
Participação da comunidade e qualidade de ensino: algumas considerações sobre o papel do poder público

*Hélio Janny Teixeira
Christina Windsor Andrews*

Recebido em dezembro/97

As transformações no mundo do trabalho e a emergência do conhecimento como principal fator de produção têm gerado o reconhecimento unânime da importância da educação na sociedade brasileira. O reconhecimento de que o papel da educação mudou também se generaliza. A era do conhecimento passa a exigir uma qualificação que não é mais a simples acumulação de conhecimentos, mas a capacidade de buscar e analisar informações cada vez mais complexas e que se multiplicam cada vez mais rápido (Thurow, 1996). Entretanto, a unanimidade parece esconder que, na realidade, os diversos atores sociais da sociedade brasileira — pais, professores, governantes, empresários, alunos — não têm clareza sobre qual papel caberia a cada um na educação. O resultado dessa falta de clareza é a polarização dos debates, em que a imputação de responsabilidade, conforme o ponto de vista, recai **no outro**. Dessa forma, o debate sobre a responsabilidade pela educação fecha-se dentro de si mesmo, dificultando o aprofundamento da discussão.

Nesse contexto, faz-se necessário perguntar: A quem caberia o papel de romper o impasse no qual se encontra o debate sobre a educação? Como provedor primário de serviços sociais e também devido ao poder de geração de externalidades positivas característico dos serviços educacionais, não há dúvida sobre o papel de destaque que o poder público tem em relação à educação. Assim, é o poder público que possui a capacidade de criar as condições necessárias para que os demais setores da sociedade passem a assumir a sua parcela de responsabilidade na educação. Coloca-se, então, a questão da participação da comunidade na escola pública. Mais do que um instrumento para a melhoria da qualidade do ensino, particularmente do ensino público, a participação da comunidade na escola é o instrumento pelo qual o debate sobre o papel educacional dos diversos atores sociais pode ser aprofundado e compreendido. Dessa forma, tanto os aspectos relacionados com a questão da gestão da qualidade na escola como os aspectos sociais mais amplos — que envolvem os conceitos de cidadania, responsabilidade social e cooperação — poderão ser contemplados na discussão sobre a participação na escola.

Hélio Janny Teixeira é Professor Doutor do Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP) e Diretor da Fundação Instituto de Administração (FIA), instituição conveniada com a FEA/USP.
Fax: (011) 814-0439
E-mail: janny@usp.br

Christina Windsor Andrews é Mestranda em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP) e Consultora do Programa de Formação de Recursos Humanos para a Reforma do Estado — CNPq/CAPES/MARE/FIA.
Fax: (011) 814-4105
E-mail: candrews@usp.br

PARTICIPAÇÃO COMO FIM E COMO MEIO

A grande dificuldade na discussão sobre participação da comunidade nas escolas é o próprio conceito de participação. Os conceitos mais restritos — que se limitam a considerar **participação** apenas como o envolvimento de indivíduos no processo de decisão formal — mostram-se incapazes de expressar adequadamente o processo de envolvimento de pais, alunos e membros da comunidade observado nas escolas, pois diversas decisões que acontecem nesse contexto não se encontram restritas às atribuições do conselho de escola. Mais ainda, a participação depende de acesso a informações e, na ausência destas, os processos de tomada de decisão limitam-se a meros rituais. Embora a participação nas escolas tenha sido objeto de crescente interesse de pesquisadores, muitos dos conceitos sobre essa participação referem-se, ainda, ao contexto dos locais de trabalho, como pode ser observado nos conceitos discutidos por Storch (1985). Daí a necessidade de melhor compreensão quanto à participação no contexto da escola.

A participação da comunidade na escola — particularmente a dos pais — pode ser entendida tanto como um fim em si mesma, isto é, como um direito do cidadão, quanto como um meio para conquistar-se a qualidade no ensino. No Brasil, a participação como um direito surge principalmente a partir da Constituição de 1988, a qual garante aos pais de alunos a participação no processo decisório das escolas públicas. Foi a partir de 1988, portanto, que a participação de pais nas escolas, até então restrita às Associações de Pais e Mestres e com caráter meramente consultivo, passou a ser institucionalizada por meio dos conselhos de escola com poder decisório sobre a gestão da escola. No município de São Paulo, por exemplo, os conselhos de escola foram implantados em 1985 ainda com função apenas consultiva. Posteriormente, esses conselhos adquiriram o direito de ter poder decisório e uma composição paritária, com 50% da representação constituídos por pais e alunos e o restante por professores e funcionários da escola, sendo o diretor da escola membro nato do conselho. Uma vez garantida a participação no processo decisório, vem a pergunta: De que forma a participação pode garantir melhor qualidade na educação?

Embora ainda existam educadores que acreditam ser a educação uma tarefa para pedagogos, atualmente já predomina o ponto de vista de que a educação de crianças e jovens é tarefa tanto de pais como da escola. Entretanto, mesmo dentro dessa linha de pensamento, existem aqueles que estabelecem separação entre a educação moral e a educação cognitiva. Por esse raciocínio, os pais deveriam encarregar-se da formação moral e a escola da formação cognitiva. Essa postura de **divisão de tarefas** parece estar por trás da tendência de políticas educacionais baseadas

exclusivamente em instrumentos pedagógicos. No entanto, a adoção de diversas práticas pedagógicas — como, por exemplo, número de alunos por classe, treinamento de professores, material didático, entre outras — demonstrou, na prática, que a eficiência desses instrumentos não pode ser generalizada, pois depende de condições presentes na comunidade em que a escola se insere (Fuller & Clark, 1994). Essa constatação, contudo, não tem sido assimilada pelas políticas públicas educacionais.

A maioria das iniciativas do poder público no Brasil para a melhoria da qualidade do ensino fundamental tem enfatizado a adoção de instrumentos pedagógicos. A implantação da TV Escola pelo governo federal, a especialização de escolas estaduais de São Paulo em faixas etárias de alunos e a introdução dos ciclos pedagógicos⁽¹⁾ na Rede Municipal de Ensino de São Paulo são exemplos de políticas educacionais baseadas em instrumentos pedagógicos. Embora não se possa negar a importância dessas práticas pedagógicas, considerá-las como as únicas capazes de promover a qualidade na educação é um equívoco. As políticas educacionais deveriam reverter o atual enfoque nos padrões curriculares e pedagógicos como instrumentos de promoção do desempenho escolar e adotar como ponto de partida a promoção do envolvimento da comunidade (Darling-Hammond, 1994). A promoção da participação da comunidade é prática que pode contribuir para a formação moral dos membros da comunidade escolar, bem como tem um papel importante no desempenho cognitivo dos alunos.

Diversos estudos, realizados principalmente nos Estados Unidos, têm demonstrado que desempenho escolar e envolvimento da comunidade são dois fatores claramente associados. Bulach *et alii* (1995) estudaram 27 variáveis presentes em escolas de ensino fundamental e observaram existir correlação positiva entre o nível de envolvimento de pais — e da comunidade — na escola e o desempenho escolar dos alunos. Esses resultados confirmam estudo anterior em que foi observada a correlação positiva entre maiores níveis de envolvimento de pais e da comunidade e desempenho escolar (Bulach *et alii*, 1994). Holt & Murphy (1993) observaram que o envolvimento da comunidade na escola geralmente aumenta os desenvolvimentos cognitivo e afetivo das crianças. Entre os fatores presentes em escolas de alto desempenho, observou-se que elas também têm níveis altos de participação da comunidade e de envolvimento de pais (Corcoran & Wilson, 1985; Epstein, 1992 e 1995; Banks, 1993; Murphy, 1993; Anson & Fox, 1995; Cross & Reitzug, 1996).

LIMITAÇÕES DA PARTICIPAÇÃO FORMAL

Como já mencionado, a participação na escola é entendida principalmente como o envolvimento no proces-

so decisório, que acontece por meio do conselho de escola. As atribuições e a composição do conselho de escola na Rede Municipal de Ensino de São Paulo são apresentadas no quadro a seguir.

Atribuições e Composição do Conselho de Escola

Atribuições	Composição
<ul style="list-style-type: none"> Adaptar diretrizes educacionais às especificações locais Orientar a elaboração do Plano Escolar Aprovar o Plano Escolar e acompanhar a sua execução Avaliar o desempenho da escola Decidir sobre a organização e o funcionamento da escola Realizar eleições para a ocupação de cargos na Unidade Escolar Decidir sobre os procedimentos de integração com instituições auxiliares e outras secretarias Decidir sobre prioridades na utilização de verbas Eleger representantes para o Colegiado Regional dos CES 	<ul style="list-style-type: none"> Diretor(a) da Unidade Escolar (membro nato) Representantes da Equipe Docente Representantes da Equipe Técnica Representantes da Equipe Auxiliar Representantes dos discentes Representantes dos pais ou responsáveis

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (1992)

Como pode-se notar, o principal objeto de decisão dos conselhos refere-se ao Plano Escolar, o qual inclui diversos aspectos relativos à gestão da escola. Como o conteúdo do Plano Escolar é amplo, as decisões no conselho de escola podem ser igualmente amplas. Uma vez que o conselho de escola pode decidir sobre praticamente tudo o que se refere à gestão da escola, inclusive sobre questões como horário de utilização da quadra de esportes e outras meramente administrativas, há o risco de que a pauta de decisões do conselho de escola seja sobrecarregada com assuntos administrativos sem real importância para a qualidade de ensino. Nesse caso, o conselho de escola pode tornar-se tão somente um órgão que referenda decisões já tomadas pelo diretor ou pela equipe escolar. O papel do conselho de escola como espaço para o debate crítico corre o risco de esvaziar-se, em decorrência de uma pauta repleta de assuntos pouco relevantes.

Sem uma política educacional focada na promoção da participação, a tendência é que apenas os grupos melhor informados e articulados tenham vez nas decisões do conselho de escola. Em uma avaliação de oito pesquisas sobre a democratização do processo decisório em escolas brasileiras, Gomes (1994) observou que a implementação de conselhos de escolas resultou em maior influência dos professores no processo decisório, enquanto pais e alunos tiveram envolvimento restrito. Tal situação seria uma consequência da falta de formação educacional de pais e alunos de baixa renda, ao quais se sentiriam inibidos em contrapor seus pontos de vista às posições adotadas por professores e diretores.

A participação no conselho de escola não se apresenta como suficiente para a efetiva participação de pais e membros da comunidade. É necessário que a participação na escola vá além do processo decisório formal e seja encarada como um processo que envolve conexões entre as famílias, a escola e a comunidade (Decker & Decker, 1994). Dessa forma, a **divisão de trabalho** entre os pais e a escola torna-se difusa: tanto a formação moral como a formação cognitiva de crianças e jovens passam a ser função de uma aliança desenvolvida entre a escola, os pais e a comunidade. Estabelecer essa aliança pode não ser uma tarefa simples. Um primeiro obstáculo para a sua construção pode ser encontrado na visão que diretores e professores têm dos pais. Se essa visão for essencialmente negativa — os pais sendo vistos como desinteressados na educação dos filhos e indispostos ao envolvimento com a escola —, o resultado prático será quase necessariamente a realização dessas baixas expectativas, mesmo que diretores e professores considerem abertas as portas para a participação dos pais (Doyle, 1993; Storer, 1995). Portanto, também não basta que a liderança da escola considere o envolvimento dos pais como uma prática positiva. Será preciso que a escola assuma a iniciativa de ajudar os pais a envolverem-se de maneira efetiva com ela e com o processo educacional de seus filhos.

ESTRATÉGIAS PARA A PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

Estando a liderança da escola plenamente convencida da importância da participação da comunidade na escola, deverá desenvolver uma estratégia de ação específica para promovê-la. Um primeiro aspecto que se destaca na formulação da estratégia adequada é a questão da confiança. Para que os pais, alunos e membros da comunidade tenham envolvimento significativo com a escola é preciso, antes de mais nada, que a comunidade seja capaz de confiar no trabalho desenvolvido pela escola. A escola, portanto, deve iniciar o processo de aproximação da comunidade com procedimentos que sejam capazes de conquis-

tar a confiança da mesma. A equipe escolar desempenha papel fundamental nesse processo. Em estudo realizado em 181 escolas públicas norte-americanas que obtiveram altos índices de confiança da comunidade, Wayson *et alii* (1987) observaram que diretores, professores e funcionários da escola são os principais responsáveis pela transmissão de impressões sobre ela, além de serem a principal fonte de informação para pais, alunos e membros da comunidade. Nesse mesmo estudo, ficou demonstrado que as escolas receptoras das melhores avaliações quanto à capacidade de atrair a confiança da comunidade possuem as seguintes características:

- têm objetivos claros elaborados com a ajuda da comunidade e amplamente divulgados dentro da escola e na comunidade em geral;
- são seguras e em ordem;
- realizam levantamentos de informações sobre a comunidade para identificar suas necessidades;
- têm considerável envolvimento de pais e da comunidade;
- demonstram disponibilidade, calor humano e consideração;
- desenvolvem atividades extracurriculares e atividades voltadas para a comunidade com o objetivo de construir e manter a confiança de seus públicos.

Pode-se dizer que o item referente ao alto nível de envolvimento dos pais e da comunidade, mais do que uma característica das escolas capazes de gerar a confiança da comunidade, é uma consequência do trabalho da escola na busca da confiança da comunidade.

Outro aspecto a ser considerado é o desenvolvimento de atividades voltadas para a família. A escola deve deixar de ser uma entidade voltada apenas para seus alunos e transformar-se em um centro de atividades de apoio às famílias (Council of Chief State School Officers, 1992; Tracy, 1995). As atividades da escola, entretanto, não devem ser dirigidas apenas às famílias de seus alunos, mas também à comunidade como um todo, pois o apoio que a escola recebe da comunidade está diretamente ligado ao apoio que ela dá à comunidade (Townsend, 1994). Nesse sentido, é preciso que as escolas desenvolvam a integração com outros prestadores de serviços sociais, como por exemplo postos de saúde, creches, escolas profissionalizantes, de forma a fazer mais do que simplesmente encaminhar alunos e membros da comunidade para outros serviços sociais, passando a ser um centro de prestação de serviços comunitários (Edwards & Young, 1992; American Academy of Pediatrics, 1994).

Aspecto especialmente importante para a promoção da participação na escola é a estabilidade da equipe escolar. É preciso que a liderança da escola — diretores, assistentes de direção e coordenadores pedagógicos — dispo-

na de tempo suficiente para desenvolver uma relação de confiança com a comunidade (Sullivan, 1995). Embora o processo de aproximação da comunidade possa ser lento e trabalhoso, a longo prazo os benefícios de uma relação de confiança entre a escola e a comunidade começam a aparecer (Peterson-del-Mar, 1994). Por esse motivo, a questão da estabilidade da liderança na escola deve ser considerada quando da formulação de políticas de recursos humanos nos sistemas públicos de educação. Devem ser criados incentivos que possam favorecer a estabilidade da equipe escolar, de maneira que ela tenha condições de desenvolver um projeto educacional de longo prazo. Infelizmente, predomina nos sistemas educacionais brasileiros uma política de recursos humanos que não cria incentivos para a estabilidade e chega mesmo a facilitar transferências de uma unidade escolar para outra.

**Devem ser criados incentivos
que possam favorecer a
estabilidade da equipe escolar,
de maneira que ela tenha
condições de desenvolver
um projeto educacional
de longo prazo.**

O incentivo à estabilidade da equipe escolar também é prejudicado pelas políticas de treinamento, geralmente voltadas para categorias específicas de funcionários, mas não para a unidade escolar como um todo. Como resultado dessa estratégia, há defasagem na qualificação da equipe escolar dentro de uma mesma escola. Quando profissionais recém-treinados retornam às suas unidades escolares, existe um momento em que se sentem estimulados a colocar em prática suas novas qualificações. Entretanto, se esses profissionais não encontram a mesma disposição nos demais profissionais que permaneceram na escola e não foram treinados, a tendência é o entusiasmo inicial acabar se esvaindo. Matus (1996a) argumenta só ser possível reformar organizações públicas se forem modificados, simultaneamente, os principais sistemas dentro de uma mesma organização. De nada adianta reformar apenas um sistema, pois a tendência é a de que os não-reformados **puxem** o reformado de volta para sua condição de baixa qualidade de gestão. Assim, uma estratégia que realize o treinamento para os profissionais do sistema pedagógico da escola (professores e coordenadores pedagógi-

cos), mas deixe de treinar os profissionais do sistema de administração (diretores e assistentes de direção), não será capaz de desenvolver e de manter a qualidade de ensino da escola como um todo. Para que um efeito de sinergia seja possível, o treinamento dos profissionais envolvidos nos principais sistemas deveria ser simultâneo. Portanto, a unidade de treinamento deveria ser a escola e não as categorias de profissionais.

Instrumentos pedagógicos e administrativos são apenas componentes de um conjunto de fatores que afetam a qualidade do ensino. Dessa forma, o treinamento da equipe escolar não deve ser limitado a esses dois fatores; deve incluir técnicas específicas para que a equipe escolar possa desenvolver um relacionamento positivo com pais, alunos e membros da comunidade. Assim, o treinamento da equipe escolar deveria incluir também técnicas de pesquisa para levantamento de necessidades da comunidade, técnicas de comunicação oral e escrita, elaboração e análise de entrevistas e outras técnicas que possam ajudar a equipe escolar a aproximar-se da comunidade.

PRIMEIROS PASSOS PARA A PARTICIPAÇÃO: MELHORANDO A COMUNICAÇÃO

Sem dúvida, o primeiro aspecto a ser considerado pela liderança da escola ao traçar uma estratégia para aproximar-se da comunidade é como comunicar-se com ela. As teorias sobre a natureza da comunicação humana vêm das mais diversas áreas do conhecimento — como a Psicologia, a Lingüística e a Sociologia — e diversos aspectos poderiam ser considerados em uma estratégia para melhorar a comunicação entre a escola e a comunidade. Um ponto de partida interessante está na consideração da comunicação como habilidade social⁽²⁾ (Hargie, 1997). Este termo também tem tido diversas definições, cada qual enfatizando determinado aspecto de um conjunto de aspectos relacionados ao termo. Dessa forma, a definição apresentada por Hargie (1997), procurando incorporar os diversos aspectos que constituem a habilidade social, mostra-se adequada para a discussão da comunicação no contexto do relacionamento da escola com a comunidade. Assim, habilidade social é “o processo por meio do qual um indivíduo aplica um conjunto de comportamentos sociais que visam à realização de um objetivo, são inter-relacionados e socialmente apropriados, que podem ser aprendidos e controlados” (Hargie, 1997:12).

Dessa forma, Hargie (1997) considera que a definição de habilidade social envolve seis aspectos:

- **Processo** — a habilidade social implica constante monitoramento do ambiente, de forma a adequar planos e estratégias com o objetivo em questão. Habilidade social não se resume, portanto, a um único comportamento, mas corresponde a um processo no qual vários

comportamentos são avaliados, substituídos e implementados de acordo com parâmetros observados no meio ambiente.

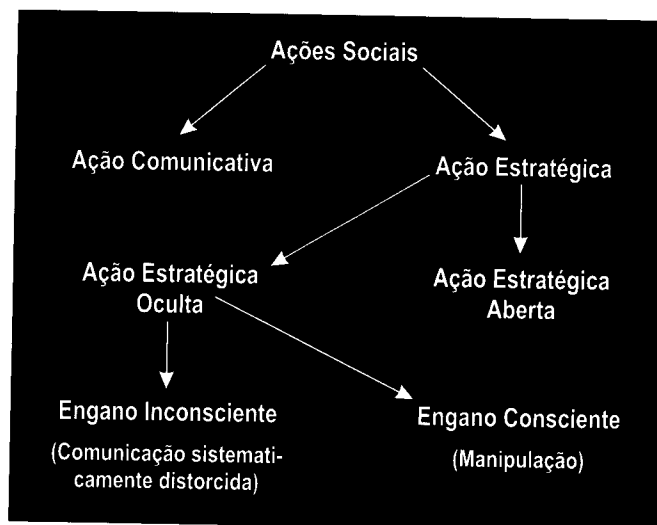
- **Objetivo** — a habilidade social é dirigida a um objetivo específico. Trata-se de comportamento intencional em que o indivíduo busca alcançar uma situação desejada previamente determinada. A decisão de buscar o objetivo, por sua vez, está relacionada à atração exercida por ele e à força da crença de que ele é possível de ser alcançado (Weldon & Weingart, citado por Hargie, 1997).
- **Inter-relação** — este aspecto refere-se à habilidade do indivíduo em relacionar-se com outros indivíduos em um contexto comunicativo. Para que uma pessoa possa desenvolver competência no relacionamento com outros indivíduos, é preciso que, inicialmente, ela seja capaz de compreender e praticar pequenas unidades de comportamento — escutar o interlocutor, saber entrevistar, avaliar as reações dos outros — para, posteriormente, integrar esses elementos em reação comportamental mais ampla.
- **Adequação social** — nenhum comportamento pode ser considerado, em princípio, adequado ou inadequado. A adequação — ou inadequação — de um comportamento depende sempre do contexto. Daí a necessidade de desenvolver a habilidade de avaliar se determinado comportamento é adequado ou não para o contexto em questão. Por exemplo, se o coordenador pedagógico usar uma linguagem técnica sofisticada durante uma reunião de pais que não conheçam os termos usados, essa linguagem será inadequada para o contexto e o objetivo de uma comunicação efetiva não será realizado.
- **Aprendizado** — ao contrário do que acontece com os talentos naturais — que podem ser apenas aperfeiçoados —, a habilidade social pode ser aprendida. O processo de aprendizado social ocorre por meio da observação de modelos — que podem ser os pais, professores, colegas, chefes ou as outras pessoas significativas na vida do indivíduo — e da imitação. Esse aspecto traz duas implicações para o contexto da escola. Em primeiro lugar, se a liderança escolar deseja estimular a responsabilidade dos pais, é fundamental ter ela comportamento igualmente responsável. Um diretor que falta com frequência ou evita contato direto com os pais de alunos não terá sucesso em desenvolver comportamentos responsáveis junto aos membros da comunidade. A segunda implicação refere-se ao fato de a liderança da escola ser, além de modelo para a comunidade, capaz de aprender com outras lideranças e também por meio de treinamentos desenvolvidos especificamente com o objetivo de

gerar habilidades sociais. Isso deve refletir-se nas políticas de treinamento a serem adotadas pelo poder público.

- **Controle cognitivo** — para que a habilidade social seja utilizada de forma eficaz, é preciso que o indivíduo tenha a capacidade de controlar seu comportamento de forma a adequá-lo ao contexto e aos objetivos que tem em mente. Este aspecto pode ser considerado auto-evidente, pois, de fato, de nada adiantaria a posse de repertório de comportamentos sociais se não fosse possível exercer o controle racional sobre ele.

Pode-se alegar, com certa razão, que a descrição de habilidade social apresentada é utilitarista. De fato, a habilidade social tal como foi descrita localiza-se claramente dentro do que Habermas (1984) classificou como ação estratégica. Habermas (1984) considera que, em uma situação ideal, indivíduos em interação estarão praticando a ação comunicativa, ou seja, estarão comunicando e harmonizando seus objetivos pessoais para, coletivamente, poderem agir para alcançar objetivos comuns. Nessa situação, todos os membros da comunidade podem chegar a um acordo sobre os objetivos da escola e trabalhar conjuntamente para atingirem esses objetivos. Entretanto, como no início há defasagem cognitiva entre a escola e a comunidade, a liderança da escola terá, necessariamente, de adotar uma ação estratégica de forma a conduzir o processo de interação com a comunidade em direção ao que Habermas (1987:2) denominou de comunidade comunicativa ideal. Habermas considera a ação estratégica legítima e necessária quando tem como meta a implantação de condições em que a ação comunicativa possa ser, finalmente, o modo de interação entre indivíduos (Freitag & Rouanet, 1993). Cabe ainda mencionar que a ação estratégica pode assumir diversas formas, das quais apenas a que resulta em manipulação pode ser considerada como prejudicial ao desenvolvimento de uma relação de confiança com a comunidade (ver figura na coluna a seguir). Por sua vez, a ação estratégica oculta, resultante de um engano inconsciente, pode ser evitada pelas lideranças escolares por meio da prática da reflexão para o autocohecimento.

Portanto, as primeiras iniciativas de aproximação com a comunidade devem ter como objetivo uma comunicação eficaz com seus membros. Para que esse processo tenha sucesso, é prioritária a compreensão mútua. Quando diretores queixam-se de que os pais têm expectativas irreais quanto ao papel da escola, esquecem-se de que eles talvez não tenham informações suficientes para compreender qual é esse papel. Devido a condições sociais e de educação, muitos pais não têm nem mesmo noção do papel que devem exercer no processo educacional dos filhos. A liderança da escola deve, antes de mais nada, to-



Tipos de Ação Social

Fonte: Habermas (1984:333)

mar consciência de que é ela a possuidora do conjunto de informações necessárias para iniciar o processo de aproximação da comunidade. Se a escola deseja maior envolvimento dos pais e que eles passem a assumir maiores responsabilidades em relação à educação dos filhos, é a escola que deve dar o primeiro passo.

UM EXEMPLO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SÃO PAULO

Dados da *Pesquisa sobre Censo, Matrícula e Frequência Escolar* (Mazzon & Teixeira, 1996) podem servir como exemplo dos problemas de comunicação entre lideranças escolares e pais. Essa pesquisa envolveu todo o município de São Paulo, levantando dados sobre a população em idade escolar e suas famílias. O objetivo do censo foi fornecer subsídios à Secretaria Municipal de Educação para o planejamento do sistema de ensino, particularmente sobre a demanda de serviços educacionais de pré-escola e alunos deficientes físicos ou mentais. O estudo envolveu, também, o levantamento de dados sobre os procedimentos de apoio ao aprendizado adotados pelos pais da capital paulista. Na tabela da página seguinte são apresentados os resultados dessa pesquisa, na qual são comparadas as afirmações dos pais entrevistados e a percepção de diretores da Rede Municipal de Ensino⁽³⁾.

Como pode ser observado, existe grande discrepância entre o que os pais afirmam fazer e o que os diretores percebem que os pais fazem. Como observaram Mazzon & Teixeira (1996:76), “no conjunto de 16 possíveis ações, sejam elas de natureza conceitual ou factual, a discrepância de opiniões é bastante acentuada. Esse resultado, ex-

Procedimentos Adotados pelos Pais no Apoio ao Aprendizado dos Filhos — Percepções de Pais e Diretores

Procedimentos	Nunca Fazem/ Fazem Raramente		Fazem Quase Sempre/ Fazem Sempre	
	Diretores	Pais	Diretores	Pais
• Estimular a estudar	67,6	5,3	32,4	94,7
• Ir a reuniões de pais na escola	40,8	9,4	59,2	90,6
• Estimular a leitura	90,3	12,9	9,7	87,1
• Tentar estar por dentro do que está sendo ensinado na escola	86,7	17,3	13,3	82,7
• Ficar cobrando lições	72,7	20,9	27,3	79,1
• Acompanhar/olhar os cadernos para ver que lições tem para fazer	83,4	22,8	26,6	77,2
• Fazer perguntas sobre o dia-a-dia da escola	70,0	23,0	30,0	77,0
• Estimular o filho a saber sobre seus direitos na escola, para que possa reclamar e defender-se	74,4	26,7	25,6	73,3
• Tirar dúvidas dos filhos/ajudar a entender as lições e os trabalhos solicitados pela escola	93,9	28,3	6,1	71,7
• Ir à escola para conversar com os professores ou o diretor sobre o desempenho do filho	76,6	44,0	23,4	56,0
• Estudar junto	97,5	46,3	2,5	53,7
• Ir à escola para acompanhar e discutir sobre coisas que vê/considera erradas	78,5	48,5	21,5	51,5
• Fazer resumos junto com os filhos	98,0	58,4	2,0	41,6
• Fazer atividades diferentes das realizadas na escola, sobre os mesmos assuntos que estão sendo ensinados na escola	98,9	67,7	1,1	32,3
• Mandar recados/bilhetes para a escola solicitando informações sobre o desempenho do filho	88,7	72,4	11,3	27,6
• Sair com o filho para visitar museus, zoológico, bibliotecas e participar de outras atividades culturais	98,0	76,5	2,0	23,5

Fonte: Mazzon & Teixeira (1996:77)

tremamente importante, sugere que aquilo que os pais acreditam estar fazendo é insuficiente (grifo no original) na percepção dos diretores de escola. Essa percepção dos diretores possivelmente decorre da avaliação que fazem do desempenho dos alunos, esperando uma co-participação mais efetiva dos pais para alavancar os indicadores de desempenho do corpo discente. Portan-

to, existe um significativo ruído de comunicação (grifo no original) entre pais e diretores quanto ao acompanhamento escolar por parte dos pais em relação aos seus filhos na escola”.

As diferenças observadas entre as afirmações dos pais e as percepções dos diretores são tão acentuadas que nem mesmo parecem estar os dois grupos se referindo às mesmas atividades. O que parece estar por trás desses resultados é justamente o fato de pais e diretores terem conceitos diversos sobre o que significa, na prática, **estimular a estudar** ou **acompanhar os cadernos** (Mazzon & Teixeira, 1996). Para que os pais possam participar do aprendizado dos filhos, será preciso que eles e a liderança da escola tenham linguagem comum, principalmente no referente às atividades de apoio ao aprendizado. Deve-se ter em mente, porém, que os pais com baixo nível de escolaridade podem sentir-se incapazes de contribuir para o sucesso dos filhos na escola. Nesse caso, a escola deve mostrar aos pais que suas deficiências educacionais não significam a impossibilidade de dar contribuição significativa ao processo de aprendizado dos filhos. Alguns procedimentos eficazes são simples, como a demonstração de afeto pelos filhos, o reconhecimento pela dedicação dos filhos aos estudos e o estabelecimento de rotina para atividades de lazer e de estudo (Ballen, 1996). A liderança escolar deve ser capaz de escutar sem preconceitos o que os pais, alunos e demais membros da comunidade têm para dizer sobre a escola, de modo que possa usar as experiências significativas da comunidade para o desenvolvimento de atividades da escola. O objetivo é a comunicação por meio do diálogo. Nesse sentido, Paulo Freire (1987:81) observou: “Como posso dialogar se me fecho à contribuição dos outros, que jamais reconheço, e até me sinto ofendido com ela?”.

A PARTICIPAÇÃO E O PAPEL DA LIDERANÇA ESCOLAR

O termo **liderança da escola** foi usado, ao longo deste artigo, para referir-se ao grupo de profissionais que tem papel de destaque na gestão da escola, ou seja, o diretor, o assistente de direção e os coordenadores peda-

gógicos. Ao que tudo indica, o papel do diretor e de seus assessores diretos é fundamental para o desenvolvimento de ambiente escolar favorável à participação da comunidade (Wayson *et alii*, 1987; Storer, 1995; Sullivan, 1995). Nesse sentido, cabe discutir a **liderança da liderança**, ou seja, o papel dos diretores e de seus auxiliares mais próximos na união e na condução da equipe escolar e da comunidade em busca da qualidade no ensino.

A liderança da escola, assim como da maioria das organizações públicas ou privadas, tem importante papel na formação da cultura organizacional, pois desempenha papel de destaque na escolha e na sobrevivência dos valores compartilhados pelos membros da organização (Schein, 1997). Visto por esse prisma, o papel da liderança parece um tanto conservador. Entretanto, também é papel da liderança o rompimento com velhos valores. Se os valores estabelecem a forma como os membros de uma organização realizam a integração interna e a adaptação externa (Schein, 1997:12), então mudanças no meio ambiente em que insere a organização podem pressionar por mudanças na organização. Como observaram Kouzmin & Korac-Kakabadse (1997), o momento atual — quando a velocidade de mudanças exige a valorização da criatividade nas organizações — demanda líderes capazes de fazer a transição de um sistema essencialmente racional, funcional e instrumental para um sistema organizacional baseado na flexibilidade e no qual os atores sociais tenham a liberdade de ajustar suas funções de acordo com o momento em questão. Como mencionado na introdução, a chegada da era do conhecimento está pressionando por mudanças na escola. A escola não pode ser mais apenas uma transmissora de informações; ela deve formar cidadãos capazes de analisar informações de forma crítica e criativa. As lideranças das escolas serão capazes de fazer essa transição?

As estruturas dos sistemas de ensino, embora possam envolver considerável número de níveis hierárquicos e complexa rede de funções⁽⁴⁾, ainda permitem às escolas grau de autonomia administrativa suficiente para que suas lideranças possam desempenhar papel de transformadores, principalmente no que se refere ao processo de aproximação da comunidade à escola.

Mais um aspecto sobre a liderança deve ser mencionado. Assim como qualquer projeto político, o exercício da liderança não pode ser dissociado de uma escolha ética. Essa escolha ética reflete-se no estilo de liderança adotado. Matus (1996b) descreve três estilos de liderança política: o Chimpanzé, o Maquiavel e o Ghandi. O líder que adota o estilo Chimpanzé busca servir apenas aos seus objetivos pessoais de exercício do poder; suas alianças são efêmeras e vive em constante luta pelo poder. O líder de estilo Maquiavel é capaz de servir a um projeto que vai além de seus objetivos pessoais, mas submete os meios e a ética à realização do projeto, que é o objetivo primordial.

Para o líder que adota o estilo Ghandi, “o projeto não deve ser alcançado por qualquer meio, eis que o meio usado marca a legitimidade do objetivo” (Matus, 1996:23); neste caso, o indivíduo é líder porque busca o consenso e fomenta a cooperação, adotando atitude de respeito pelas opiniões dos outros. Não há dúvida de que somente o último estilo de liderança poderá promover a participação da comunidade na escola.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promoção da participação da comunidade na escola não é uma panacéia capaz de resolver todos os problemas existentes nos sistemas públicos de ensino. Entretanto, ela deve ser considerada como uma peça-chave para o desenvolvimento de políticas educacionais. Embora exista quase unanimidade entre os estudiosos do assunto de que a participação da comunidade é fator essencial para a melhoria da qualidade de ensino, mesmo nos países desenvolvidos o poder público tem destinado poucos recursos financeiros para programas visando à promoção do envolvimento da comunidade na escola (Carter, 1993).

No Brasil, assim como em diversos outros países, a falta de ação mais direta do poder público no envolvimento da comunidade nas escolas induziu centenas de organizações não-governamentais (ONGs) a dedicarem-se a projetos educacionais que adotaram atividades com ênfase na participação da comunidade. O sucesso de muitas ONGs, principalmente nos países em desenvolvimento, despertou o interesse de governos e agências multilaterais de desenvolvimento para as possibilidades de expansão dos resultados obtidos para escala mais ampla. Muitos começaram a perguntar se as ONGs poderiam substituir o Estado na prestação de serviços públicos. Por outro lado, diversos estudiosos do desenvolvimento social têm questionado a viabilidade da expansão em grande escala dos serviços prestados por ONGs. Em primeiro lugar, a grande diversidade na forma de atuação das ONGs tornaria difícil uma coordenação em escalas acima da localidade (Uvin, 1995). Há ainda o argumento de que a prestação de serviços públicos não é o ponto forte das ONGs. Reilley (1993) argumenta que o teste encarado pelas ONGs não é sobre a capacidade de replicar projetos exponencialmente, mas sobre sua habilidade em ajudar a transferir e refinar modelos de projetos para programas públicos.

Assim, o poder público tem pela frente um grande desafio: desenvolver programas específicos para a promoção da participação da comunidade na escola, capazes de proporcionar significativo impacto na qualidade do ensino público fundamental. Esse investimento poderá render muito, devido ao papel catalisador que a participação da comunidade tem no desencadeamento da sinergia necessária para o sucesso de programas baseados em instrumentos pedagógicos. ◆

NOTAS

- (1) O ciclo pedagógico elimina a retenção de alunos entre a primeira e a terceira séries do primeiro grau. Essa prática evita o elevado número de repetências nas séries iniciais, tendo como filosofia pedagógica a concepção de que a criança tem melhores condições de atingir desempenho escolar satisfatório se dispor de um período mais longo para a assimilação do conteúdo curricular, que passa a ser composto por um ciclo mínimo de três anos.
- (2) O termo original em inglês é **social skill**, que pode ser traduzido como **habilidade social**. Entretanto, é necessário enfatizar que a intenção do autor é afirmar ser *social skill* uma habilidade que pode ser aprendida, ao contrário do talento natural possuído por algumas pessoas, mas por outras não.
- (3) Os dados referentes à percepção dos diretores de escolas foram coletados durante treinamento realizado na Fundação Instituto de Administração (FIA/USP), em abril de 1996.
- (4) A estrutura da Secretaria Municipal de Educação é composta por, além de 735 escolas e onze delegacias de ensino, gabinete do secretário, uma superintendência, uma diretoria, sete divisões, quatro assessorias e aproximadamente 57 setores e serviços (Secretaria Municipal de Educação, s.d.).

RESUMO

Neste artigo discute-se o papel da participação da comunidade na melhoria da qualidade do ensino público, focando diversos aspectos envolvidos na questão, como os conselhos de escola, o papel da liderança na promoção da participação da comunidade e as estratégias para a promoção da participação, com especial destaque para a melhoria da comunicação entre escola e comunidade, adotando como exemplo os dados coletados por meio da Pesquisa sobre Censo, Matrícula e Frequência Escolar (Mazzon & Teixeira, 1996) na cidade de São Paulo. A principal conclusão diz respeito a ser do poder público a responsabilidade pela promoção da participação da comunidade na escola, a qual deve ser incorporada às políticas educacionais que visam à melhoria da qualidade do ensino público.

Palavras-chave: educação pública, participação da comunidade, administração escolar, políticas públicas.

ABSTRACT

This paper discusses the importance of community involvement in improving educational outcomes in public schools, focusing on several aspects of the issue such as decision making in school councils, role of the school leadership and strategies to promote community involvement, with special emphasis on improving communication between schools and community. Data from the Research on Census, Registration and School Attendance (Mazzon & Teixeira, 1996) in the city of São Paulo (Brazil) is used as an example of communication problems between parents and schools. The main conclusion of the paper is that the responsibility for the promotion of community involvement in schools should relay with public authorities and that it should be incorporated in educational policies that aim to improve quality in educational systems.

Uniterms: public education, community involvement, school management, public policies.

REFERÊNCIAS
BIBLIOGRÁFICAS

- AMERICAN ACADEMY OF PEDIATRICS. *Principles to link by — integrating education, health, and human services for children, youth, and families, systems that are community-based and school-linked — final report*. Washington, American Academy of Pediatrics, 1994. 12 p.
- ANSON, R. & FOX, J. Studies of education reform, an overview. *Phi Delta Kappan*, v.77, n.1, p.16-18, set. 1995.
- BALLEN, Jennifer. *Strong families, strong schools*. <<http://eric-web.tc.columbia.edu/families/strong/>>, 1996. 6 p.
- BANKS, C.A.M. Restructuring schools for equity: what we have learned in two decades. *Phi Delta Kappan*, v.75, n.1, p.42-48, set. 1993.
- BRASIL. SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. *Regimento comum das escolas municipais de São Paulo*. São Paulo, Secretaria Municipal de Educação, 1992.
- _____. *Organograma da Secretaria Municipal de Educação*. São Paulo, Secretaria Municipal de Educação/Assessoria Técnica de Planejamento — Centro de Informática, s.d.
- BULACH, C.R. et alii. *The influence of the principal's leadership style on school on climate and student achievement*. ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN EDUCATIONAL RESEARCH ASSOCIATION. New Orleans, LA, EUA, 4-8 abr. 1994. 13 p.

- BULACH, C.R. et alii. An investigation of variables related to student achievement. *Mid Western Educational Researcher*, v.8, n.2, p.23-29, 1995.
- CARTER, D.A. Community and parent involvement: a road to school improvement. *ERS-Spectrum*, v.11, n.1, p.39-46, 1993.
- CORCORAN, Thomas B. & WILSON, Bruce L. *The secondary school recognition program, a first report on 202 high schools*. Philadelphia, Research for Better Schools Inc., 1985. 48 p.
- COUNCIL OF CHIEF STATE SCHOOL OFFICERS. *Guide to parent involvement resources*. Washington, Council of Chief State School Officers, 1992. 58 p.
- CROSS, Beverly E. & REITZUG, Ulrich C. How to build ownership in city schools. *Educational Leadership*, v.53, n.4, p.16-19, dez./jan. 1996.
- DARLING-HAMMOND, Linda. National standards and assessments, will they improve education? *American Journal of Education*, v.102, n.4, p.478-510, ago. 1994.
- DECKER, Larry & DECKER, Virginia A. *Rebuilding the home-school-community partnership*. ANNUAL MEETING OF THE INTERNATIONAL CONGRESS FOR SCHOOL EFFECTIVENESS AND IMPROVEMENT, 7. Melbourne, Australia, 1994. 12 p. (Mimeo)
- DOYLE, D.P. American school, good, bad or indifferent? *Phi Delta Kappan*, v.74, n.8, p.626-631, 1993.
- EDWARDS, Patricia A. & YOUNG, Lauren S.J. Beyond parents, family, community, and school involvement. *Phi Delta Kappan*, v.74, n.1, p.72-80, 1992.
- EPSTEIN, Joyce L. *School and family partnerships*. Baltimore, John Hopkins University, 1992. 32 p. [Report N. 6]
- _____. School/family/community partnerships, caring for the children we share. *Phi Delta Kappan*, v.76, n.6, p.701-712, 1995.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987 184 p.
- FREITAG, Barbara & ROUANET, Sérgio Paulo. Introdução. In: FREITAG, Barbara & ROUANET, Sérgio Paulo (coord.). *Habermas*. São Paulo, Ática, 1993. p.9-67
- FULLER, B. & CLARK, P. Raising school effects while ignoring culture? Local conditions and the influence of classroom tools, rules, and pedagogy. *Review of Educational Research*, v.64, n.1, p.119-157, 1994.
- GOMES, Cândido Alberto. Gestão participativa nas escolas, resultados e incógnitas. In: XAVIER, Antonio Carlos da R.; AMARAL SOBRINHO, José; MARRA, Fátima (org.). *Gestão escolar, desafios e tendências*. Brasília, IPEA, 1994. p.23-50
- HABERMAS, Jürgen. *The theory of communicative action*. v.1: Reason and the rationalization of society. Boston, Beacon Press, 1984. 465p. [Tradução de Thomas McCarthy]
- _____. *The theory of communicative action*. v. 2: Lifeworld and system, a critique of functionalist reason. Boston, Beacon Press, 1987. 451 p. [Tradução de Thomas McCarthy]
- HARGIE, Owen D.W. Communication as skilled performance. In: HARGIE, Owen D.W. (ed.). *The handbook of communication skills*. London, Routledge, 1997. p.7-28
- HOLT, Anne & MURPHY, Peter James. School effectiveness in the future, the empowerment factor. *School Organization*, v.11, n.3, p.175-186, 1993.
- KOUZMIN, Alexander & KORAC-KAKABADSE, Nada. *Mapping institutional impacts of "lean" communication in "lean" agencies, it illiteracy and leadership failure*. NATIONAL ASSOCIATION OF SCHOOLS OF PUBLIC AFFAIRS AND ADMINISTRATION ANNUAL CONFERENCE. Raleigh, Carolina do Norte, EUA, 15-18 out. 1997. 22p.
- MATUS, C. *Curso, estratégias para reforma das organizações públicas*. São Paulo, FUNDAP/Fundação ALTADIR, 1996a.
- _____. *Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi, estratégias políticas*. São Paulo, Edições Fundap, 1996b. 294 p. [Tradução de Gisela Barroso Sauveur]
- MAZZON, J.A. & TEIXEIRA, H.J. Pesquisa sobre censo, matrícula e frequência escolar. São Paulo, Fundação Instituto de Administração, 1996. v.1, 84p.
- MURPHY, John. What's in? What's out? American education in the nineties. *Phi Delta Kappan*, v.74, n.8, p.641-646, abr. 1993.
- PETERSON-DEL-MAR, David. *Community coalitions to restructure schools*. Washington, Office of Educational Research and Improvement, 1994. 3p.
- REILLY, Charles A. NGO policy makers and the social ecology of development. *Grassroots Development*, v.17, n.1, p.25-35, 1993.
- SCHEIN, Edgar. *Organizational culture and leadership*. San Francisco, Jossey-Bass, 1997. 418p.
- STORCH, Sérgio. Discussão da participação dos trabalhadores na empresa. In: FLEURY, Maria Tereza Leme & FISCHER, Rosa Maria (coord.). *Processo e relações do trabalho no Brasil*. São Paulo, Atlas, 1985. p.132-160
- STORER, John H. Increasing parent and community involvement in schools: the importance of educator's beliefs. *Community Education Journal*, v.22, n.2, p.16-20, 1995.
- SULLIVAN, Kate. Stable leadership, time for reflection contribute to moment. *Journal of Staff Development*, v.16, n.1, p.6-8, 1995.
- THUROW, Lester. *The future of capitalism*. New York, William Morrow, 1996. 385p.
- TOWNSEND, T. Community involvement, the hidden factor in devolution. *International Journal of Educational Management*, v.8, n.4, p.24-29, 1994.
- TRACY, Jaclynn Rogers. Family, involving families in student achievement. *Schools in the Middle*, v.5, n.2, p.27-31, nov./dez. 1995.
- UVIN, Peter. Scaling up the grassroots and scaling down the summit, the relations between Third World nongovernmental organizations and the United Nations. *Third World Quarterly*, v.16, n.3, p.495-512, 1995.
- WAYSON, W.W. et alii. The confidence factors, some results of the Phi Delta Kappan (PDK) Commission on Public Confidence in Education — A Research Report. ANNUAL MEETING OF THE SCHOOL ADMINISTRATORS. New Orleans, LA, EUA, 20-23 fev. 1987. 36p.