

O papel do projeto pedagógico escolar na política educacional: entre o legal e o instituível

*Ennia Débora Passos Braga Pires**

*Leila Pio Mororó***

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a forma como a legislação aborda o tema projeto pedagógico evidenciando sua relação com o projeto de educação assumido pelas políticas educacionais desde a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/96. Os textos legais escolhidos para análise foram, na esfera nacional, a própria LDB e o Plano Nacional de Educação 2014-2024 e, na esfera estadual, o Plano Estadual de Educação do estado da Bahia (2016-2026). O trabalho aponta como o projeto pedagógico escolar, como um instrumento político, pode, por contradição, colaborar para que a escola reflita sobre suas concepções, utopias e projetos, refletindo o dinamismo da instituição que lhe concebe, se tornando o seu retrato, o seu documento de identidade na medida em que expressa a sua visão de educação, de homem e de sociedade.

Palavras-chave: Gestão Educacional; Política Educacional; Projeto Pedagógico Escolar.

* Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Líder do Grupo de Pesquisa em Ludicidade, Didática, Política e Práxis Educacional - LUDIPPE. E-mail: enniadebora@uesb.edu.br

** Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Coordenadora do Núcleo de Estudo, Pesquisa e Formação de Professores - NEFOP. E-mail: lpmororo@yahoo.com.br

The role of the school pedagogical project in educational policy: between the legal and the institutional

Abstract

This article aims to analyze how the legislation addresses the theme pedagogical project evidencing its relationship with the education project assumed by the educational policies since the approval of the Law of Guidelines and Bases of National Education, Law 9394/96. The legal texts chosen for analysis were, at the national level, the LDB itself and the National Education Plan 2014-2024 and, at the state level, the State Education Plan of the state of Bahia (2016-2026). The work points out how the school pedagogical project, as a political instrument, can, by contradiction, collaborate so that the school reflects on its conceptions, utopias and projects, reflecting the dynamism of the institution that conceives of it, becoming its portrait, its document of identity insofar as it expresses its vision of education, man and society.

Keywords: Educational management. Educational politics. School Pedagogical Project.

El papel del proyecto pedagógico escolar en la política educativa: entre lo legal y lo instituíble

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar la forma como la legislación aborda el tema proyecto pedagógico evidenciando su relación con el proyecto de educación asumido por las políticas educativas desde la aprobación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, Ley nº 9394/96. Los textos legales elegidos para análisis fueron, en la esfera nacional, la propia LDB y el Plan Nacional de Educación 2014-2024 y, en la esfera estadual, el Plan Estadual de Educación del estado de Bahía (2016-2026). El trabajo apunta como el proyecto pedagógico escolar, como un instrumento político, puede, por contradicción, colaborar para que la escuela reflexione sobre sus concepciones, utopías y proyectos, reflejando el dinamismo de la institución que le concibe, convirtiéndose en su retrato, documento de identidad en la medida en que expresa su visión de educación, de hombre y de sociedad.

Palabras clave: Gestión Educativa. Política Educativa. Proyecto Pedagógico Escolar.



Introdução

Como um instrumento da política educacional e orientador do fazer pedagógico, o projeto pedagógico nas instituições escolares tem cada vez mais se consolidado como uma necessidade para atender não apenas às exigências da prática pedagógica no âmbito escolar, mas também as determinações legais ou decisões políticas mais amplas.

Muito embora se perceba que os projetos pedagógicos têm sido encarados por algumas escolas como mais um documento para se atender as determinações legais, sua relevância como um instrumento inicial para a constituição de práticas democráticas na escola tem se revelado pelo fato de ser construído, quase sempre, de maneira participativa e processual, considerando as exigências e especificidades de cada unidade escolar, como uma realidade objetiva, concreta e única, provocando a necessidade de sua elaboração calcada na conscientização e na busca por ações de melhorias na qualidade dos serviços educacionais prestados. A esse respeito, Silva (2003) lembra que o projeto pedagógico da escola, se concebido adequadamente, de forma coletiva e participativa, revela quem é a comunidade escolar, quais são seus desafios em relação à melhoria da qualidade da educação, à conquista da autonomia e da questão democrática.

Assim sendo, se originário de um amplo processo de planejamento, a existência do projeto pedagógico na escola sugerirá a ideia de melhoria, de avanço, de superação das dificuldades/limitações identificadas na prática pedagógica. O seu processo de construção deve desencadear na escola, portanto, um exercício de reflexão, análise e conhecimento de sua realidade, alavancando uma mudança. Nessa concepção, “projeto” representa o laço entre presente e futuro, sendo a marca da passagem do primeiro para o segundo.

Entretanto, não é possível ignorar a estreita relação entre a obrigatoriedade de existência do projeto pedagógico como um documento obrigatório da escola e a reforma educacional brasileira da década de 1990, que teve como desdobramentos principais a descentralização de poderes das esferas centrais para as locais e o apelo à participação e ao desenvolvimento da autonomia escolar. Compreender o papel atribuído ao projeto pedagógico nesse contexto é tarefa imprescindível para todos aqueles que atuam no interior das escolas públicas brasileiras, sob pena de serem “cooptados” pelo discurso ideológico que tem sustentado as políticas educacionais decorrentes.

Como parte da reforma educacional, o projeto pedagógico foi proposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) com o objetivo de descentralizar e democratizar a tomada de decisões pedagógicas, buscando maior participação dos agentes escolares. Todavia, as mudanças pretendidas têm como parâmetro as organizações empresariais. Recomenda-se, inclusive, o uso do referencial metodológico do planejamento estratégico, mas não se coloca em evidência o ideal de formação humana e a definição de fins político-pedagógicos que devem caracterizar a educação escolar.

Um projeto pedagógico elaborado nessas condições se constituiria, por um lado em um instrumento mobilizador para que os atores escolares definissem os objetivos e as estratégias de ação, em consonância com as diretrizes traçadas externamente à escola, e se comprometessem com os processos e os resultados educacionais, mas, por outro lado, tornar-se-ia um instrumento de controle do trabalho escolar, associado a uma multiplicidade de orientações emanadas de instâncias superiores (GARCIA, 2008).



Portanto, na medida em que o Estado descentraliza ações de cunho operacional no interior de cada unidade escolar, mas continua decidindo sobre questões centrais da política educacional, como a distribuição dos recursos, os fins educacionais, os conteúdos curriculares e os sistemas nacionais de avaliação, isso lhe confere a possibilidade da manutenção do controle ideológico-cultural sobre as práticas e os projetos desenvolvidos nessa instância educativa.

Entretanto, a indução do projeto pedagógico, como um instrumento de controle do trabalho escolar (tal como sugere as orientações da política educacional), não ocorre de forma linear, uniforme e consensual no interior das escolas. Mesmo ocupando o patamar mais elementar da estrutura do sistema educacional, as orientações da política educacional se materializam de forma diferente em cada escola.

O projeto pedagógico, portanto, como um instrumento democrático de conquista da autonomia e da gestão participativa da escola, pode representar mudanças quando elaborado de forma coletiva, oportunizando o envolvimento da comunidade escolar. Mas qual o sentido que o projeto pedagógico adquire nos marcos legais da política educacional nacional e na esfera estadual?

Para responder essa questão, este texto analisa a forma como a legislação aborda o tema projeto pedagógico, buscando evidenciar sua relação com o projeto de educação assumido pelas políticas educacionais desde a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e como ele, como um instrumento político, pode, por contradição, colaborar para que a escola reflita sobre suas concepções, utopias e projetos, refletindo o dinamismo da instituição que lhe concebe, se tornando o retrato da escola, o seu documento de identidade na medida em que expressa a sua visão de educação, de homem e de sociedade e define os rumos que serão trilhados pela escola no oferecimento dos serviços educacionais.

Os textos legais escolhidos para análise foram, na esfera nacional, a própria LDB e o Plano Nacional de Educação (2014-2024), e na esfera estadual o Plano Estadual de Educação do estado da Bahia (2016-2026).

A relevância da discussão gerada a partir dessa análise se traduz pela possibilidade de se identificar nos marcos legais da política educacional nacional (na qual convivem os projetos antagônicos de sociedade, de formação dos seres humanos e de desenvolvimento da economia do país) as contradições que podem movimentar o cotidiano escolar na direção do projeto de emancipação humana contrária à direção de desenvolvimento dos setores produtivos hegemônicos da sociedade capitalista. Essa não é uma tarefa fácil, porém, possível, pois, como dito anteriormente, é na direção ou na forma que as orientações legais adquirem na escola que a política se movimenta.

Projeto pedagógico: apontamentos sobre os marcos legais

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394/1996, em seu título IV, Art. 12, determina que, respeitadas as normas comuns e as de seu sistema de ensino, as escolas terão incumbência de:



- I- Elaborar e executar suas propostas pedagógicas¹;
- VII- Informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica.

Também está prescrito, no Art. 13, que os docentes incumbir-se-ão de:

- I- Participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;
- II- Elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

Os Artigos 14 e 15 da LDB tratam da forma como as escolas e os profissionais da educação cumprirão tais responsabilidades:

Art. 14- Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I. participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II. participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes;

Art. 15- Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão e financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Com esses dispositivos, a LDB oficializa a tarefa da escola e de seus profissionais no tocante à elaboração coletiva de seu projeto pedagógico. Fato interessante é o tema “projeto pedagógico” ser abordado de forma atrelada à gestão democrática do ensino, como sugere Rossi (2003, p. 332): “de um jeito matreiro, parecendo respeitar peculiaridades da cultura escolar, desdobrou-se em cuidados com plano *de cada* docente, projeto pedagógico *de cada* escola”.

Outro aspecto digno de nota é a imprecisão com que o tema “projeto pedagógico” é tratado no corpo da LDB, verificável pela variedade da terminologia utilizada pelo legislador para se referir a esse instrumento: proposta pedagógica (Arts. 12 e 13), plano de trabalho (Art. 13) e projeto pedagógico (Art. 14).

Ao instituir legalmente a tarefa de construção do projeto pedagógico, a LDB tanto abre perspectivas para que a escola, reconhecendo seu potencial criativo e inovador, projete seu futuro tendo em vista a superação de suas lacunas, como também para que se instaure mais um mecanismo de controle e de responsabilização da própria escola por seus resultados.

1 Tanto no meio acadêmico, quanto na legislação educacional, há certa imprecisão quanto à terminologia adotada para designar este instrumento da política e do planejamento escolar. No campo acadêmico, alguns autores adotam a denominação de projeto pedagógico, outros, acrescentam mais uma adjetivação, projeto político-pedagógico. O texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, também apresenta variedade na terminologia utilizada pelo legislador: proposta pedagógica (Arts. 12 e 13), plano de trabalho (Art. 13) e projeto pedagógico (Art. 14). É possível que a variedade terminológica com a qual a legislação aborda o tema tenha contribuído para o fato de diferentes Estados da União adotarem denominações diferenciadas aos seus projetos, apesar de possuírem a mesma essência.



De qualquer modo, interessa assinalar que a esse ordenamento legal subjaz uma concepção de “autonomia legislada”. É possível que muitas escolas se sintam “obrigadas” a construir seus projetos em atendimento às determinações legais. Também é possível que muitos projetos pedagógicos sejam elaborados por *experts*, em gabinetes, com uma única ou primeira função: atender as orientações legais ou as cobranças de órgãos superiores do sistema educacional. Ainda é possível que algumas escolas, diante do isolacionismo e desamparo a que são submetidas, em virtude da ausência de recursos (humanos e materiais) e de orientação por parte do Estado - representado aqui pelos órgãos superiores à escola, no sistema educacional -, criem mecanismos de resistência e optem pela não construção do projeto pedagógico.

Souza e Côrrea (2002, p. 59) advertem que “de uma autonomia decretada é necessário surgir outra - uma autonomia construída - a partir do diálogo [...] produzido pelos diversos grupos que participam do trabalho pedagógico”. O processo de construção coletiva do projeto pedagógico é um instrumento valioso que pode e deve suscitar mudanças na organização do trabalho pedagógico como um todo, inclusive imprimindo mudanças no estilo de gestão da escola.

A gestão pode se tornar mais democrática, não porque foi determinada por lei, e, sim, porque, na medida em que se instauram, na escola, formas mais participativas e coletivas de se pensar seus rumos e refletir sobre sua intencionalidade educativa e seus objetivos, cria-se, também, a possibilidade do aprendizado dos mecanismos democráticos de participação e tomada de decisões que se sustentam numa outra racionalidade da forma de gerir a escola e conduzir o trabalho pedagógico ali desenvolvido.

Certamente não é a definição das normas de gestão democrática do ensino, ainda que reconheçamos a importância do aparato legal, ainda que preveja a participação da comunidade nos desígnios da escola, que garantirá, por si só, que a mesma se efetive de fato. Esse é um caminho longo, de aprendizado do jogo democrático, que pode emergir e ganhar forma a partir dos próprios processos de participação, marcadamente um caminho conflituoso, de avanços e retrocessos.

É nesse sentido que a construção do projeto pedagógico pode vir a ser um valioso instrumento, colaborando para que a escola avance em sua caminhada em rumo à democratização de sua gestão.

No Plano Nacional de Educação anterior (2000-2010), Lei 10.172/2001, a discussão acerca do projeto pedagógico foi abordada de forma secundária. Apesar de defender a proposta de uma escola autônoma, estabelecendo como um dos seus objetivos a democratização da gestão do ensino público, ressaltando a importância da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes, para estimular a autonomia da escola, as referências à obrigatoriedade de aprovação do projeto pedagógico no prazo de três anos, a contar da aprovação do plano, podiam ser encontradas em metas referentes à etapa da Educação Infantil e ao Ensino Fundamental.

No tocante ao Ensino Médio, às modalidades de ensino e ao financiamento da educação, a menção ao projeto pedagógico é feita associado à autonomia escolar e à gerência dos recursos para a manutenção do cotidiano escolar.

Todavia, como assinalou Pires (2011) citando Bobbio (1991), a concepção de autonomia que esse PNE sustentava era contraditória e a noção de participação, no sentido



estrito, encontrou pouco espaço em seu texto, sendo constrangida, assim, pelas políticas e orientações emanadas da cúpula do aparato administrativo que dirige a educação.

Dentre essas ações políticas apoiadas técnico ou financeiramente pelo Ministério da Educação (MEC), no âmbito do planejamento escolar, destaca-se o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) o qual prevê apoio à gestão escolar baseado no planejamento participativo a partir do repasse de recursos direto para a escola. Reestruturado em 2013, a ferramenta utilizada pelas escolas participantes do PDE Escola para a realização do seu plano passou a ser o PDDE Interativo, no qual a participação da comunidade escolar para a elaboração e preenchimento do sistema eletrônico passou a ser considerada como condição obrigatória.

A principal etapa para a elaboração do plano é o diagnóstico a ser realizado pela escola. Esse diagnóstico está dividido em três eixos e, em cada eixo, estão incluídas duas dimensões, as quais estão subdivididas em temas, reunindo assim, um conjunto de aspectos que podem dar uma perspectiva do funcionamento da escola e apontar o que deve nela ser aperfeiçoado pela gestão.

Apesar do PDDE Interativo ter contribuído para o processo de articulação interna dos programas do MEC, no interior das escolas esse modelo de gestão, orientado pela perspectiva gerencial, tem gerando a co-existência de duas formas de planejamento: o planejamento “filosófico”, provocado pela obrigatoriedade da existência do projeto pedagógico nas escolas, e o planejamento estratégico centrado na produtividade e demandas individuais.

Em 2005, Nóbrega alertou para a prevalência dos processos de planejamento estratégico em detrimento dos processos participativos do projeto pedagógico por influência do PDE Escola, retardando o amadurecimento dos modos democráticos e participativo de planejamento da escola.

A pesquisa realizada por Gomes (2017) em uma escola do estado de Minas Gerais concluiu que, em termos de utilização da metodologia, as escolas, de modo geral, não sentiram dificuldades para a elaboração de seus planos, porém, segundo a pesquisadora, “foram identificadas dificuldades na definição de ações coletivas devido a posicionamentos divergentes sobre a missão da escola, os objetivos a serem atingidos e as práticas pedagógicas a serem implementadas pelo coletivo da escola” (GOMES, 2017, p. 16). Ora, e não são justamente esses aspectos a base do projeto pedagógico escolar?

O estudo de Souza e Menezes (2017) com o propósito de analisar vinculações previstas nos Planos Estaduais de Educação (PEEs) de 11 estados em relação a outros instrumentos de gestão local da educação evidencia insuficiências prescritivas relativas à integração desses PEEs à gestão estadual da educação, assim como ao seu planejamento nacional e municipal, expressão da desarticulação para com aquela política pública, cuja avaliação coloca em dúvida sua efetividade em termos do planejamento educacional local.

É consenso que a educação escolar desempenha um papel fundamental na socialização de valores e sentidos de uma dada sociedade. O próprio surgimento dos sistemas escolares ocorre no bojo do aparecimento das sociedades modernas industriais, fundadas no capitalismo liberal. Naquele contexto, a escola representou uma revolução nos moldes de socialização, de preparar o homem para a sociedade que se configurava. E, nesse aspecto, a escola pública, pelas especificidades de suas ações, na transmissão



de conhecimento e de integração social, tornou-se importante fator de sustentação do sistema capitalista de produção. Isso porque a constituição do processo de produção capitalista não esteve calcada apenas na organização racional do processo produtivo, no desenvolvimento da técnica, no sistema legal que garantiu o processo de acumulação, no direito à propriedade ou no processo de administração orientado por regras formais. Nesse processo, contribui também, de igual maneira, a mudança de valores que, sendo absorvida pelo homem moderno, ofereceu a sustentabilidade ao capitalismo.

Canário (2008), analisando as transformações da sociedade em decorrência da fase atual de reestruturação da produção capitalista, marcadas pela progressiva liberalização dos mercados, afirma que essa mutação correspondeu a uma escolha política consentida e conduzida pelas autoridades políticas nacionais. Para o autor, tal escolha produziu, como consequência, uma submissão das políticas estatais à racionalidade de uma economia capitalista mundializada, com repercussões diretas na compressão das despesas públicas, na privatização de serviços coletivos e na desregulação do mercado, transformações que têm implicações importantes no campo da educação (CANÁRIO, 2008, p.76-77).

Nesse movimento de mudança, vivido em escala planetária, tornou-se necessário mudar os sentidos que sustentaram o processo de reformulação do capital, de modo que as reformas na educação entraram na agenda política dos grupos no poder, em âmbito mundial.

Os problemas concernentes à educação passaram a ser pensados em escala transnacional, para além dos limites e “controle” dos Estados, os quais são incumbidos de reformar seus aparelhos, visando adequá-los às exigências atuais. Nesse contexto, assume papel preponderante as grandes organizações multilaterais (Banco Mundial, FMI, OMC, CEPAL, dentre outras) no desenho e formulação das diretrizes orientadoras dessas reformas.

Apple (2003), analisando a natureza do movimento reformista na educação, assinala que a mesma é influenciada por uma coalizão de forças de direita que desenvolveram um projeto social e ideológico em escala planetária. Aponta que grupos mais influentes dessa coalizão são os liberais e os neoconservadores. Os primeiros, os neoliberais, “estão profundamente comprometidos com mercados e com a liberdade enquanto ‘opção individual’”; já os neoconservadores “têm a visão de um passado edênico e querem um retorno à disciplina e ao saber tradicional” (APPLE, 2003, p.13). Nesse embate, os neoliberais são mais influentes e suas ideias são amplamente divulgadas e aceitas. O Estado é apresentado como uma instituição fraca e o setor privado, como o modelo de eficiência.

A repercussão desse ideário é facilmente perceptível nas políticas educacionais cunhadas na lógica economicista, cujo projeto educativo tem por objetivo último adequar a educação às novas demandas e exigências do mercado. Nesse sentido, a educação assume a “perspectiva de mercadoria ou serviço que se compra, e não de um direito universal, o que a leva a tornar-se competitiva, fragmentada, dualizada e seletiva social e culturalmente” (LIBÂNIO, 2003, p. 117).

Aprovado em um momento de pleno acirramento das disputas pela adequação da educação à lógica economicista, provocada principalmente pela grande crise do capitalismo a partir de 2008, o segundo Plano Nacional da Educação (2014-2024) faz referência ao planejamento escolar em duas estratégias: uma na meta 7, que trata sobre fomentar a qualidade da Educação Básica, e a outra, na meta sobre a gestão democrática.



A primeira faz referência direta à manutenção do modelo de planejamento estratégico instituído pelo PDE escola:

7.16. apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática; (BRASIL, 2014).

A segunda estratégia da meta 19, que trata da gestão democrática, por sua vez, está vinculada ao modelo de planejamento participativo e cita, dentre outros instrumentos de planejamento, o projeto pedagógico.

19.6. estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares; (BRASIL, 2014).

Há, portanto, duas questões a serem consideradas nesse marco legal orientador das prioridades para as ações governamentais. A primeira delas é fato da manutenção do modelo de planejamento estratégico na gestão escolar, o que pode caracterizar a perpetuação dos problemas já apontados pelas pesquisas acadêmicas. A outra questão diz respeito ao atrelamento do projeto pedagógico ao processo de avaliação de docentes e dos gestores da escola pela família, dirigindo a finalidade do que deveria ser a orientação pedagógica da escola para o modelo gerencialista de controle externo de resultados e, quiçá, de responsabilização.

O Plano Estadual da Bahia (2016-2026), semelhantemente ao PNE, fará referência ao planejamento no âmbito escolar na perspectiva do modelo gerencialista. De igual modo, as referências aparecem nas estratégias das metas 7 e 19 com redação semelhante ao do Plano Nacional.

Assim como a LDB, o PNE e o PEE abordam o projeto pedagógico de forma atrelada à gestão democrática da educação, com forte apelo à participação do coletivo da escola nessa tarefa, porém, a partir da ideia de uma “autonomia legislada” (PIRES, 2011), como se o aparato legal fosse suficiente por si só para se instaurar uma prática verdadeiramente autônoma no interior das escolas.

Nesses dispositivos legais, o projeto pedagógico, anteriormente, considerado como eixo norteador do trabalho educativo e apresentado como um instrumental tecnológico do qual a escola se dispõe para a efetivação desse trabalho, passa a ser considerado como uma condição necessária para o estabelecimento de critérios para a avaliação de docentes e gestores.

A forma como esses documentos concebem o projeto pedagógico terminar por estabelecer um conflito com a ideia de autonomia escolar, reduzida a aspectos meramente operacionais. Como resultado, o caráter técnico dado à autonomia retira da escola também a sua condição de conceber, participar e organizar o seu trabalho.



Para além do legal: construindo a identidade da escola

As políticas educacionais vigentes tem colocado em relevo a questão da autonomia associada à necessidade de mudanças nas instituições escolares. Com isso, atribuem, às escolas, aos profissionais que nelas atuam, aos alunos e à comunidade na qual se inserem, o poder e a responsabilidade por tal transformação, via implementação do projeto pedagógico. A responsabilização dos alcances, fracassos e limites de suas ações é, em última instância, da comunidade escolar, compreendida amplamente, envolvendo todo o coletivo que atua na escola: gestores, professores, funcionários, alunos e pais.

A compreensão dessa lógica situa-se na reforma dos aparelhos de Estado, que tem como ideário as concepções neoliberais que procuram desregular as relações do Estado e instituir mecanismos de regulação do mercado na educação. É nesse panorama que a autonomia é delegada às escolas públicas no Brasil. Assim, é admissível a correlação: delegar autonomia implica em responsabilizar cada unidade escolar pelo sucesso ou fracasso de suas ações, tendo em vista um padrão de qualidade estabelecido e avaliado oficialmente pelos órgãos centrais do sistema educacional brasileiro. Como afirma Monfredini (2002, p. 47), sob esse aspecto, “a autonomia como eixo orientador de políticas educacionais se constitui em instrumento essencial para a efetivação da racionalidade requerida na atual fase de acumulação do capital”.

As leis e decretos oferecem o aporte legal da autonomia, mas sozinhos não alcançam grandes realizações. Como assegura Barroso (2008), a autonomia não pode ser imposta, mas, sim, construída. Ninguém, ou melhor, nenhuma instituição se torna autônoma por mecanismos normativos externos. A autonomia imposta externamente seria como um canto da sereia, como possibilidade de realização humana, promessa até então não cumprida, como assinala Monfredini (2002). Para corroborar a sua ideia, a autora remete a Mészáros (1981), para quem

nenhuma instituição formalizada pode realizar o ideal do homem cuja ‘realização existe como uma necessidade interna’ porque isso implicaria a contradição de tornar exterior ao homem a sua própria realização. Essa tarefa pode ser auto-realização de fato, não pode ser, evidentemente, externa: só pode ser interna. Essa tarefa não poder ser executada para o homem senão pelo próprio homem (MÉSZÁROS, 1981, p. 169, *apud* MONFREDINI, 2002, p. 48).

Os limites concretos para a anunciada autonomia se revelam por meio do trabalho cotidiano nas unidades escolares, permitindo que os educadores conheçam o aspecto conservador da modernização proposta. Esses limites, que são de naturezas distintas, financeiros, materiais, humanos e burocráticos, que as escolas encontram para o exercício de sua autonomia, dificultam a implementação das ações propostas em seu projeto pedagógico, e até mesmo sua elaboração.

Para Cabral Neto e Silva (2004), os limites da autonomia escolar são marcados, dentre outros fatores, pela relativa incapacidade de decisão no âmbito interno das escolas. Os autores apontam que, na maioria das instituições públicas brasileiras, pode ser encontrada uma autonomia restrita, na medida em que as escolas se limitam a executar tarefas propostas pelos órgãos superiores do sistema educacional. Ressaltam que, após



décadas de cultura política centralizada e clientelista, torna-se difícil reverter essa postura apenas pela via da normatização que prevê a implementação da autonomia nas escolas públicas. E acrescentam que a autonomia construída, conforme postula Barroso (2008), enfrenta dificuldades reais, considerando que a

atual organização do sistema educacional, pauta-se em uma concepção de descentralização que realça o deslocamento de responsabilidades da execução de tarefas para o âmbito da escola, mas ao mesmo tempo busca manter, no nível central, a concepção das políticas e o controle do poder decisório (CABRAL NETO; SILVA, 2004, p. 9).

Para os autores, autonomia requer desburocratização, desregulamentação e transparência. A legislação deve concentrar-se em aspectos básicos e comuns ao sistema, bem como na fiscalização das questões que envolvam recursos públicos: autonomia muito regulada deixa de ser autonomia. A autonomia determinada por lei não tem a força necessária para romper com mecanismos e relações de poder historicamente construídas em nossa educação. É preciso que os profissionais que atuam na escola tenham autonomia para agir, o que sugere, também, mudanças na lógica da organização das instâncias superiores do sistema educacional, implicando em alteração substancial nas suas práticas, ampliando a concepção de gestão democrática.

Daí que, atrelar a existência do projeto pedagógico a uma maior autonomia e à vivência de práticas mais participativas no interior das escolas, não parece ser uma questão decorrente, como sinalizam os textos legais, em específico a LDB 9.394/1996 e o PNE/2014. Para que isso ocorra, o processo de elaboração e execução do projeto pedagógico deve superar a visão conservadora e extrapolar o centralismo burocrático, o que pressupõe o envolvimento de diferentes instâncias que atuam no campo educacional, não isentando a escola de romper com o imobilismo e transcender os limites impostos que cerceiam sua atuação.

Da mesma forma que a autonomia determinada por lei não tem força para efetivar uma prática autônoma de fato, pelo mesmo raciocínio, podemos supor que, também, a tradição centralizadora e burocrática não consegue neutralizar o potencial criativo, inventivo e, porque não, transformador do qual a educação e a escola, por extensão, são portadoras.

Por essa via, o coletivo da escola deve ser conclamado e incentivado a participar ativamente da construção do seu projeto pedagógico, assumindo sua intencionalidade pedagógica, cultural e profissional. A esse propósito, Veiga (2003b, p. 13) é enfática:

Fica claro que construí-lo, executá-lo e avaliá-lo é tarefa da escola; tarefa que não se limita ao âmbito das relações interpessoais, mas que se torna realisticamente situada nas estruturas e funções específicas da escola, nos recursos e limites que singularizam.

O envolvimento do coletivo da escola é fundamental para que a construção do projeto pedagógico seja possível, sendo necessário propiciar situações que lhes permitam aprender a pensar e a realizar o fazer pedagógico de forma coerente, através de um



aporte teórico-metodológico. Nessa tarefa, o papel da direção e da equipe pedagógica, supervisores e orientadores - no Estado da Bahia, coordenador pedagógico, é de essencial importância, pois a eles cabe a liderança e a coordenação do processo de construção do projeto pedagógico.

A questão da competência técnica e política desses profissionais, por certo, influi em suas condutas e opções na coordenação desse processo, facilitando ou não vivências mais participativas, fundadas no diálogo e na alteridade, como também na realização de estudos, pesquisas, ou outras estratégias, na busca de uma fundamentação teórica que forneça o norte para projeto pedagógico.

Não se deve esquecer que a construção do projeto pedagógico requer o embasamento em uma teoria pedagógica progressista que parta da prática social e que esteja comprometida em solucionar os problemas da educação, do currículo e do processo ensino-aprendizagem, capaz de oferecer os pressupostos filosóficos, sociológicos, epistemológicos e pedagógicos necessários para refletir o trabalho educativo como um todo.

Dessa forma, a elaboração do projeto pedagógico não é um processo que se concretize no vazio, ao contrário, exige a busca de um aporte teórico, de estudos, e, acima de tudo, compromisso com os fins da educação, como aponta Veiga (2003b). A disposição em buscar esses referenciais e o fôlego empreendido nessa tarefa, sem dúvida, depende do nível de relevância que lhes atribuem os coordenadores desse processo.

Em nossa pesquisa concebemos o projeto pedagógico em conformidade com Veiga (2003b, p. 13.), para quem esse documento

aponta um rumo, uma direção, um sentido explícito para um compromisso estabelecido coletivamente. O projeto pedagógico, ao se constituir em processo participativo de decisões, preocupa-se em instaurar uma forma de organização do trabalho pedagógico que desvele conflitos e as contradições, buscando eliminar as relações competitivas, corporativas e autoritárias, rompendo com a rotina do mando pessoal e racionalizado da burocracia e permitindo as relações horizontais no interior da escola.

Como assinala Veiga (1997), o projeto pedagógico não é um conjunto de planos e projetos de professores, nem somente um documento que trata das diretrizes pedagógicas da instituição educativa, mas um produto específico que reflete a realidade da escola, situando-a num contexto mais amplo que a influencia e que pode ser por ela influenciado. Portanto, trata-se de um instrumento que permite clarificar a ação educativa da instituição educacional em sua totalidade. E, para que tenha legitimidade, deve, pois, ser construído com a participação de todos os profissionais da instituição. Dito de outra forma, ser concebido solidariamente é o que lhe confere a possibilidade de sustentação e legitimação.

Em síntese, Veiga (2003b, p. 11) assinala as características do processo de construção/concepção e execução de um projeto pedagógico, que se pretende de qualidade. Quanto à concepção, deve apresentar as seguintes características:

- a) ser processo participativo de decisões;
- b) preocupar-se em instaurar uma forma de organização de trabalho pedagógico que desvele os conflitos e as contradições;



- c) explicitar princípios baseados na autonomia da escola, na solidariedade entre os agentes educativos e no estímulo à participação de todos no projeto comum e coletivo;
- d) conter opções explícitas na direção de superar problemas no decorrer do trabalho educativo voltado para uma realidade específica;
- e) explicitar o compromisso com a formação do cidadão.

Quanto à execução, um projeto político é de qualidade quando:

- a) nasce da própria realidade, tendo como suporte a explicitação das causas dos problemas e das situações nas quais tais problemas aparecem;
- b) é exequível e prevê as condições necessárias ao desenvolvimento e à avaliação;
- c) é uma ação articulada de todos os envolvidos com a realidade da escola;
- d) é construído continuamente, pois, como produto, é também processo.

Ainda cabe apresentar a definição de projeto pedagógico apresentada por Vasconcellos (1995), pelo caráter de provisoriidade que o autor lhe imprime, o que nos oferece os indicativos de sua constante avaliação e reelaboração. Segundo o autor, projeto pedagógico é a “sistematização, nunca definitiva, de um processo de planejamento participativo, que se aperfeiçoa e se concretiza na caminhada, que define claramente o tipo de ação educativa que se quer realizar” (VASCONCELOS, 1995, p.145).

Nessa concepção, o projeto pedagógico constitui-se num instrumento teórico-metodológico ideal para superar desafios. Trata-se de uma metodologia de trabalho que possibilita re-significar a ação de todos os agentes da instituição.

Considerações finais

Pensar o projeto pedagógico como um objeto da política implica na clareza de que a política educacional, sendo fruto da ação humana, ao se materializar no cotidiano escolar, pode adquirir uma conotação diferente daquela proposta pelos fazedores de política. Não existem escolas iguais, não podem, pois, existir projetos pedagógicos iguais. Cada instituição escolar imprimirá sua marca, sua identidade, aproximando-se mais ou menos de um projeto de educação emancipatória. Pois, como lembra Barroso (2008), a escola não é autônoma como uma instituição em si, mas como construção dos sujeitos que a integram.

A elaboração, implementação e avaliação do projeto pedagógico pode ser um meio de fortalecimento da autonomia escolar, favorecendo a participação dos atores que integram a instituição, contribuindo, assim, para a construção de uma gestão mais participativa e democrática. Isso impõe, porém, a necessidade de se romper com a lógica do instituído nos marcos legais que hoje conduzem as decisões e ações governamentais de exigirem um planejamento escolar centrado em um modelo gerencialista e construir novas formas de pensar e agir no interior das instituições escolares. Essa tarefa exige o protagonismo de todos aqueles que atuam no interior das escolas, em mecanismos coletivos e participativos.

Trata-se, portanto, de um processo de aprendizagem de novas vivências como possibilidade de criar outras racionalidades. Estar aberto a esse desafio é condição indispen-



sável para que o processo de elaboração e implementação do projeto pedagógico possa adquirir, como afirma Veiga (2003), uma perspectiva emancipatória, onde a inovação e o projeto pedagógico estejam articulados, integrando o processo com o produto, porque o resultado final é não só um processo consolidado de inovação metodológica, mas um produto inovador que provocará, também, rupturas epistemológicas, tendo em vista a melhoria dos serviços educacionais.

Referências

- APPLE, Michel W. *Educando à direita: mercados, padrões, Deus e desigualdade*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2003.
- BAHIA (Estado). *Lei n.º 13.559, de 11 de maio de 2016*. Aprova o Plano Estadual de Educação da Bahia – PEE e dá outras providências.
- BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura Syria. Carapeto (Org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p.11-32.
- BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Brasília, DF: Editora da UnB, 1991.
- BRASIL. *Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996*. Aprova as Diretrizes e Bases da Educação.
- _____. *Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação.
- _____. *Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação.
- CABRAL NETO, Antônio; SILVA, Tatiane Campêlo da. Projeto político-pedagógico como mecanismo de autonomia escolar. *Gestão em Ação*, Salvador, v.7, n. 1, p. 7-23, jan./abr., 2004.
- CANÁRIO, Rui. A escola: “das promessas” às “incertezas”. *Educação Unisinos* (Revista eletrônica). São Leopoldo, RS, v. 12, n. 2, p. 73-81, mai./ago., 2008. Disponível em: < http://www.unisinos.br/publicacoes_cientificas/educacao>. Acesso em: 7 mar. 2010.
- GARCIA, Luciane Terra dos Santos. *O Projeto político-pedagógico na perspectiva de consolidação da cultura organizacional e da autonomia da escola*. 2008. 282 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. 2008.
- GOMES, Suzana dos Santos. O plano de desenvolvimento da escola e os desafios da gestão escolar na rede pública. *Anais... 38 Reunião Nacional da Anped: Democracia em risco: a pesquisa e a pós-graduação em contexto de resistência*. São Luís, MA, 2017. p. 1-19.
- LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2003.
- MÉSZÁROS, István. *O poder da ideologia*. São Paulo: Ensaio, 1996.
- MONFREDINI, Ivanise. O projeto pedagógico em escolas municipais: análise da relação entre autonomia e manutenção e/ou modificação de práticas escolares. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 41-56, jul./dez., 2002.
- NÓBREGA, Cristiane Liberato da. *O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) numa perspectiva de governo democrático popular: uma análise da experiência na Rede de Ensino do Recife - PE*. 2005. 156 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.
- PIRES, Ennia Débora Passos Braga. *Projeto pedagógico e política educacional: um estudo em escolas da rede estadual de ensino da Bahia*. 2011. 209 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

ROSSI, Vera Lúcia Sabongi de. Um dança com máscaras de inovação. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 26, n. 92, p. 935-957, out., 2005.

SILVA, Maria Abádia da. Do projeto político do Banco Mundial ao projeto político pedagógico da escola pública brasileira. *Cadernos CEDES*, v. 23, n. 61, p. 283-301, dez., 2003.

SOUZA, Donaldo Bello de; MENEZES, Janaína Specht da Silva. Planos estaduais de educação: desafios às vinculações com outros instrumentos de gestão local da educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782017000400207&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 10 maio. 2018.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. *Planejamento: Plano de Ensino-Aprendizagem e Projeto Educativo*. São Paulo: Libertad, 1995.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Inovações e projeto político pedagógico: uma relação regulatória ou emancipatória. *Cadernos CEDES*, v. 23, n. 61, p. 267-281, dez., 2003(a).

_____. Perspectivas para reflexão em torno do projeto político-pedagógico. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro; RESENDE, Lúcia Maria Gonçalves de (Orgs.). *Escola: espaço do projeto político pedagógico*. 7. ed. Campinas, SP: Papirus, 2003(b).

_____. *Projeto político pedagógico: Uma construção possível*. 3. ed. Campinas, SP: Papirus, 1997.



