

Eixo 2 – Políticas de educação básica e de formação e gestão escolar Escola e Comunidade – Reflexões sobre a construção de indicadores de qualidade para educação

Gabriel Lopes de Santana¹

Resumo:

O artigo tem como objetivo discutir a qualidade da educação a partir da interação entre escola e comunidade, considerando a atuação da gestão escolar como mediadora da relação entre o sistema educacional e a comunidade local. Parte do pressuposto da interseção entre os âmbitos micro e macropolítico, onde a comunidade é vista como sujeito ativo na definição de indicadores educacionais. Defende a ideia de que o estabelecimento de parcerias traz novas questões e implicações para a gestão escolar e, portanto, que a qualidade da educação tende a ser definida também a partir das relações cotidianas entre os sujeitos da escola, vindo a ser definidora de critérios e indicadores educacionais.

Palavras-chaves: Gestão escolar, Comunidade, Qualidade da educação

Introdução

São notáveis os avanços em termos de acesso e cobertura na oferta da educação, sobretudo no ensino fundamental. Podemos constatar em pesquisas realizadas recentemente a partir dos anos 2000, a respeito do acesso de crianças, adolescentes e jovens matriculados nas escolas públicas brasileiras que demonstram um aumento significativo de matrículas. No Anuário Brasileiro da Educação Básica (2012) que apresenta dados alarmantes quanto à condição de escolarização, apesar dos altos índices de acesso ao sistema de educação pública, constam os seguintes dados: no ano de 2010, foram mais de 3,8 milhões de crianças entre 04 a 17 anos que ainda estavam fora da escola. Em 2011, a proposição para construção de um plano nacional de educação lança novos desafios para a educação nacional, com vistas a uma maior discussão sobre a qualidade da educação. Outro aspecto que vem fomentando este debate são os resultados educacionais do IDEB, que denotam a baixa produtividade em termos da proficiência do alunado em língua portuguesa e matemática. O contexto educacional brasileiro nos mostra, portanto, muitos desafios, e talvez o principal deles é o

¹ Pedagogo e mestrando do Programa de Pós Graduação em Educação da UFPE, linha de pesquisa de Políticas educacionais, Planejamento e Gestão da Educação. gabrieldesantana@gmail.com

caminho que estamos construindo para concretizarmos um projeto de educação de qualidade para todos.

O movimento “Todos pela Educação” entende que o Brasil só será independente quando este conseguir oferecer a todos igualdade de condições no acesso às oportunidades educacionais, e que estes possam exercer uma vida mais digna e autônoma. O conceito de qualidade é bastante polissêmico, podendo variar no tempo e no espaço. Será que a ideia de qualidade na educação de 50 anos atrás é aceita hoje? Que aspectos podemos trazer como novos, para ampliar a discussão sobre qualidade da educação e das escolas públicas brasileiras? É neste sentido que o presente trabalho tem por objeto discutir a qualidade da educação a partir da interação entre escola e comunidade a partir de projetos e ações propostos por bibliotecas comunitárias que atuam em rede, para a escola pública. Ou seja, iremos não só discutir alguns indicadores da educação básica, mas também vamos buscar aprofundar a discussão a respeito da dimensão comunitária da escola, já que, uma vez inserida num universo heterogêneo de sujeitos e práticas culturais e educativas, a escola se torna um ambiente complexo e de múltiplas expressões culturais e se articula com diversos sujeitos, associações e instituições.

Para tanto, trataremos do aspecto “relação com a comunidade” como incluso, mesmo que superficialmente, na dimensão sobre a gestão democrática escolar, nos *indicadores de qualidade de educação básica* (UNICEF, PNUD; INEP-MEC, 2004). Iniciaremos a discussão pela “relação entre escola e a comunidade” para depois inserirmos o contexto da gestão escolar democrática para a construção destes indicadores tendo como princípio a busca pela qualidade da escola.

O objeto de estudo em questão dialoga diretamente com a pesquisa que estamos desenvolvendo com a mesma temática – Escola e Comunidade – tendo como foco a relação entre gestão escolar e bibliotecas comunitárias que atuam em rede. Consideramos que o estabelecimento de parcerias traz novas questões e implicações para a gestão escolar e, por este motivo, se faz necessário entender que implicações estas parcerias trazem para a gestão e organização da escola. Relacionamos, portanto, a a qualidade da educação com a comunidade a partir das relações cotidianas entre os sujeitos da escola (olhar microssociológico), o que tende, a nosso ver, a contribuir no aprofundamento do debate a respeito destes indicadores.

Escola e Comunidade – conexões em vista da construção de indicadores de qualidade da educação.

Muitos são os determinantes para compor o quadro da qualidade nas escolas públicas brasileiras, a exemplo dos determinantes macrossociais (concentração de renda, desigualdade social, educação como direito), bem como os determinantes microssociais (a organização e gestão da escola) (DOURADO; OLIVEIRA e SANTOS, 2007). Importante ressaltar que ambos se relacionam na composição da qualidade da educação, porém o que apresentam são caminhos diferentes e elementos que priorizam para a análise da qualidade. Percebe-se que o discurso democrático pós década de 1980, trouxe novas ideias e propostas de uma educação mais democrática e participativa, entretanto a percepção de melhoria da qualidade do sistema educacional é muito tímida. O que acontece é que políticas democratizantes muitas vezes geram impactos num movimento contrário ao próprio discurso democrático. Apesar de do ponto de vista macropolítico haver processos mais participativos, especialmente nos anos 2000, para a construção dos indicadores de qualidade, do ponto de vista micropolítico, estes ainda não adentram na escola de modo a serem incorporados no cotidiano escolar, na cultura da escola, no dia-a-dia das práticas escolares, tanto no ensino quanto na gestão. As escolas que exercem uma autonomia para a promoção de uma cultura crítico-participativa e propositiva ainda são exceções no sistema educacional.

Segundo Inglesi e Semeghini-Siqueira (2011), é importante percebermos o movimento da sociedade civil na busca por soluções a problemas educacionais, e também que a escola pública não tem conseguido sozinha avançar na perspectiva da qualidade do ensino dos estudantes, em especial, na qualidade da leitura. Junto a isso acrescentamos que é importante questionar se é papel da escola resolver sozinha os problemas educacionais. As autoras consideram que

... por meio da troca de ideias e experiências e da implementação de projetos envolvendo leitura, as instituições educacionais não governamentais podem contribuir para o desenvolvimento de uma escola pública de qualidade, sem, no entanto, substituí-la, deixando para o governo a responsabilidade que lhe cabe. (p.321)

Neste sentido compreendemos que a relação entre escola e sociedade civil organizada em associações ou ONG's é valiosa para a qualidade da educação, tendo em vista algumas parcerias de sucesso para a qualidade da escola e, assim, da educação no Brasil. Uma das parcerias de sucesso refere-se ao incentivo a leitura, haja vista o baixo desempenho das escolas públicas brasileiras no quesito leitura. E esta é uma preocupação para a sociedade como um todo, e não somente para o mundo escolar,

sendo uma ferramenta fundamental para o desenvolvimento cognitivo e como fator de bem estar dos estudantes. A escola, apesar das diversas estratégias pedagógicas que contribuem para a qualidade da leitura dos estudantes, não se relaciona com as experiências da comunidade referentes à literatura, ao incentivo a leitura.

Pensando nisso, refletimos sobre novas possibilidades e composições no modo de construção dos indicadores de qualidade, no sentido de que compreendemos que esta deve partir também dos diferentes sujeitos que compõe o universo escolar (professores, pais, mães, ou responsáveis pelos estudantes, grupos comunitários que atuam em parceria com a escola), gestores e grupos comunitários envolvidos e engajados em projetos educacionais na comunidade. Conforme Dourado e Oliveira (2009), em alguns países a presença da comunidade demonstra pouca efetividade com relação às mudanças educacionais e organizacionais da escola, porém em outros, a presença da comunidade no cotidiano da escola tem trazido muitas mudanças e impactos intraescolares na medida em que mobiliza e envolve a comunidade educacional e, desse modo, contribui com a construção da qualidade da escola.

Parte da constituição de uma relação entre escola e comunidade, está diretamente ligada a gestão da escola. Uma gestão numa perspectiva tradicional, funcionalista, e gerencial, está mais preocupada em manter uma “harmonia” escolar, para dar respostas satisfatórias ao sistema educacional, político e econômico, sob formato de indicadores de qualidade que muitas vezes não respondem as necessidades pedagógicas da escola na sua interação com a comunidade. Estes indicadores estão vinculados a políticas de financiamento e busca por resultados que visam à estruturação e manutenção do sistema educacional (macropolítica). Assim, a escola reproduz uma imagem organizacional burocrática (COSTA, 1998) impedindo a evidencia de dissensos, ou seja, fortalecendo consensos e mascarando os conflitos existentes no espaço escolar.

Ao contrario desta abordagem situa-se uma gestão fundamentada por princípios democrático-participativos, ou seja, uma gestão escolar que possa estimular os sujeitos não só a contribuírem ativamente nas instâncias formais de participação, como nos conselhos escolares, na construção do Projeto Político Pedagógico, como também desenvolver outros mecanismos de participação que integrem a comunidade no processo de consulta e deliberação no contexto da escola. Nas palavras de Dourado *et.al*, “Verifica-se que quanto mais efetivos, ou menos formais, são os mecanismos de participação, maior o impacto deste condicionante na melhoria dos processos ensino-aprendizagem das escolas” (2007, p. 22).

Estes processos estão para além de uma aprendizagem dos conteúdos

curriculares da escola e passam pelo exercício da cidadania, da tomada de consciência de seu papel na proposição de uma educação de qualidade. Portanto a gestão escolar é tanto uma ação de mediação entre escola e comunidade, quanto de efetivação do exercício democrático, uma vez que a democracia se constitui como princípio e não como uma simples ferramenta no processo de gestão escolar. A qualidade da educação está diretamente ligada a qualidade das escolas, ou seja, pensar em qualificar o sistema de educação é pensar em qualificar as escolas e, sendo as escolas o ambiente de aprendizagem mais presente na vida de crianças, adolescentes e jovens, esta deverá estar vinculada a realidade destes, no sentido de promovê-los à superação de suas próprias dificuldades, como já dizia Freire (1996), buscar a superação de seus próprios limites.

No contexto educacional brasileiro, as escolas de qualidade ou escolas eficazes, aparecem como as que conseguem alcançar indicadores de qualidade determinados por governos centrais ou por órgãos supranacionais, tendo em vista a bonificação destas escolas incentivando professores e gestores a buscar alcançar as metas do IDEB. A constituição destes indicadores pressupõe um resultado a ser alcançado e para isso é preciso custos básicos de manutenção e desenvolvimento. Além da compreensão dos seus custos é preciso pensar além dos insumos para concretização de uma escola de qualidade e articular estes aos potenciais parceiros da comunidade, podendo haver aí uma otimização dos insumos da educação básica. Nestes termos, é importante também problematizar a lógica da atual gestão do sistema educacional e das escolas e, a partir da própria escola, lócus da educação básica brasileira, promover uma gestão que tenha como principal característica a articulação com a comunidade.

Porém o sistema educacional brasileiro, na mesma perspectiva democrático-participativa que apresenta em seu discurso oficial, pouco ou nada estimula, mobiliza a comunidade e a gestão da escola a interagir e exercer um papel mais articulador no sentido de contribuir efetivamente com o trabalho realizado entre os muros da escola. Apenas o aumento de insumos na educação básica não irá refletir em um sentimento de pertencimento da comunidade em relação a escola, ou seja, como espaço comunitário, em que as experiências político-pedagógicas oriundas da comunidade possam dialogar com as práticas pedagógicas escolares e nesta intersecção criar formas intermediárias de mediação para a construção do conhecimento, empoderamento político, formação para a cidadania.

Reforçamos a tese de que a qualidade da educação deve ser analisada e avaliada pela população conforme seus anseios, devendo os indicadores estatísticos elaborados a

partir do sistema educacional como uma das referências analíticas da qualidade. Para que isto venha a acontecer, tem importante papel a gestão da escola como mediadora entre a comunidade e o sistema, conforme veremos a seguir.

Gestão escolar: Instância mediadora na construção de indicadores de qualidade social da educação.

A organização do trabalho escolar está também determinada pelo nível de relação que a própria escola estabelece com os sujeitos que a compõe – comunidade escolar e extraescolar – ou seja, tanto no nível das relações internas quanto externas, a escola pública é um espaço de interseção de diferentes culturas, por isso a sua “dependência” para resolução de problemas, realização de planejamento, entre outros processos de tomada de decisões. A escola, portanto é um espaço em que as determinações deverão levar em consideração o reconhecimento da sua diversidade cultural, não sendo apenas um espaço de cumprimento de normas, mas ela poderá em sua dinâmica própria, constituir suas normas e diretrizes, a partir da sua realidade. Deste modo, Botler (2004) afirma que as determinações normativas transformam os modos de controle em oportunidades de resistência e de manutenção de suas próprias normas informais de direção do processo de trabalho. Ou seja, a norma pode existir na medida em que não necessariamente é levada a risca e ser seguida sem, necessariamente, levar uma organização a perder de vista seus próprios objetivos e sistemas relacionais internos.

Sendo assim, partimos de duas perspectivas de gestão escolar: a primeira, como já indicamos, é uma gestão em que a burocracia é valorizada, numa perspectiva gerencialista. Outra abordagem é a gestão democrática. Esta, no entanto, pode ser compreendida em seus diversos significados, seja participativa, representativa ou radical. Enfatizamos aqui uma lógica de gestão a partir da proximidade entre os sujeitos da escola (gestão social), que compreenda a gestão das políticas públicas a partir do alargamento da cidadania democrática, e que exija um modo renovado de articulação entre movimentos sociais e as agendas estatais (FREITAS, 2012), em detrimento de uma abordagem da gestão escolar de um ponto de vista monolítico.

Seguindo esta lógica é possível ampliar nossa compreensão acerca de um projeto de extensão da escola para além do muro que a cerca, em que sua presença simbólica ultrapasse suas fronteiras geográficas, envolvendo os sujeitos no exercício da cidadania, fazendo emergir das relações microssociais, da própria interação entre os sujeitos da comunidade escolar e extraescolar.

A gestão escolar é uma instância mediadora e catalizadora dos fenômenos

organizacionais da escola que, junto ao conselho escolar e demais mecanismos democratizadores, pode otimizar, potencializar e legitimar processos de participação da comunidade para além de instâncias formais. A gestão escolar numa abordagem da gestão social, amplia o olhar do próprio gestor, possibilitando caminhos na busca por indicadores que se aproximem da realidade escolar vivida por este. Entretanto, o discurso legal estimula a escola a desenvolver a autonomia, ao mesmo tempo em que dificulta seu exercício. Desse modo a escola acaba exercendo uma autonomia normativa, mais preocupada em responder a uma demanda por resultados, ao invés de considerar processos paralelos de produção de novos sistemas e valores, não incentivando o exercício para uma autodeterminação coletiva (BOTLER, 2004). A partir de uma dinâmica interativa, a escola poderá exercer sua autonomia na perspectiva da democratização, do exercício para a concretização de um bem estar comum local e assim destacar suas necessidades correspondentes a uma melhor qualidade da escola.

Neste sentido, estimular a capacidade da escola em desenvolver seus indicadores de qualidade a desloca de um espaço de apenas executora da política educacional para o lugar de proponente de ações e políticas de educação. Isso permite que o sistema educacional, ao invés de pensar a educação a partir de indicadores macrosociais, pense a partir de indicadores microsociais (das relações entre sujeitos-sujeitos, sujeitos-escola, comunidade-escola), o que confere uma maior proximidade com a realidade.

Outra questão importante ao pensar a gestão escolar e a dinâmica da comunidade, é a crescente demanda de programas e projetos governamentais inseridos na escola. A proposta de articular políticas de naturezas diferentes – assistência social e educação – por exemplo, é fundamental para o exercício de políticas públicas mais articuladas e efetivas, uma vez que integram olhares diferentes e modos de perceber e construir políticas sociais que se aproximem da realidade dos cidadãos. Porém, estes programas e projetos (Bolsa Família, Mais Educação, Escola Aberta) demandam mais disponibilidade do gestor escolar que, muitas vezes por se encontrar sobrecarregado, não prioriza as demandas oriundas da própria comunidade. Isto também se deve ao fato de que se não responder aos programas e projetos governamentais, a escola ou os estudantes poderão sofrer penalidades.

Não propomos negar a importância da integração/articulação de políticas públicas, uma vez que esta é fundamental no entendimento da realidade social brasileira, já que é marcada por uma grande e extensa diversidade cultural e social. Entretanto problematizar a inserção de programas e projetos governamentais na escola é provocar uma reflexão sobre o papel da gestão escolar e sobre os sentidos subjacentes a estes programas e

projetos na sua relação com as demandas da comunidade.

A gestão da escola é uma dimensão que incide diretamente na qualidade da educação e ainda se houver instâncias dentro da própria escola que não desempenham seu papel para uma qualidade do ensino-aprendizagem e da participação política, é pela gestão da escola que passarão as estratégias para qualificação de demandas da própria escola. A qualidade da escola está menos relacionada a um sistema burocrático e centralizador de decisões, e mais a uma gestão numa perspectiva social, articuladora. Isso se reverte em aproximações e reconhecimento dos diversos sujeitos que atuam na comunidade que cerca a escola – um reconhecimento recíproco entre práticas escolares e práticas não escolares.

Portanto, ao realizar um exercício crítico-propositivo da qualidade da educação, é importante considerar o que a escola, em interação com a comunidade já realiza e o que estas realizações implicam para os indicadores de qualidade da educação básica. O conceito de qualidade não poderá ser definido *a priori* sem partir de uma realidade determinada. Podemos assim, correr o risco de a qualidade tão “esperada” não se efetivar, caso não venha do “chão” da relação entre escola e comunidade.

Retomando o debate inicial deste texto referente aos indicadores educacionais, lembramos que a leitura é importante indicativo da qualidade, tanto do ponto de vista do sistema educacional (a exemplo do IDEB, já citado), quanto do ponto de vista do exercício da cidadania, via aprendizagem efetiva. É nestes termos que, segundo Inglesi e Semeghini-Siqueira (2011), há fortes evidências na qualidade do desempenho dos estudantes quando se investe em leitura, principalmente em parceria com ONG's que atuam neste campo. A experiência trazida pelas autoras no campo do incentivo a leitura, poderá ampliar nossa reflexão sobre outras dimensões da qualidade, e ressaltar a importância desta relação para criação de mecanismos de inserção social, de socialização do conhecimento, o que favorece a formação de sujeitos mais críticos e propositivos, que não se submetam a mecanismos de perpetuação das desigualdades sociais.

A Guisa de conclusão

A escola não se encontra isolada em seu contexto e, apesar de ser o espaço formal da educação, local em que crianças, adolescentes e jovens passam muito tempo de suas vidas, não é o único espaço que frequentam para sua formação social e cultural. Importante pensarmos que antes mesmo de estudantes, estes sujeitos são pessoas que

moram numa determinada comunidade e que esta tem características sociais, culturais e econômicas diversas. Esta diversidade atua também sobre a escola. A escola, como afirma Botler (2004), é um construto cultural, e sua organização está influenciada por diversos fatores. Estes aspectos revelam o grau de heterogeneidade do campo social em que a escola está presente.

Diante disso, a escola é estimulada a exercer padrões democráticos oriundos de determinações normativas centrais que, na tentativa de propagar um discurso em prol da democracia e da autonomia, cria instâncias formais de participação e integração entre escola e comunidade. Neste caso, o discurso democrático se materializa na construção do Conselho Escolar e do Projeto Político Pedagógico, ou seja, instâncias formais de discussão e participação da comunidade na escola.

Reforçamos que, além dos espaços formais de participação da comunidade na escola, a comunidade se faz presente na escola por diversas vias e representações, não só através das mães, dos pais ou responsáveis pelos estudantes, mas por meio dos diversos grupos, instituições, associações e sujeitos ligados a educação que desenvolvem ações em parceria com a escola, possibilitando a ampliação das oportunidades de aprendizagem e ampliando o universo cultural dos estudantes. Estas ações podem contribuir nos índices de frequência e desempenho dos estudantes nos componentes curriculares da escola, podendo assim, responder a padrões de qualidade no âmbito nacional e internacional. Neste sentido, é evidente a importância da ação social de organizações não governamentais para a qualidade do ensino-aprendizagem dos estudantes e na ampliação de seu universo cultural.

Compreendemos, portanto, a importância de o sistema educacional incorporar como política pública de educação experiências que são desenvolvidas na interação entre comunidade e escola, principalmente ações de cunho educativo e cultural. Trazer para dentro da escola as práticas pedagógicas e culturais desenvolvidas no seio das comunidades em que a escola está inserida é promover uma prática reflexiva sobre o papel da educação e que lugar os sujeitos da comunidade ocupam na produção da qualidade da escola pública.

A gestão da escola estará incorporando ações e aspirações da comunidade, de forma a envolver outros sujeitos na realidade da escola. É nesta perspectiva que compreendemos que as relações entre gestão escolar e bibliotecas comunitárias vem a acrescentar algo interessante em termos da proposição de efetivos indicadores de qualidade, a partir da incorporação de ações de incentivo a leitura literária, como oficinas, rodas de leitura, conversa com escritores, práticas desenvolvidas pelas próprias

bibliotecas comunitárias, no sentido de fortalecer o processo de aprendizagem. Conseqüentemente a escola estará potencializando novos sentidos da participação e novas estratégias para garantir o exercício da cidadania efetivando a qualidade da escola, em sua dimensão política e pedagógica.

Referências Bibliográficas

Anuário Brasileiro da Educação Básica. Todos pela educação. São Paulo, Ed. Moderna, 2012. <<http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1450/anuario-brasileiro-da-educacao-basica>> Acesso em 25 de Março de 2013.

BOTLER, Alice Miriam Happ. **A Escola Como Organização Comunicativa.** Recife, 2004, 299p. Tese (Doutorado em Sociologia), Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE.

COSTA, Jorge Adelino. **As Imagens Organizacionais da Escola.** Lisboa; Edições ASA, 2ª Edição, 1998; Coleção Perspectivas Actuais/Educação.

DOURADO (Coord.), OLIVEIRA e SANTOS. **A Qualidade da Educação: Conceitos e Definições.** Brasília: MEC/INEP, 2007 - www.escoladegestores.mec.gov.br/site/8-biblioteca/.../qualidade_da_educacao.pdf acessado em 25 de março de 2013.

DOURADO, Luiz Fernando e OLIVEIRA, João Ferreira. **A Qualidade da Educação: Perspectivas e Desafios.** Cad. Cedes, Campinas vol. 29, n.78, p. 201-2015, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>>

ESTEVÃO, Carlos. **Direitos Humanos, Justiça e Educação.** Palestra proferida na UFPE, 25 fev. 2013.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa.** São Paulo: Paz e Terra, 1996 (Coleção Leitura).

FREITAS, Alexandre Simão. **Gestão Social da Educação: Para além dos paradigmas da administração.** In: GOMES, M. (Org). Políticas Públicas e Gestão da Educação. Campinas – SP: Mercado das Letras, 2011. (Série Estudos em Políticas Públicas e Educação).

UNICEF, PNUD, INEP-MEC (coord) **Indicadores de Qualidade da Educação Básica.** Ação Educativa, São Paulo: Ação Educativa, 2004.

INGLESI, Ana Shitara e SEMEGHINI-SIQUEIRA, Idméa. A leitura nas organizações não governamentais e inter-relações com a escola pública. **Educação e Pesquisa.** São Paulo, v.37, n.2, p. 321-338, mai./ago. 2011.