos para concretizar-se, razão pela qual um dos requisitos básicos e preliminares para aquele que se disponha a promovê-la é estar convencido da relevância e da necessidade dessa participação, de modo a não desistir diante das primeiras dificuldades. A maior evidência da imprescindibilidade da participação popular nas instâncias onde se dá o oferecimento de serviço pelo Estado parece estar na constatação da fragilidade de nossa democracia liberal, que, restringindo a participação da grande maioria da população ao momento do voto, priva-a de processos que, durante os quatro ou cinco anos de mandato, permitiriam controlar as ações dos governantes no sentido de atender aos interesses das camadas populares. Dessa forma, em lugar de servir como instrumento para o atendimento das necessidades da maioria, o Estado se limita a servir aos interesses dos grupos minoritários, detentores do poder econômico e político na sociedade. Por isso, uma democracia efetiva exige controle democrático do Estado. Na situação atual, não há controle das grandes massas da população sobre as ações do Estado, tornando-se, pois, de extrema urgência buscar as maneiras de viabilizar esse controle.

No caso da escola mantida pelo Estado, somente o costume generalizado nos leva a chamá-la pública, já que essa palavra constitui apenas um eufemismo para o termo “estatal”, ou a expressão de uma intenção cada vez mais difícil de se ver concretizada. A escola estatal só será verdadeiramente pública no momento em que a população escolarizável tiver acesso geral e indiferenciado a uma boa educação escolar. E isso só se garante pelo controle democrático da escola, já que, por todas as evidências, conclui-se que o Estado não se tem interessado pela universalização de um ensino de boa qualidade. Há, pois, a necessidade permanente de se exercer pressão sobre o Estado, para que ele se disponha a cumprir esse dever. É nesse contexto que ganha maior importância a participação da comunidade na escola, no sentido, anteriormente mencionado,

de partilha do poder por parte daqueles que se supõe serem os mais diretamente interessados na qualidade do ensino.

É bem verdade que a situação de calamidade — sem paralelo na história do país — em que se encontra hoje a escola pública exige movimentos de pressão em todos os níveis e instâncias da sociedade civil. Por isso, quando se reivindica um espaço de participação na unidade escolar, está-se considerando apenas uma dessas instâncias ou níveis. Parece-me, todavia, imprescindível que a participação aí se dê. Sem ela, não se fará uma escola verdadeiramente universal e de boa qualidade no Brasil.

Não pretendo trazer receitas ou fórmulas infalíveis que, se aplicadas, promoveriam a participação completa e inexorável da população na escola. Se essas fórmulas existissem, estou certo de que já teriam sido aplicadas por inúmeros educadores e administradores escolares bem-intencionados, que se veem permanentemente às voltas com as enormes dificuldades que se antepõem à participação no âmbito da prática escolar. A participação da comunidade na escola, como todo processo democrático, é um caminho que se faz ao caminhar, o que não elimina a necessidade de se refletir previamente a respeito dos obstáculos e potencialidades que a realidade apresenta para a ação. É nesse sentido que procurarei levantar alguns pontos com o propósito de contribuir para a discussão sobre o tema.

O primeiro ponto a ser ressaltado é tão óbvio quanto lembrar que democratização se faz na prática. Não obstante guiada por alguma concepção teórica do real e de suas determinações e potencialidades, a democracia só se efetiva por atos e relações que se dão no nível da realidade concreta. Esta premissa, apesar de sua obviedade, parece permanentemente desconsiderada por educadores escolares que, a partir do contato com concepções teóricas que enfatizam a necessidade de uma prática social e escolar pautada por relações não autoritárias, assimilam o discurso mas **não exercitam a prática democrática correspondente.**

Esse fenômeno mostra-se particularmente sério quando atentamos para o comportamento de pessoas que, de uma forma ou de outra, se convenceram, um dia, da importância da democracia, mas, ao depararem com as dificuldades da prática, foram adotando paulatinamente atitudes cada vez mais distantes do discurso democrático, acomodando-se a elas, mas sem renunciar ao antigo discurso liberal, que acaba servindo tão somente como uma espécie de escudo a evitar que revejam criticamente seu comportamento. Esta constatação deveria levar a se repensar o caráter excessivamente livresco da formação e treinamento do educador, no sentido de propor a inclusão de atividades que ensejem maior contato com a realidade de nossas escolas e propiciem lidar mais concretamente com as atitudes do futuro educador, fazendo aflorar os comportamentos autoritários, que não aparecem no âmbito do discurso, e colocando no centro da discussão a necessidade de um repensar crítico das próprias atitudes pessoais, na direção de um relacionamento social mais cooperativo e democrático.

Na escola pública há que se considerar, também, que sua prática está tão perpassada pelo autoritarismo, que o discurso liberalizante mal consegue escamoteá-lo. Há pessoas trabalhando na escola, especialmente em postos de direção, que se dizem democratas apenas porque são “liberais” com alunos, professores, funcionários ou pais, porque lhes “dão abertura” ou “permitem” que tomem parte desta ou daquela decisão. Mas o que esse discurso parece não conseguir encobrir totalmente é que, se a participação depende de alguém que *dá* abertura ou que *permite* sua manifestação, então a prática em que tem lugar essa participação não pode ser considerada democrática, pois democracia não se concede, se realiza: não pode existir “ditador democrático”. Se a democratização das relações na escola pública ficar na dependência deste ou daquele diretor magnânimo, que “concede” democracia, poucas esperanças pode haver de se contar, um dia, com um sistema de ensino democrático, pois diretores magnânimos e bem-intenciona-

dos — alguns que até se prejudicam por amor à causa da democracia — sempre tivemos mas nem por isso vimos generalizar-se a democracia na rede pública de ensino. Se quisermos caminhar para essa democratização, precisamos superar a atual situação que faz a democracia depender de concessões e criar mecanismos que construam um processo coerentemente democrático na escola. Embora essa não seja uma tarefa fácil, parece-me que o primeiro passo na direção de concretizá-la deve consistir na busca de um conhecimento crítico da realidade, procurando identificar os determinantes da situação tal como ela hoje se apresenta.

Uma sociedade autoritária, com tradição autoritária, com organização autoritária e, não por acaso, articulada com interesses autoritários de uma minoria, orienta-se na direção oposta à da democracia. Como sabemos, os determinantes econômicos, sociais, políticos e culturais mais amplos é que agem em favor dessa tendência, tornando muito difícil toda ação em sentido contrário. Entretanto, sabemos também que a realidade social está repleta de contradições que precisam ser aproveitadas como ponto de partida para ações com vistas à transformação social. O que não se pode é tomar os determinantes estruturais como desculpa para não se fazer nada, esperando-se que a sociedade se transforme para depois transformar a escola. Sem a transformação na prática das pessoas não há sociedade que se transforme de maneira consistente e duradoura. É aí, na prática escolar cotidiana, que precisam ser enfrentados os determinantes mais imediatos do autoritarismo como manifestação, num espaço restrito, dos determinantes estruturais mais amplos da sociedade. Para examinarmos, mesmo que apenas de passagem, os determinantes imediatos do autoritarismo que, no interior da escola, dificultam a participação efetiva da comunidade na gestão escolar, é preciso mencionar os múltiplos interesses dos grupos que aí interagem, bem como os condicionantes materiais, institucionais e ideológicos desse autoritarismo.

Com relação aos interesses dos grupos, há certa concepção ingênua que toma a escola como uma grande família, onde todos se amam e, bastando um pouco de boa vontade e sacrifício, conseguem viver harmoniosamente, sem conflitos. Mas parece que os conflitos não se superam por fazer-se de conta que eles não existem, já que eles são *reais* e precisam ser resolvidos para serem superados, e para resolvê-los é necessário conhecê-los de forma realista. Não há dúvida de que, no limite, podemos dizer que na escola pública, que atende às camadas populares, tanto diretor quanto professores, demais funcionários, alunos e pais possuem, em última análise, interesses sociais comuns, já que são todos trabalhadores, no sentido de que estão desprovidos das condições objetivas de produção da existência material e social e têm de vender sua força de trabalho ao Estado ou aos detentores dos meios de produção para terem acesso a tais condições. Por sinal, parece que a percepção equivocada de tais interesses comuns tem levado a investidas moralistas, ora contra os professores que fazem greve sem levar em conta os interesses mais amplos da população trabalhadora, ora contra os pais de alunos que não se engajam no esforço de greve dos professores, trabalhadores também, que, ao lutarem por melhores salários, estão visando a um melhor ensino para a população, decorrente da melhoria nas condições de trabalho na escola.

Mas é preciso considerar, acima de tudo, que o fato de existirem interesses que, a partir de uma análise mais rigorosa, possam ser identificados como comuns aos vários grupos que convivem no espaço da unidade escolar não significa que esses grupos conseguem percebê-los como tais de forma imediata e com a clareza que os leve a agir em comum na busca de sua concretização. Em vez disso, a verdade é que a consciência de interesses tão amplos não se dá facilmente, nem com tanta frequência, até porque as condições objetivas de existência levam as pessoas a estar permanentemente envolvidas com seus interesses pessoais mais imediatos, estes sim reconhecidos e baseados, de maneira muitas vezes conflitante com

os interesses pessoais de outros grupos pertencentes à mesma classe social.

Essa constatação é que nos deve levar a considerar mais seriamente os diversos interesses contraditórios presentes nas relações que se dão no espaço escolar; mas não para lamentar sua ocorrência ou encará-los de forma moralista, como se fosse pecado ou crime as pessoas se ocuparem e se preocuparem com os aspectos que dizem respeito a sua própria existência na sociedade. É preciso aprender, por exemplo, que, ao exercer suas funções na escola, o professor, como qualquer outro trabalhador, está procurando, em primeiro lugar e acima de tudo, ganhar seu sustento e o de sua família, e é plenamente justo e compreensível que ele assim proceda, nesta sociedade em que os que não possuem os meios de produção, para sobreviver, têm de vender a outrem a sua força de trabalho. Também quando esse professor entra em greve, reivindicando salário mais justo, ele está no exercício de um direito seu, não havendo razão para negá-lo com o argumento de que a natureza de sua profissão exige que ele pense primeiro no interesse da população, que não pode ficar sem escola. É de se perguntar por que apenas uma categoria profissional, a dos professores, deve sacrificar a luta por sua subsistência em nome do direito à educação da população, quando isso deveria ser preocupação de toda a sociedade, em especial do Estado, que não oferece condições satisfatórias para o desenvolvimento do ensino nas escolas.

No entanto, há pessoas que acusam os professores de “corporativistas”, na intenção de contrapô-los aos interesses dos usuários da escola, quando se deveria considerar positivo que professores e educadores em geral se mobilizem, defendendo seus direitos de trabalhadores, até porque o mais provável é que quem não tem ânimo e competência para lutar pelos próprios interesses dificilmente o terá para lutar pelos de outrem. É fácil perceber que, como esse exemplo relativo ao professor, há uma multiplicidade



de interesses imediatos relativos a todos os grupos que se relacionam no interior da escola. Isto chama a atenção para a importância de se procurar superar esses interesses particularistas (sem deixar de levá-los em conta), com vistas a objetivos coletivos como melhor educação e estabelecimento de relações democráticas na vida escolar.

Sobre os condicionantes materiais do autoritarismo na escola, abstenho-me de tecer maiores considerações, porque são por demais conhecidas, pelas pessoas que trabalham na rede pública de ensino, as péssimas condições de trabalho aí predominantes, que vão desde a precariedade do prédio escolar e dos equipamentos, passando pelas classes abarrotadas, com múltiplos períodos diários de funcionamento e falta de recursos didáticos de toda ordem, indo até o baixo salário do pessoal, especialmente o dos professores, que se veem compelidos a trabalhar em mais de uma unidade escolar, com prejuízo da qualidade de seu trabalho.

Para avaliar o peso desses condicionantes materiais na promoção do autoritarismo, basta atentar para as dificuldades que se apresentam, para estabelecer relações dialógicas numa sala de aula repleta de alunos, a um professor desestimulado, sem nenhum assessoramento pedagógico, com a deficiente formação profissional que pôde conseguir e com inúmeras preocupações decorrentes do baixo nível de vida proporcionado por seu salário. Para dar apenas mais um exemplo, dos inúmeros possíveis, em que as condições objetivas de trabalho presentes na escola pública entravam o estabelecimento de relações democráticas entre os vários sujeitos envolvidos na vida escolar, pode-se citar, de passagem, as dificuldades em promover relações humanas mais cooperativas e solidárias no interior da escola, vividas por um diretor às voltas com problemas de segurança, falta de professores, insuficiência de funcionários, deterioração do prédio e equipamentos, falta de recursos financeiros para dar conta das inúmeras carências da escola. Tudo

isso lhe rouba o tempo que poderia estar empregando no cuidado com o pedagógico e no relacionamento com alunos, pessoal escolar e membros da comunidade. Mais uma vez, trata-se de não tomar essas condições adversas como desculpa para nada fazer, mas precisamente de levá-las em conta no esforço conjunto de buscar objetivos coletivos que integrem, inclusive, sua superação.

Dos condicionantes do autoritarismo na escola, os de ordem institucional estão, sem dúvida nenhuma, entre aqueles que mais dificultam o estabelecimento de relações democráticas e, em consequência, a participação da comunidade na gestão escolar. A escola pública, como acontece em geral com as instituições numa sociedade autoritária, é organizada com vistas a relações verticais, de mando e submissão, em detrimento das relações horizontais, de cooperação e solidariedade entre as pessoas. O assunto é complexo, já frequentou com certa assiduidade a literatura sociológica e educacional dos últimos anos e merece um aprofundamento teórico que não caberia nos limites deste trabalho. Basta, entretanto, para dar uma ideia da relevância da questão, mencionar o papel reservado ao diretor, como autoridade máxima no interior da escola. No sistema público estadual paulista, o cargo de diretor é estável, o que significa que nem a comunidade nem os demais membros da unidade escolar têm qualquer condição de mudar o chefe da escola. O sistema de escolha do diretor é democrático apenas do lado dos candidatos ao cargo, com (certa) igualdade de oportunidades para quem, atendendo a pré-requisitos mínimos de formação acadêmica e exercício do magistério, pode prestar um concurso e, sendo aprovado, escolher uma dentre as várias unidades escolares disponíveis. O diretor escolhe a escola, mas nem a escola nem a comunidade podem escolher o diretor.

Além disso, uma questão essencialmente *política*, que é a recusa do Estado em fornecer ensino de boa qualidade e o afastamento da gestão escolar daqueles que poderiam pressioná-lo no

sentido oposto, ganha conotação eminentemente *técnica*, ao se exigir que o diretor tenha cursado Habilitação de Administração Escolar, como se os belos “princípios e métodos de administração” aprendidos em tal curso dessem ao futuro diretor alguma instrumentalização que o ajudasse a enfrentar os complexos problemas de uma escola real, que não se encontra em nenhum manual de administração (empresarial); como se o diretor tivesse autonomia para administrar muito mais que problemas de escassez de recursos e excesso de exigências burocráticas absurdas em sua função na escola; como se, enfim, o problema da escola pública que temos fosse técnico (administração de recursos) e não político (falta de recursos por omissão do Estado).

Quando o cargo de maior autoridade na escola depende quase exclusivamente de um concurso, cuja função principal é aferir a competência administrativa do candidato sem qualquer vinculação mais direta com os interesses dos usuários da escola, essa hipertrofia do técnico acaba por escamotear a natureza essencialmente política do problema do ensino público entre nós. A autoridade máxima do diretor é concedida pelo Estado e legitimada por um concurso público que, por sua legalidade e pelo caráter de “defesa da moralidade pública” que a ele é associado, embora afastando as danosas consequências da mera nomeação política, dificulta até mesmo a pessoas críticas e bem-intencionadas a percepção do tipo e da forma de exercer o poder que ele legitima.

O irônico de tudo isso é que mesmo o prêmio concedido ao diretor pela competência demonstrada em concurso — um cargo vitalício com autoridade máxima na escola — acaba se revelando um presente de grego, pois está longe de ser uma bênção, quando se sabe que à escola não são dadas as mínimas condições de funcionamento. Na verdade, ter o diretor como responsável último por esse tipo de escola tem servido ao Estado como um mecanismo perverso que coloca o diretor como “culpado primeiro” pela inefi-

ciência e mau funcionamento da escola, bem como pela centralização das decisões que aí se dão. Isto leva o diretor de escola a ser alvo dos ódios e acusações de pais, alunos, professores, funcionários e da opinião pública em geral, que se voltam contra a *pessoa* do diretor e não conta a natureza de seu *cargo*, que é o que o tem levado a agir necessariamente contra os interesses da população.

Dessa forma, o que o cargo tem valido a muitos diretores são preocupações, dores de cabeça, úlceras duodenais, tensões nervosas e quase nada de realização pessoal, quando percebem sua impotência para realizar, na escola, os objetivos de democracia e divulgação do saber com os quais porventura sonharam e que esperavam concretizar com sua posição de comando na instituição escolar. Por isso, uma real consciência crítica da situação por parte dos diretores deveria fazê-los rebelar-se contra essa migalha de poder, lutando por um efetivo poder *para a escola*, que seja aí distribuído *entre todos* os seus agentes e usuários.

É claro que essa luta deve ser de todos os que atuam na unidade escolar, e que a questão dos condicionantes institucionais do autoritarismo não se reduz apenas à natureza do cargo do diretor, que tomei aqui apenas para ilustrar a gravidade do problema e a relevância de se procurarem soluções. Tais soluções, parece-me, deverão partir obrigatoriamente da consideração do caráter formalista burocratizante e centralista da organização do poder e da autoridade na escola pública, e da necessidade de sua superação em favor de mecanismos institucionais que permitam e estimulem a participação autônoma de pais, alunos, professores e demais funcionários nas tomadas de decisão na escola.

Finalmente, mas não menos importante, há que considerar os condicionantes ideológicos do autoritarismo na escola. Tais condicionantes dizem respeito, em última análise, a todas as concepções e crenças, sedimentadas historicamente na personalidade de cada indivíduo, que movem práticas e comportamentos violadores da

autonomia do outro. Em verdade, essas concepções e crenças derivam de determinantes econômicos, sociais, políticos e culturais mais amplos, sobre os quais é preciso refletir para termos mais clareza das atitudes que tomamos cotidianamente. Entretanto, não nos podemos restringir à consideração desses determinantes mais amplos. Se estamos realmente interessados em promover relações não autoritárias entre as pessoas, é preciso que desçamos ao nível de nossa existência pessoal, questionando permanentemente a razão de ser e os agentes motivadores de nossas práticas e comportamentos no relacionamento com outras pessoas e grupos.

A democracia, como valor universal e prática de colaboração recíproca entre grupos e pessoas, é um processo globalizante que, tendencialmente, deve envolver cada indivíduo, na plenitude de sua personalidade. Não pode haver democracia plena sem pessoas democráticas para exercê-la. A prática de nossas escolas está muito longe de atender ao requisito implícito nessa premissa. Dificilmente teremos um professor relacionando-se de forma consequente num processo de participação democrático da comunidade na escola se sua relação com os alunos em sala de aula continua autoritária. Se a escola, em seu dia a dia, está permeada pelo autoritarismo nas relações que envolvem direção, professores, demais funcionários e alunos, como podemos esperar que ela permita, sem maiores problemas, entrar aí a comunidade para, pelo menos, exercitar relações democráticas?

É no processo pedagógico, em sala de aula, que se pode perceber com maior nitidez a manifestação de concepções e crenças autoritárias. Por mais que os avanços da Pedagogia venham demonstrando exaustivamente a vinculação entre a aprendizagem significativa e a adoção de relações que afirmem o aluno como sujeito do ato de aprender, todos os demais condicionantes ideológicos parecem ser mais fortes, concorrendo para que o educador escolar permaneça privilegiando práticas de dominação,

que em nada contribuem para o desenvolvimento da autonomia do educando.

Nas escolas públicas, especialmente nas que atendem os filhos das camadas mais pobres da população, está muito presente uma postura que toma a criança não como sujeito de aprendizagem e como elemento fundamental para a realização da educação, mas como obstáculo que impede que esta se realize, lançando sobre os alunos a responsabilidade quase total pelo fracasso do ensino. Esse comportamento funda-se, em grande parte, nas concepções que o próprio professor tem das crianças das camadas populares. Uma das primeiras referências que professores e pessoal da escola em geral costumam fazer ao corpo discente, quando a ele se reportam — em conversa quer com pais, quer com colegas de trabalho, quer mesmo com as próprias crianças e jovens —, é quanto a sua condição de alunos “bagunceiros”, justificando sua maneira de tratá-los no testemunho dos próprios pais, que “também não conseguem aturá-las”.

Mas o que o recurso a esse testemunho deixa de considerar é que nem por serem dominados e explorados os membros das camadas populares estão imunes à adoção de concepções e comportamentos autoritários predominantes em nossa sociedade. Neste caso, parece que a “cultura autoritária” da escola alia-se à “cultura autoritária” presente na comunidade e, mais especificamente, na família, para punir precisamente aquele cuja condição de sujeito autônomo deveria ser construída com a colaboração dos educadores. Isto deveria servir como um importante alerta para que, preocupados com a participação da comunidade, que pertence às classes oprimidas, não nos esqueçamos das crianças e jovens, afinal de contas a razão de ser da escola e que, não importa a que classe social pertençam, continuam, em nossa sociedade, a ter desrespeitados seus direitos fundamentais como seres humanos.

Outra alegação muito comum, especialmente entre diretores de escola e professores, e que parece revelar uma visão distorcida

a respeito da comunidade, é que esta não participa da escola simplesmente por não ter interesse em participar. Parece muito temerária esta afirmação quando se sabe do pouco estímulo que a escola oferece à participação e do escasso conhecimento que os integrantes da escola possuem sobre os reais interesses e aspirações da comunidade. Pesquisas que têm procurado, nos últimos anos, estudar mais detidamente o assunto tendem a desmentir que a comunidade não quer participar (cf., por exemplo, Avancine, 1990; Campos, 1983; Campos, 1985). Pesquisa de campo que realizei, sobre os obstáculos e potencialidades que se apresentam à participação da população na escola pública fundamental (Paro, 2000), indica que, a par de fatores estruturais ligados às próprias condições de trabalho e de vida da população, encontra-se também a resistência da instituição escolar a essa participação. Um dos aspectos mais importantes dessa resistência parece ser o fato de que praticamente inexistente qualquer identidade da escola pública com os problemas de sua comunidade. Entre os membros da população usuária da escola, foi possível perceber a consciência de alguns sobre o desinteresse do pessoal da escola em participar dos problemas da comunidade onde ela se encontra.

A crítica desses membros da comunidade à atuação da escola pode sintetizar-se na seguinte pergunta: “Se a escola não participa da comunidade, por que irá a comunidade participar da escola?” Isto deveria alertar-nos para a necessidade de a escola se aproximar da comunidade, procurando auscultar seus reais problemas e interesses. A falta dessa aproximação, dessa postura de ouvir o outro, parece explicar em grande parte o fracasso de iniciativas paternalistas de gestão colegiada e de participação que, por mais bem-intencionadas que sejam, procuram agir “em nome da comunidade”, sem antes ouvir as pessoas e os grupos pretensamente favorecidos com o processo e sem dar-lhes acesso ao questionamento da própria forma de “participação”.

A questão que se poderia aventar diante da necessidade de se superarem esses condicionantes do autoritarismo na escola é que tal superação depende de um esforço coletivo de todos os envolvidos na situação escolar — direção, professores, demais funcionários, alunos e pais —, ao mesmo tempo que essa participação coletiva depende da superação dos condicionantes do autoritarismo. Entretanto, esse é um falso problema, na medida em que a transformação é um processo contraditório em que a questão de dependência não é cronológica, mas dialética. Assim, a luta pela participação coletiva e pela superação dos condicionantes deve compor um só processo, de modo que avanços em um dos campos levem a avanços no outro, de forma contínua e interdependente.