

O texto discute a *reforma educacional* brasileira/ anos 90 no espaço local, visualizando o *projeto pedagógico da escola* como seu instrumento estratégico. Considerando as relações entre a reforma educacional e a reforma do Estado, busca explicitar a concepção de *projeto pedagógico* presente na atual política educacional e apontar possibilidades de apropriação desse instrumento de gestão pela instituição escolar.

Palavras-chave: Reforma educacional, Projeto pedagógico, Projeto institucional.



This study discusses the Brazilian Educational Reform in the nineties and the different Brazilian states have do adapt themselves to the present pedagogic project as a strategic instrument in conformity to their interest and necessities.

Key words: Reforms educational, Project pedagogic, Project institucional.

A Reforma Educacional no Espaço Local

O Projeto Pedagógico da Escola

Dirce Nei Teixeira
de Freitas

Mestre em
Educação - Departamento de
Educação/UFMS - Campus
de Dourados.

Anunciando o propósito de ruptura do paradigma educacional vigente — porque anacrônico e ineficiente — o Estado brasileiro vem perseguinto a construção de um novo modelo de educação escolar, para o que segue promovendo um amplo processo de reforma. Esta reforma, tendo o *projeto pedagógico da escola* como um de seus principais instrumentos estratégicos de realização no espaço local, é o que se discute neste trabalho. O propósito é o de explicitar como o mesmo é concebido, o seu caráter, os seus propósitos e razão de ser, no âmbito de políticas do Estado brasileiro e de diretrizes produzidas para o contexto latino-americano.

A abordagem deste assunto parte do reconhecimento de sua imbricação com o conjunto das políticas do Estado, centrando na relação da reforma educacional brasileira dos anos 90 com as problemáticas da crise e reconstrução do Estado (Cardoso, 1994 e 1998; Bresser Pereira, 1997). Para tanto, examina documentos oficiais brasileiros.

Como instrumento da reforma educacional, o *projeto pedagógico* deverá desencadear modificações na, da e pela instituição escolar, favorecendo a construção da autonomia desta mediante a promoção do engajamento responsável, dinâmico, contínuo, criativo e auto-regulável dos atores escolares, bem como da mobilização da comunidade beneficiária do serviço público educacional para a co-participação e co-responsabilização nesse processo.

Trata-se de um empreendimento cujo horizonte é, de um lado, a efetividade da reforma do Estado brasileiro — segundo o proje-

to federal em implantação (Mare, 1997) – no que ela implica ao pólo executor da política educacional. De outro lado, o desafio da realização de um “ajuste funcional” da educação escolar a requerimentos sociais contemporâneos (Ottone, 1993; Paiva e Warde, 1993; Mello, 1994), segundo uma visão que associa educa-

retrizes da reforma estatal. Assim, importa considerar as linhas gerais desta última.

Segundo Bresser Pereira (1997), a reforma estatal inclui: (a) a delimitação do *tamanho* do Estado; (b) a redefinição do seu *papel regulador*; (c) a recuperação da *governança* – entendida como capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; (d) o aumento da *governabilidade* – tomada como a capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

No tocante à reforma do *aparelho do Estado*, ela prevê “mudança nas leis, na organização, nas rotinas de trabalho e na cultura e comportamento da administração pública, visando a melhoria da eficiência e do atendimento às necessidades da sociedade” (Ibid., p. 15). Assim, abrange as dimensões *institucional-legal, cultural* e de *gestão*.

Um aspecto destacado na reforma do Estado é a chamada *reforma gerencial*, cujo intento seria o de eliminar a administração burocrática. Isto porque esta tende como características a centralização das decisões, a adoção de estruturas piramidais de poder, a rigidez e impessoalidade das rotinas e a crescente falta de flexibilidade administrativa estaria, segundo Pimenta (1998, p. 12 e 14), gerando o “afastamento das necessidades gerenciais inerentes aos novos papéis do estado”, que de produtor direto de bens e serviços teria passado a indutor e regulador do desenvolvimento, com participação mais direta dos cidadãos. Nesse sentido, segundo Modesto (1997), os serviços sociais devem ser financiados e assegurados pelo Estado, mas não necessariamente realizados pelo aparato estatal.

O objetivo mais ambicioso da reforma estatal, segundo Azevedo e Andrade (1997), diz respeito à “separação das políticas regulatórias – que continuaram centralizadas – das atividades de execução e prestação de serviços que passariam a ser descentralizadas” (p. 67). Para

Como instrumento da reforma educacional, o projeto pedagógico deverá desenhar mudanças na, da e pela instituição escolar.

ção a desenvolvimento humano, porém, entendendo-o como fundamentalmente econômico, ainda que reconheça o imperativo da eqüidade e da democracia (Coraggio, 1996). Esta visão, nos últimos anos, a propósito do paradigma econômico de desenvolvimento sustentável, contempla as questões ambiental (Agenda 21), cultural e de coesão social, acolhendo formulações do paradigma de educação permanente (Delors, 1995).

Tais diretrizes políticas, assim como análises teóricas conservadoras,¹ têm na base um raciocínio de cunho econômico segundo o qual as reformas são óbvias e indispensáveis, de modo que o que se refere a elas está no centro das atenções. “Bem menos se discute acerca da natureza destas reformas e, principalmente, de suas alternativas possíveis” (Costa, 1996, p. 44).

1. Reforma do Estado e Reforma Educacional

Basicamente, é o movimento na direção da reforma do Estado brasileiro, intensificado nos anos pós-1994, que fomenta e molda o processo de reforma educacional no país. A análise da legislação, planos e programas da área educacional em confronto com documentos do Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE evidenciou que a reforma educacional brasileira vem sendo orientada nos marcos das prioridades, objetivos, princípios e di-

¹ Costa (1996) coloca entre essas análises conservadoras os trabalhos de Paiva (1990), Tedesco (1990), Barreto (1990), Mello (1993).

tanto, o Estado se propõe a empreender as reformas administrativa e gerencial.

A *reforma gerencial* tem como principais campos: a *desburocratização* para a flexibilidade de gestão; a *descentralização* com coordenação estratégica centralizada; a *transparência* e *controle social* mediante disseminação de informações; a *avaliação de resultados*, que supõe o estabelecimento de indicadores de desempenho e metas pactuadas; a *ética*, mediante comportamento ético do funcionário público e da redução de privilégios; o *profissionalismo* que comprehende capacitações específicas, mudanças de valores culturais e motivação para o trabalho; a *competitividade* que prevê a competição administrada e um quase-mercado; o *enfoque no cidadão*, o que significa conhecer e ouvir os "clientes" internos e externos, estabelecendo mecanismos de parceria e satisfação de expectativas.

Esses campos são claramente contemplados na reforma educacional em curso. É, pois, dentro desse quadro que se pode compreender por que a atual reforma educacional tem como eixos principais a *reordenação da gestão educacional*, a *ampliação do espaço político* e o *ajuste funcional do projeto educacional*. É, também, nesse contexto que adquire significado a relevância atribuída ao *projeto pedagógico* na mesma.

No eixo da *reordenação da gestão educacional*, a reforma educacional busca a construção de um novo padrão de gestão na atuação dos sistemas e das instituições escolares. Esse novo padrão objetiva concorrer para a *governança*, o que significa assegurar a eficiência na implantação das medidas educacionais mediante o desenvolvimento das capacidades administrativa e financeira do espaço local. Para tanto, propõe a renovação e a inovação institucional, a distribuição de competências entre as esferas administrativas, uma forte regulação pela esfera federal do Estado², a flexibilização de modelos e normas, a racionalização administrativa, a focalização em questões prioritárias

e emergenciais, a adoção de mecanismos de otimização da gestão financeira e de estratégias de promoção da produtividade dos sistemas (Freitas, 1997).

A construção de um novo padrão de gestão pública deve ser, segundo Diniz (1997), um dos principais desafios da reforma do Estado, porém esse padrão deve estar em conexão com a dinâmica dos interesses sociais para que possa gerar capacidade de implementação de políticas, já que esta capacidade é um aspecto crucial da eficácia do Estado. Para tanto, há necessidade de ruptura com o enfoque tecnocrático que "conduz a uma despolitização artificial dos processos de formulação e execução de políticas". Supõe, também, ruptura com a postura neoliberal que "ignora a estreita relação entre a revitalização do aparelho estatal e o êxito de suas políticas" (p. 44).

No eixo da *ampliação do espaço político*, o objetivo em vista é o da *governabilidade*, o que significa desenvolver competência política, assegurando a legitimidade e a capacidade de governo dos sistemas e instituições. Para isso, a reforma inclui a organização de espaços políticos de negociação, de parcerias e de elaboração de consensos; o envolvimento da sociedade com a problemática educacional; o incremento da participação comunitária; a gestão democrática e o estímulo a redes promotoras de articulação, interação e trocas entre instituições e atores sociais.

Segundo Lechner (1996), tanto a revisão crítica do Estado desenvolvimentista como a

É o movimento na direção da reforma do Estado brasileiro, intensificado nos anos pós-1994, que fomenta e molda o processo de reforma educacional no país.

própria reforma do Estado na América Latina sinalizam novas formas de regulação estatal no sentido de um Estado "... autônomo com respeito às pressões sociais e simultaneamente inserido na estrutura social mediante múltiplas redes de interação" (p. 37). Isto estaria se tornando possível com a emergência de uma "nova

² Através de legislação, planos, formas de financiamento, programas, sistemas e processos avaliativos.

consciência de cidadania" – ainda confusa – que permite recriar a idéia de Estado com vistas ao desafio de integrar os planos: (a) da complexa articulação de subsistemas internos e externos e os planos macro e micro; (b) da rearticulação dos atores sociais de modo a reconstruir padrões de integração social compatíveis com a eficiência econômica, concordantes com critérios de eqüidade social e politicamente viáveis; (c) da efetivação da democracia tanto na arena política quanto no governo. Isto porque o próprio desenvolvimento capitalista exige um Estado que "... defenda a ordem coletiva contra as tendências à exclusão e fragmentação" (p.42).

Seria mediante "uma trama de vínculos entre instâncias estatais e atores sociais" possível compartilhar capacidades e responsabilidades da condução necessária dentro de um projeto de país. No entanto, o autor alerta para o risco de que o Estado "operando na penumbra" assegure a tomada de decisões segundo critérios técnicos. De outro lado, as redes políticas podem conformar uma "subestrutura institucional" (Estado oculto) fora do alcance dos cidadãos. Em ambos os casos ocorreria uma cisão entre Estado e democracia, que aprofundaria a rejeição das políticas públicas e da própria política.

Fiori (1998), por sua vez, alerta para o fato de que há uma ausência de projeto de país, já que se persegue "... a manutenção do *status quo* do ponto de vista dos interesses fundamentais das classes conservadoras e do nosso *status* internacional de associado norte-americano leal, de alinhamento

A transparência e controle social, a ética, o profissionalismo e a competitividade são alvos dos campos contemplados na reforma educacional.

automático em tudo" (p. 85). Nesse sentido, vale lembrar que a reforma do Estado brasileiro "toma como referência valores como eficiência, competição, qualidade e custo tirados de tríplice matriz: do setor privado, da economia e das novas tendências da administração pública norte-americana" (Azevedo e Andrade, 1997, p. 73).

No eixo do *ajuste funcional do projeto educacional*, frente ao novo paradigma do conhecimento que orienta as políticas educacionais latino-americanas (Miranda, 1996), a reforma brasileira – dentro da lógica de regulação – delinea o novo paradigma curricular, estabelecendo um conjunto de definições doutrinárias (princípios, fundamentos e procedimentos) para orientar a organização, a articulação, o desenvolvimento e a avaliação da proposta pedagógica escolar (Brasil, 1998b e 1998c).

Esses eixos da reforma educacional explicitam os compromissos que o *projeto pedagógico* deverá considerar, se tomado como instrumento estratégico de efetivação dessa reforma, na instituição escolar. Revelam o nexo entre as reformas da educação e do Estado.

Esse modelo de reforma parte de uma compreensão sobre o quadro caótico dos sistemas escolares e de toda a máquina voltada para políticas sociais que ignora as coalizões que o produziram, o peso das opções realizadas e da condução histórica dos processos. Assim, concentrando-se numa visão ahistorical de Estado, "... não consegue vislumbrar possibilidades de que novas orientações sobre ele emanadas produzam resultados substantivamente diferentes daqueles que vem repetindo" (Costa, 1996, p. 70).

2 Reforma Educacional e Diretrizes do Espaço Regional

Em 1993, na V Reunião do Comitê Inter governamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe, os Ministros de Educação e Chefes de Delegação, tendo analisado documentos internacionais dos anos 90 referentes à educação, firmaram a Declaração

de Santiago cuja proposta central é a de *profissionalizar a ação educativa* para alcançar os objetivos pretendidos de renovação educacional.

Nessa ocasião, o objetivo geral consensual fixado foi o de "melhorar os níveis globais de qualidade das aprendizagens" e os objetivos específicos de assegurar a qualidade das políti-

cas, processos e resultados, dentre os quais o de "desenvolver uma gestão responsável". (Promedlac V, 1993, p. 13-16). Elegeu-se como uma das prioridades do eixo institucional a *profissionalização da ação da escola*.

Prioridade essa fundada no reconhecimento de que a "capacidade das escolas para decidir sobre seus projetos de desenvolvimento pedagógico e institucional é um dos processos mais significativos que se iniciam na transformação dos sistemas educacionais". Frente a isso, o

Comitê entende que profissionalizar a ação da escola é "promover, nos estabelecimentos, maiores capacidades para regular seu funcionamento e fortalecer as funções técnicas e administrativas dos agentes para levar a cabo o processo educativo, no marco das orientações e das políticas nacionais" (Ibid., p. 15). Com esse propósito, o Comitê estabeleceu o desenvolvimento de uma *nova gestão dos estabelecimentos* como uma das diretrizes de política educacional. Esta deveria engendrar uma

nova cultura organizacional na escola, que consista no desenvolvimento de práticas de gestão caracterizadas por: (a) objetivos de aprendizagem compartilhados, por meio de um processo de participação dos docentes e dos demais segmentos da comunidade escolar; (b) definição de indicadores de resultados que fundamentem as decisões pedagógicas e de destinação de recursos; (c) incentivo de uma cultura que valorize o desempenho acadêmico e o desenvolvimento de expectativas positivas para o êxito dos alunos; (d) articulação dos objetivos compartilhados a este novo 'ethos', em um plano de desenvolvimento institucional, dentro do qual se explice o projeto pedagógico da escola (Promedlac V, p. 20).

Em síntese, a reforma educacional não prescinde de que o estabelecimento de ensino leve a cabo o processo educativo "com todas as condições de uma atividade profissional", o que significa se tornar "capaz de tomar decisões e de estar disposto a assumir responsabilidades pelos resultados" (Ibid., p. 32).

Vê-se que, na perspectiva do acordo regional oficial, o *projeto pedagógico* é estratégico

para a concretização da reforma educacional no espaço local, na medida em que concorra para a produção de *identidades escolares* calcadas numa *cultura institucional* favorável à construção da *autonomia institucional*.

O exame dessas e de outras diretrizes de reforma educacional evidenciam políticas e es-

Profissionalizar a ação educativa é a proposta central para alcançar os objetivos pretendidos de renovação educacional.

tratégias comuns às formulações regionais e nacionais indicando que, na configuração dessa reforma, entram em jogo constrangimentos internos e externos. Estes condicionam o próprio nexo entre reforma educacional e reforma do Estado. E, segundo Azevedo e Andrade (1997), "um dos desafios nesta passagem de século é a formação de um novo marco de regulação por parte do Estado" capaz de "dar conta da profunda complexidade e idiossincrasias das sociedades contemporâneas".

3. Reforma Educacional e Projeto Pedagógico

3.1 - Institucionalização do Projeto Pedagógico

A institucionalização do *projeto pedagógico*, pela Lei nº 9.394/96 (Brasil, 1996) e Plano Nacional de Educação/98 (Brasil, 1998a), tem como consequente a inclusão desta matéria na pauta de prioridades dos sistemas e das instituições escolares. Embora se trate de um imperativo formulado num contexto externo à escola, não se pode dizer que a necessidade do mesmo já não tenha sido assinalada a partir desta.

Desde os anos 80 a problemática do *projeto pedagógico* tem aparecido na pauta de discussão dos educadores, contrapondo-se ao planejamento centralizado e tecnicista da década de 70 e orientado-se para a institucionalização, na educação, de espaços políticos formais. Como proposição do Estado integrhou, em 1993, as

formulações do Plano Decenal de Educação para Todos e, em 1996, com a Lei nº 9.394/96 ganhou caráter compulsório e função estratégica na convergência das reformas educacional e do Estado.

A citada Lei determina aos sistemas a incumbência de integrar os órgãos e instituições oficiais de seu sistema "... às políticas e planos

A decisão das escolas sobre seus projetos pedagógico e institucional é um dos processos mais significativos na transformação dos sistemas educacionais.

educacionais da União e dos Estados" (Artigo 11, Inciso I). Ao estabelecer as incumbências dos estabelecimentos de ensino, menciona diretamente a obrigatoriedade de que estes elaborem e executem sua proposta pedagógica (Art. 12, *caput* e Inciso I). Determina, ainda, aos docentes a incumbência de "participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino" e "elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino" (Art. 13, Incisos I e II). Dispõe sobre a gestão democrática estabelece, como um de seus princípios, a "participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola" (Art. 14, Inciso I). Por fim, determina aos sistemas de ensino assegurar "... às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira..." (Art. 15).

No Plano Nacional de Educação, a meta 18 do ensino fundamental menciona o compromisso de "assegurar autonomia das escolas tanto no que diz respeito ao projeto pedagógico como em termos de recursos financeiros públicos suficientes para a manutenção do cotidiano escolar" (Brasil, 1998b, p. 33).

O caráter compulsório do *projeto pedagógico* se evidencia, ainda, no Plano Nacional de Educação quando, na meta 05 do ensino fundamental, fica previsto que, em 3 anos, os sistemas deverão assegurar que todas as instituições escolares tenham elaborado os seus pro-

jetos pedagógicos (Brasil, 1998a, p. 32). É interessante observar que, neste Plano, o *projeto pedagógico* não está incluído entre as metas de gestão educacional, mas sim entre as do ensino fundamental. Isto, de certa forma, confirma a relevância do expediente estratégico da reforma, já que inserido no âmbito prioritário da atual política educacional: o ensino fundamental. Este nível de ensino consiste na educação básica que se pretende assegurar aos brasileiros, como resposta "possível" às demandas do mundo de hoje (Freitas, 1998).

3.2 - Propósitos e Opções Possíveis

De acordo com a lógica da reforma educacional brasileira, a existência de um projeto educacional institucional seria condição para a eliminação de problemas que geram um quadro de baixa qualidade da gestão e da aprendizagem, entre os quais: o corporativismo, o particularismo, o clientelismo, o burocratismo, o autoritarismo, a fragmentação, a descontinuidade das ações e a falta de compromisso quanto aos resultados. De outro lado, pode vir a ser condição promotora de uma cultura institucional aberta à direção de setores hegemônicos, o que permitiria contemplar interesses, necessidades e urgências que imperem nos diferentes espaços.

Segundo Jamil Cury (1997)³, trata-se de conseguir instituições escolares que tenham sua "marca registrada" em resposta a demandas da sociedade e como resultante de um desempenho institucional produzido mediante a convergência e a conjugação de esforços e recursos dos sistemas, dos atores escolares e da comunidade (especialmente a beneficiária do serviço educacional). Neste sentido, o Plano Nacional de Educação / 1998 estabelece a meta de "valorizar a participação da comunidade na gestão, manutenção física e melhoria do funcionamento das escolas, incentivando o trabalho voluntário, sem eximir o Poder Público de suas obrigações constitucionais" (Brasil, 1998b, p. 33).

Tendo o projeto pedagógico como instrumento estratégico da reforma educacional no espaço local, o Estado brasileiro visa conseguir: a mobilização dos atores; a participação das famílias e da comunidade para o que estimula a gestão democrática; a autonomia da escola de modo a promover a iniciativa e a criatividade de seus atores; o compromisso com a instituição e com o projeto educacional nacional; a responsabilização dos atores pelos resultados obtidos, para o que prevê a avaliação do desempenho da instituição, dos docentes e dos alunos; uma significativa mudança curricular, para o que formula Diretrizes e Parâmetros Curriculares Nacionais; a eficiência na gestão escolar, mediante a racionalização e a produtividade; a construção da identidade institucional, o que implica diferenciação interescolar e heterogeneidade intra-sistema em razão do surgimento de diversos tipos de escolas.

No entanto, na ótica dos educadores o projeto pedagógico é instrumento estratégico da construção da escola pública democrática, cuja qualidade tem como horizonte a cidadania plena. Como fonte de valores, esse horizonte referencia uma cultura institucional comprometida com o homem (pessoa - cidadão - trabalhador) sujeito de sua história e orienta para a busca da qualidade humano-social. Com esse entendimento, o projeto pedagógico pode ser encaminhado de modo que as dimensões política e educativa do fazer pedagógico se encontrem e se redefinam. As proposições do Fórum em Defesa da Escola Pública, no documento "Plano Nacional de Educação - Uma proposta da sociedade brasileira / 1998" (formulado como alternativa ao Plano Nacional de Educação elaborado pelo MEC), acenam nessa direção.

Vê-se que o projeto pedagógico pode ser estratégico tanto para a reforma conduzida pelo Estado como para a democratização efetiva da escola. Cabe optar por uma ou outra possibilidade ou, ainda, fazer desse instituto uma mera formalidade técnico-burocrática. Fazer uma opção consciente supõe clareza sobre o que pode vir a ser um projeto pedagógico.

Primeiramente, o projeto pedagógico pode

delinear o novo que se pretende construir no e pelo coletivo escolar. Neste sentido é intenção e requer o assumir de um compromisso coletivo e institucional que se explice mediante uma proposta de ação educativa. Intenção, compromisso e proposta comuns aos envolvidos no processo educativo definem a própria *identidade institucional*. A opção a fazer diz respeito a que identidade se vai construir.

Em segundo lugar, pode vir a ser um referencial institucional sinalizador da tarefa social da escola. Como tal, se constitui em *instrumento de orientação* no tocante ao caráter / propósito/ conteúdo/ forma do processo educativo que, através de um conjunto de princípios, indica permanentemente o rumo da ação escolar.

Esses princípios – referidos a valores – vão indicar a direção que se vai imprimindo à prática, orientando o caminhar coletivo no tocante: (a) à organização e racionalização do trabalho escolar, tanto em termos de modelo organizacional formal como em termos de sua forma de operar; (b) à organização do ensino, em termos da forma dada a este (seriada, em ciclos, modular ou outras); (c) à definição/ operacionalização/ avaliação do currículo; (d) ao planejamento/ realização/ avaliação da gestão escolar, do ensino e da aprendizagem; (e) à regulação da ação a partir da avaliação interna e externa.

O processo de seleção dos valores que serão assumidos pela escola passa pela compreensão: (a) do caráter da sociedade contemporânea e de quais são os imperativos e necessidades históricas que despontam como urgências para os âmbitos mundial, regional, nacional e local ; (b) da função social da educação (em especial, da educação escolar) nessa sociedade, suas possibilidades e limites; (c) das necessidades educacionais do homem visto como pessoa/trabalhador / cidadão sujeito de sua história; (d) dos projetos educacionais dos diversos

O projeto educacional institucional seria condição para diminuição de problemas que geram a baixa qualidade de gestão e aprendizagem .

INTERMEIO 5 - Revista do Mestrado em Educação - UFMS

atores: família, escola, Estado, comunidade e sociedade.

Esse referencial institucional além de instrumento de orientação pode vir a ser, também, um *instrumento integrador* da ação educativa e da gestão escolar, na medida em que assegure: (a) a articulação dos setores (administrativo, burocrático, pedagógico); (b) a propriedade e articulação das estruturas organizacional e de ensino; (c) a unidade das propostas institucionais (planos, currículo, normas e regulamentos); (d) a ação coletiva, cooperativa e solidária nos âmbitos de decisão, execução, controle e avaliação; (e) a coesão do conjunto, mediante definição do significado do mesmo.

Neste caso, a opção possível à escola diz respeito a que lógica presidirá esse referencial institucional, determinando seu papel instrumental de orientação e integração da ação educacional dessa instituição.

O *projeto pedagógico* pode vir a ser, também, um *instrumento de descentralização interna e de produção da autonomia institucional* quer seja esta compreendida segundo a ótica econômico-política da atual reforma educacional, ou segundo a ótica que a defende como meio de democratização do poder, com vistas à promoção da cidadania emancipada.

Como instrumento de *descentralização interna*, o *projeto pedagógico* intenta a revisão e o aperfeiçoamento dos processos de trabalho escolar, mediante a participação de todos na programação e controle das atividades escolares. Como instrumento gerador da *autonomia institucional*, se constitui em eixo de

Na ótica dos educadores, o projeto pedagógico é instrumento estratégico para a construção da escola pública democrática cuja qualidade busca a cidadania.

criatividade, de controle, de responsabilização e de convergência na atuação dos atores educacionais internos e externos, em torno de intenção comum (Cury, 1997).

Na construção da autonomia, revestido de caráter político-administrativo, pode vir a ser *instrumento catalisador* de esforços, iniciativas, recursos e, ainda, *disciplinador* dos rumos da

instituição, orientando-a para a eficiência e efetividade, segundo a lógica econômica da atual reforma educacional.

O *projeto pedagógico* comprehende basicamente três propostas. A *proposta pedagógica da escola* que explicita intenção e plano do desenvolvimento educacional. A *proposta de desenvolvimento institucional*, que estabelece a estrutura político-administrativa e o modo operacional da instituição, explicitando o modelo organizacional, a organização do ensino, o padrão de gestão e as formas de planejamento e avaliação. A *proposta de inserção social* que, a partir da *integração intra-escolar*, prevê formas de *articulação intra-sistema* educacional e de *coordenação* com outros espaços educativos da sociedade.

Mediante tais propostas o *projeto pedagógico* ordena, articula, dirige e regula a concepção, a execução e a avaliação do planejamento escolar, do currículo e da própria organização da instituição. Ao concorrer para a efetividade destes, poderá suprimir o cunho autoritário e meramente burocrático que os tem caracterizado na prática escolar.

3.3 - Regulação e Autonomia

Se de um lado o *projeto pedagógico* favorece a pluralidade de modelos institucionais, a diferenciação interescolar e a heterogeneidade intra-sistemas, de outro lado a *regulação federal* promove certa homogeneidade e estabelece claros limites à autonomia da instituição escolar. Isto ocorre na medida em que "molda" as

escolas através do delineamento de diretrizes e políticas nacionais, da regulamentação da legislação, do planejamento educacional a partir do centro, da definição de parâmetros curriculares, do controle direto de programas e da realização de avaliação.

Ao estabelecer os limites da autonomia escolar, a Lei nº 9.394/96 determinou que, além das incumbências próprias, os estabelecimentos de ensino respeitem "as normas comuns e as do seu sistema de ensino" (Art. 12, caput). Ao tratar especificamente dos currículos do

ensino fundamental e médio – e esta é uma questão central no *projeto pedagógico* da escola – a “autonomia pedagógica” fica delimitada com o dispositivo sobre a obrigatoriedade de “uma base comum nacional” (Art. 26, *caput*).

Essa base comum tem nas Diretrizes Curriculares (Resolução 02/98 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação) sua concepção doutrinária e nos Parâmetros Curriculares Nacionais do MEC os indicativos operacionais, sendo este último reconhecido, pelo referido Conselho, como os conteúdos mínimos a que faz menção o Art. 207 da Constituição Federal / 88. Outros limites da autonomia escolar ficaram implícitos nos princípios, fins, objetivos, organização do tempo e das estruturas dessa Lei.

Essa regulação estende-se ao *projeto pedagógico da escola*. Exemplo disso são as diretrizes inscritas nos Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino fundamental / 1998 que, se levadas a sério pelas escolas, condicionarão a definição de sua *proposta pedagógica*.

Tais diretrizes assinalam a urgência de que a educação (escolar) brasileira: (a) “esteja na linha de frente da luta contra a exclusão”, o que significa a centralidade do combate ao “fracasso escolar”; (b) “esteja voltada para a construção de uma cidadania consciente e ativa não como meta (...) mas como prática ...”; (c) “forneça aos alunos bases culturais” associando “as ações educativas às tecnologias da comunicação”; (d) contribua para com o “desenvolvimento do ‘querer viver juntos’, elemento de base da coesão social e da identidade nacional [mediante a] cooperação entre comunidade e escola”; (e) suscite “o respeito ao pluralismo”; (f) atue nos planos “ético e cultural, científico e tecnológico, econômico e social” (Brasil, 1998, p. 7).

Os Parâmetros propõem que o processo educativo, voltado para o atendimento dessas urgências, tenha *o aprender a conhecer, a fazer, a viver com os outros e a ser como pilares de sustentação*, visando instrumentalizar os indivíduos para a autodeterminação e para sua atuação na esfera da produção.

A seguir, delineiam o perfil da escola comprometida com a prioridade do ensino fun-

damental, enumerando requisitos que, se levados a sério pela mesma, condicionarão a sua *proposta de desenvolvimento institucional* e a sua *proposta de inserção social*.

Esse perfil institucional visado supõe: (a) *uma escola que não exclua* e “cujo primeiro

Instaurar um processo de construção de novo tipo de relações no âmbito escolar e no seu entorno social é função do projeto pedagógico

objetivo é o de reduzir a vulnerabilidade social de crianças oriundas de meios desfavorecidos, marginalizados”; (b) *uma escola enraizada na comunidade e que interaja com outras agências educativas* sendo mais mobilizadora, organizadora e integradora dos espaços educacionais existentes na sociedade; (c) *uma escola que promova (integralmente) as pessoas* mediante ajuda intencional, sistemática, planejada e continuada; (d) *uma escola que intervenha, efetivamente, na socialização de seus alunos*, desenvolvendo atitudes e valores adequados aos novos tempos; (e) *uma escola inserida no mundo do trabalho*, que capacite os educandos para a aquisição e o desenvolvimento de novas competências em função de novos saberes e novo tipo de profissional necessário, o que significa preparo para a educação permanente; (f) *uma escola inserida no mundo das culturas*, mediante aprendizagens essenciais (referidas ao momento histórico) e desenvolvimento da capacidade crítica e criadora; *uma escola que ensine a aprender*, imbuindo os educandos de motivação e disciplina para o aprendizado permanente.

Na seqüência, o documento afirma que, na elaboração do seu projeto educativo, “a escola discute e explicita, de forma clara, valores coletivos, delimita suas prioridades, define os resultados desejados e incorpora a auto-avaliação ao seu trabalho” (*Ibid.*, p. 74). Logicamente, espera-se que isto se dê nos marcos já estabelecidos.

Os Parâmetros mencionam, ainda, os aspectos que se destacam no processo de elaboração e desenvolvimento do *projeto pedagógico*: (a) “re-

pensar o papel e a função da educação escolar, seu foco, sua finalidade, seus valores" considerando a comunidade e a sociedade em que esta se insere; (b) fazer "antecipações sobre as formas de inserção dos alunos no mundo do trabalho e das relações sociais, no mundo da cultura"; (c) definir metas que assegurem a continuidade das propostas, prever recursos necessários, definir acompanhamento e avaliação sistemáticos; (d) assegurar a *contribuição* e o *comprometimento* de toda a comunidade escolar, com vistas a garantir um projeto articulado, coerente e eficaz; (e) levantar dados, garantir a participação e organizar a escola como espaço de exercício efetivo da cidadania; (g) ter contato com outras experiências e bibliografia especializada "em especial, referências curriculares oficiais"; (h) identificar nestas princípios referentes à "interação e cooperação, respeito à diversidade, desenvolvimento da autonomia, disponibilidade para a aprendizagem, organização do tempo e do espaço escolar, seleção de material e avaliação" (Ibid., p. 75 - 89).

Como se vê, o documento Parâmetros Curriculares Nacionais apresenta o molde dentro do qual a instituição escolar irá, por meio do *projeto pedagógico*, forjar a sua própria *identidade institucional*.

Essa regulação fica ainda mais contundente no delineamento de metas do Plano Nacional de Educação do MEC (Brasil, 1998b). No ensino fundamental, são alguns exemplos: redução anual de 5% nas taxas de repetência e evasão; regularização do fluxo escolar via programas de aceleração da aprendizagem; apoio da comunidade para prover padrão mínimo de infraestrutura; participação da comunidade na gestão, manutenção física e melhoramento do funcionamento da escola, incluindo o trabalho voluntário; reorganização curricular e gradativa eliminação do ensino noturno, substituindo-o por aceleração e educação de jovens e adultos; integração das funções de supervisão e inspeção ao sistema de avaliação e auto-avaliação institucional.

A instância federal do Estado, buscando regular a ação da escola, pretende pôr sob seu controle o pólo executor do processo de reforma: o *espaço local*. Com isto, revela-se o caráter da *descentralização* educacional e da *autonomia da escola* intencionadas e desencadeadas a partir dessa instância, cujo instrumento estratégico principal é o *projeto pedagógico*. Através deste, essa

instância intenta fomentar, no espaço local, avanços na direção da *governança* e da *governabilidade* pretendidas pela reforma do Estado.

4. Finalizando

Em síntese, como *instrumento estratégico da reforma educacional* no interior da escola, o *projeto pedagógico* tem a função de instaurar um processo de construção de relações de novo tipo no âmbito escolar e no âmbito da relação escola e entorno social. Função que se orienta pela lógica da reforma do Estado, cujo intento é estabelecer nova relação entre Estado e sociedade.

Pretende provocar o surgimento de uma cultura institucional segundo a qual a autonomia coletiva implica em ética assumida por todos, em consciência e compromisso com os objetivos maiores da educação, e em mobilização coletiva para a atuação voluntária e engajada, superando a postura de espera e dependência da intervenção do Estado. Isto significa avançar na construção de um novo modelo de escola, nos marcos da "publicização". Fica, assim, contemplada a reforma do Estado em suas linhas mais gerais.

Entretanto, será a natureza da apropriação desse instrumento pela instituição escolar que definirá, em grande parte, os desdobramentos da reforma educacional no espaço local e, consequentemente, o grau de efetivação da reforma estatal no que ela diz respeito à esfera da educação escolar pública.

De todo modo, no tocante ao processo de reformas, há que se considerar dois pontos importantes. O primeiro, refere-se a um "total descasamento entre as causas da crise e as reformas em curso..." de modo que, segundo Fiori (1997) estas não "darão conta das verdadeiras raízes da nossa crise de Estado" (p. 152).

O segundo diz respeito a um modelo de reformas no qual não se objetiva a intervenção estatal no problema maior e possível raiz de muitas mazelas: a profunda desigualdade. Isto porque, segundo Costa (1996) "a lógica instrumental, típica do economicismo, tem dificuldade de lidar com a educação como um direito substantivo e não como meio para se atingir algum objetivo de engenharia social". Frente a isso, tem razão este autor: "... é doloroso que não consigamos pensar distribuição (de riqueza e de direitos) como algo autônomo do crescimento (p. 68).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, Sérgio de e ANDRADE, Luiz Aureliano G. de. A reforma do Estado e a questão federalista - reflexões sobre a proposta Bresser Pereira. In : DINIZ, Eli e AVEVEDO, Sérgio de (Org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília -DF : UNB; ENAP, 1997, p. 55 - 80.
- BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394 / 96. In: *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, n. 248, de 23 de dezembro de 1996.
- BRASIL . *Plano Nacional de Educação* - Proposta do Executivo ao Congresso Nacional. Brasília - DF: MEC / INEP, 1998a.
- _____. Resolução nº 02 / 98 / CEB / Conselho Nacional de Educação, 1998b
- _____. *Parâmetros Curriculares Nacionais do ensino fundamental*. Brasília - DF: MEC, 1998c.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília - DF: MARE, Caderno MARE - v. 1, 1997, 58p.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à obra Brasil: uma proposta de governo*. Brasília : s. ed., 1994, 300 p.
- _____. Notas sobre a reforma do Estado. In: *Novos Estudos*- CEBRAP, n. 50, março, 1998, p. 5 - 12.
- CORRAGIO, José Luis . *Desenvolvimento humano e educação - o papel das ONGs latino-americanas na iniciativa da educação para todos*. São Paulo: Cortez, 1996.
- COSTA, Marcio. A educação em tempos de conservadorismo. In: GENTILI, Pablo. *Pedagogia da exclusão. Crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis - RJ : Vozes, 1995, p. 43 - 76.
- CURY, Jamil. A Lei de Diretrizes e Bases e o projeto pedagógico. In: *Dois Pontos*, v. 4, n. 35, nov./dez., 1997, p. 48.
- DELORS, J. La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI. Paris, 1995.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In : DINIZ, Eli e AVEVEDO, Sérgio de (Org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília -DF : UNB; ENAP, 1997, p. 19 - 53.
- FIORI, José Luís. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1998, p. 67 - 85.
- CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (II, 1997 : MG). Plano Nacional de Educação - Uma proposta da sociedade brasileira, 1998.
- FREITAS, Dirce Nei Teixeira. A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. MS, Dissertação de Mestrado, UFMS, 1997.
- _____. *Educação básica: redimensionamento e permanências*. Dourados - MS, UFMS, 1998 (mimeo).
- LECHNER, Norbert. Reforma do Estado e condução política. In: *Lua Nova* - CEDEC, n. 37, 1996, p. 33 - 56.
- MARE . *A reforma do aparelho do Estado e as mudanças constitucionais: síntese & respostas a dúvidas mais comuns*. Brasília, 1997.
- MELLO, Guiomar Namo de. *Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio*. São Paulo: Cortez, 1994..
- MIRANDA, Marília Gouvêa de. *O novo paradigma de conhecimento e as políticas educativas na América Latina*. Trabalho apresentado na 19ª Reunião Anual da ANPED, Caxambu- Minas Gerais, 1996.
- MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil. II Congresso Interamericano sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Venezuela, outubro de 1997). Brasília: MARE, 1998.
- OTTONE, Ernesto. *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com eqüidade (uma visão sintética)*. Brasília: MEC / INEP, 1993, 16 p.
- PAIVA, Vanilda e WARDE, Mirian Jorge. Novos Paradigmas de desenvolvimento e centralidade do ensino básico. In: *Educação e Sociedade*, Campinas - SP, n. 44, p. 11-32 , abril de 1993.
- PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais.XIV Reunião do Grupo de Especialistas do Programa das Nações Unidas em Administração Pública e Finanças, Nova York, 4-8 de maio de 1998. MARE, 1998.
- PROMEDLAC V. *Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe* (Santiago - Chile, 1993). Brasília - DF: MEC, 1993, 32p.