

PROPOSTA PEDAGÓGICA E AUTONOMIA DA ESCOLA

José Mário Pires Azanha

Notas preliminares

Em 1932, foi dado a público um documento que se tornou famoso e ficou conhecido como "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova". É um texto longo, dirigido ao povo e ao governo, que contém não apenas uma discussão de alguns aspectos da educação em geral, mas que também pretende estabelecer um roteiro para "a reconstrução educacional no Brasil". O redator foi Fernando de Azevedo, mas os signatários foram, além do autor, mais 25 homens e mulheres de alta expressão na vida nacional, dentre os quais vale destacar os grandes educadores Anísio Teixeira, Sampaio Dória, Lourenço Filho e Almeida Jr.

Esse documento teve uma continuada repercussão na educação brasileira em geral e na educação paulista em particular, durante pelo menos 30 anos. Se percorrermos suas dezenas de páginas ainda será possível encontrar algumas análises que não perderam valor e, até mesmo, a indicação de algumas soluções interessantes de problemas educacionais que permanecem até hoje. Contudo, outros eram os tempos e outra a mentalidade. No longo documento, a palavra "autonomia" aparece duas ou três vezes e apenas para indicar a conveniência de que, além das verbas orçamentárias, fosse constituído um fundo especial destinado exclusivamente a atender empreendimentos educacionais que assim ficariam a salvo de injunções estranhas à questão educacional.

Em 1933, o mesmo Fernando de Azevedo redigiu um outro documento, o "Código de Educação do Estado de São Paulo" (Decreto nº- 5.884 de 21 de abril de 1933) que reorganizava todo o sistema de ensino do Estado. Na sua abrangência incluía desde a organização administrativa e pedagógica das escolas rurais isoladas até a das escolas de formação do professor primário e do professor secundário. Além disso, o Código também dispôs sobre a organização administrativa e técnica do antigo Departamento de Educação, único órgão a cuidar das questões educacionais do Estado na época. Contudo, nos seus quase mil artigos (992), o Código, em uma única vez, disse que o professor deveria ter "autonomia didática dentro das normas técnicas gerais indicadas pela pedagogia contemporânea" (art. 239). Sobre a autonomia da própria escola nenhuma referência.

Em tempos mais recentes, as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº- 4.024/61 e lei nº- 5.692/71), embora sem usarem a palavra "autonomia", fixaram a norma de que cada estabelecimento, público ou particular, deveria organizar-se por meio de regimento próprio. Na Lei nº 4.024 essa norma estava no art. 43, que foi revogado pela Lei nº- 5.692/71 mas que manteve no seu corpo a norma do regimento próprio.

Neste rápido esboço pode-se perceber que, desde o "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova" até a Lei nº- 5.692/71, o uso da palavra "autonomia" foi escasso nos documentos

educacionais e, em nenhum momento, teve um significado que fosse mobilizador do magistério e indicativo de uma direção na solução de problemas educacionais. Até mesmo a norma do regimento próprio de cada escola que a Lei n°- 5.692/71 manteve no parágrafo único do seu art. 22 *foi*, na prática, cancelada nos arts. 7(l e 81, nos quais se permitiu a adoção de regimento comum pelas administrações de sistemas de

ensino. E esse cancelamento efetivamente ocorreu em São Paulo, tanto no nível do Município como no do Estado, onde foram instituídos regimentos comuns para as respectivas redes escolares.

Ainda em São Paulo, em 1983, um texto oficial da Secretaria de Estado da Educação focalizou, pela primeira vez, a questão da autonomia de maneira direta e com muita ênfase.

Nesse documento, que foi sobretudo uma convocação do magistério do Estado para uma ampla discussão de alguns problemas educacionais, a questão da autonomia da escola apareceu entrelaçada com a do regimento próprio, mas não se confundindo com ele. Aliás, este é um ponto muito importante que, quando é perdido de vista, dá ao problema da autonomia uma solução simplista que esvazia de interesse educativo a própria exigência da autonomia. A partir de então, o problema da autonomia tem aparecido cada vez com maior frequência nos documentos oficiais sem, contudo, significativas conseqüências práticas.

Como se pode ver, o tema da autonomia, desde o Manifesto dos Pioneiros, sempre mereceu escassa atenção e quando havia alguma, ela não ultrapassava o nível de uma reivindicação de maior liberdade regimental. No máximo, reivindicava-se maior liberdade dos professores com relação ao diretor e da escola com relação a outras instâncias administrativas. Mas, afinal de contas, liberdade para quê? Esta, que é a questão essencial, não tem sido suficientemente examinada nem respondida. No entanto, só a resposta clara a essa questão poderá situá-la nos seus devidos termos, já que a autonomia da escola apenas ganha importância se significar autonomia da tarefa educativa. Se não for assim, o assunto se reduz a uma mera questão regimental. É claro que regimentos escolares são importantes para organização e disciplina de rotinas escolares, mas não podemos confundir autonomia da escola com a existência de um regimento próprio. Aliás, regimento escolar é apenas uma condição administrativa para as tarefas essenciais da escola entendidas como a elaboração e a execução de um projeto pedagógico. E um projeto, como disse Castoriadis, é a "intenção de uma transformação do real guiada por uma representação do sentido dessa transformação e levando em conta as condições dessa realidade".

A questão da autonomia na nova LDB

Com relação a esse tema, a Lei nº 9.394/96 representa um extraordinário progresso, já que pela primeira vez autonomia escolar e projeto pedagógico aparecem vinculados num texto legal. O Artigo 12 (inciso I) estabelece como incumbência primordial da escola a elaboração e execução de seu projeto pedagógico e os Artigos 13 (inciso I) e 14 (incisos I e II) estabelecem que esse projeto é uma tarefa coletiva, na qual devem colaborar professores, outros profissionais da educação e as comunidades escolar e local.

Além dessas referências explícitas sobre a necessidade de que cada escola elabore e execute o seu próprio projeto pedagógico, a nova lei retomou no Art. 32 (inciso III), como princípio de toda educação nacional, a exigência de "pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas" que, embora já figure na Constituição Federal (Art. 205, inciso III), nem sempre é lembrado e obedecido. A relevância desse princípio está justamente no fato de que ele é a tradução no nível escolar do próprio fundamento da convivência democrática que é a aceitação das diferenças. Porque o simples fato de que cada escola,

no exercício de sua autonomia, elabore e execute o seu próprio projeto escolar não elimina o risco de supressão das divergências e nem mesmo a possibilidade de que existam práticas escolares continuamente frustradoras de uma autêntica educação para a cidadania. Na verdade, a autonomia escolar desligada dos pressupostos éticos da tarefa educativa poderá até favorecer a emergência e o reforço de sentimentos e atitudes contrários à convivência democrática.

A autonomia da escola numa sociedade que se pretenda democrática é, sobretudo, a possibilidade de ter uma compreensão própria das metas da tarefa educativa numa democracia. Sem essa possibilidade, não há como falar em ética do professor e em ética da escola, e sem isso, a autonomia deixa de ser uma condição de liberdade e pode até ser facilitadora da opressão. Sem liberdade de escolha, professores e escolas são simples executores de ordens e ficam despojados de uma responsabilidade ética pelo trabalho educativo. Nesse caso, professores e escolas seriam meros prestadores de serviços de ensino, de quem até se pode exigir e obter eficiência mas não que respondam eticamente pelos resultados de suas atividades. Como se vê, o tema de autonomia escolar é extremamente complexo já que, em seu nome, é possível também criar condições para edificação de um ambiente autoritário e opressivo resguardado por um regimento próprio. É claro que essa possibilidade é maior em estabelecimentos isolados do que naqueles que integram uma rede pública, pois neste caso, mesmo quando há regimentos próprios, sempre há um mínimo de diretrizes e de normas externas de acompanhamento, garantidoras de que a autonomia não favoreça um isolamento eventualmente indesejável do ponto de vista dos valores mais amplos de uma sociedade democrática.

É a partir desse quadro, em que se mesclam possibilidades negativas e positivas, que pretendemos adiantar algumas considerações sobre a questão da autonomia escolar no que diz respeito ao projeto pedagógico.

O projeto pedagógico na escola pública

A questão da autonomia escolar e de seu desdobramento num projeto pedagógico é, como problema, típico da escola pública que, a não ser em raríssimas exceções, integra uma rede de escolas e, por isso, está sempre sujeita a interferências de órgãos externos responsáveis pela organização, administração e controle da rede escolar. Essa situação não é, em si mesma, negativa, mas freqüentemente acaba sendo, porque órgãos centrais, com maior ou menor amplitude, tendem a desconhecer a peculiaridade de distintas situações escolares e decidem e orientam como se todas as unidades fossem idênticas ou muito semelhantes. A conseqüência mais óbvia e indesejável de tentativas de homogeneização daquilo que é substantivamente heterogêneo é o fato de que as escolas ficam ou sentem-se desoneradas da responsabilidade pelo êxito de seu próprio trabalho, já que ele é continuamente objeto de interferências externas, pois ainda que essas interferências sejam bem intencionadas não levam em conta que a instituição "escola pública" é uma diversidade e não uma unidade.

É aí que reside um grave problema da escola pública e é para resolvê-lo que se reivindica a autonomia do estabelecimento na elaboração e execução do projeto escolar próprio. Hoje, a própria lei reconhece o problema e indica a solução genérica, mas na sua implementação o problema pode reviver e até se agravar pelo risco de que órgãos da administração entendam que convém estabelecer normas, prazos e especificações para que as escolas cumpram uma nova exigência legal: a do projeto pedagógico. Se isso acontecer - e o risco sempre existe - aquilo que poderia ser um caminho para a melhoria do ensino público transforma-se em mais uma inútil exigência burocrática de papelada a ser preenchida.

O projeto pedagógico da escola é apenas uma oportunidade para que algumas coisas aconteçam e dentre elas o seguinte: tomada de consciência dos principais problemas da escola, das possibilidades de solução e definição das responsabilidades coletivas e

personais para eliminar ou atenuar as falhas detectadas. Nada mais, porém isso é muito e muito difícil.

Não obstante a insistente e cansativa retórica sobre a necessidade do trabalho participativo e a imposição de órgãos escolares que reúnem professores, pais e alunos, não há geralmente, a tradição

de um esforço coletivo para discutir, analisar e buscar soluções no âmbito das escolas. Cada vez há mais reuniões e cada vez mais elas são menos produtivas. Sem querer simplificar o problema, temos a convicção que uma das variáveis mais relevantes para compreender as razões das dificuldades de um trabalho escolar coletivo, na nossa tradição, está na própria formação do professor, especialmente, tal como é feita nos cursos de licenciatura, desde a sua criação.

Esses cursos foram organizados a partir de uma concepção do trabalho docente, como se este consistisse simplesmente em ensinar alguma coisa para alguém. Para realizar com êxito essa tarefa, o futuro professor - um meio especialista em alguma disciplina - aprende algumas noções de didática geral e especial, de psicologia da aprendizagem e de legislação. A parte prática da formação é, supostamente, completada por estágios junto a um professor da disciplina em questão. No fundo, essa formação pressupõe que o professor será um preceptor que deverá ensinar algo a alguém numa relação individualizada. Não se trata de fazer uma caricatura, mas de propor uma hipótese, a de que nossos cursos de licenciatura ainda não conseguiram focalizar a relação educativa no ambiente em que ela realmente ocorre, isto é, na sala de aula que, por sua vez, integra-se numa escola. O chamado "processo ensino/ aprendizagem", por exemplo, é uma abstração. O professor individual que ensina e o aluno individual que aprende são ficções. Seres tão imaginários como aqueles a que se referem expressões como "homo oeconomicus" ou "aluno médio" ou "sujeito epistêmico" e outras semelhantes.

Não se trata de por em dúvida a necessidade teórica e prática de expressões estatísticas ou abstratas, mas da utilidade que elas possam ter para orientar práticas de ensino muito pouco conhecidas que ocorrem em situações escolares muito diferentes. Por exemplo, é muito freqüente ouvir-se que houve uma deterioração da escola pública a partir de sua maciça expansão nos últimos trinta anos. Essa alegação aparentemente banal e simples, tem contudo uma pressuposição altamente discutível e provavelmente falsa. Trata-se da idéia de que havia uma instituição social chamada "escola pública" que cumpria a contento certas funções sociais e que, agora, essa mesma instituição está malogrando com relação a essas mesmas funções. Em resumo: pressupõe-se que as entidades "escola pública de trinta anos atrás" e "escola pública de hoje" sejam a mesma instituição, que antes cumpria bem as suas funções e agora não.

Foucault aconselhava a desconfiar das continuidades históricas. Seguindo esse conselho, poderíamos perguntar: de que critérios dispomos para afirmar a identidade institucional entre a escola de ontem e a escola de hoje? Nenhum, a não ser que inconscientemente comparemos uma instituição social com um organismo que, com o tempo, envelhece ou degenera. De um vegetal ou de um animal, podemos dizer que com o tempo eles envelhecem ou degeneram e que esse processo pode ser acelerado ou retardado por condições internas ou externas. Mas instituições sociais não são organismos e é muito discutível considerá-las, metaforicamente, como tais. Sem nenhuma dúvida, a instituição escolar de ontem é diferente da instituição escolar de hoje, mudou a clientela, mudaram os professores, mudaram práticas escolares, etc. Mudaram também valores, condições sociais, políticas, econômicas, etc. Quando ignoramos esse quadro amplo de mudanças e afirmamos que a escola se deteriorou e que a causa foi a expansão de matrículas, estamos apenas fazendo um lance retórico que não avança nem um pouco na compreensão das mudanças ocorridas.

Na escola de ontem, o professor e seus poucos alunos tinham a mesma extração social e partilhavam valores e maneiras de viver. Cabia aí, talvez, entender, até certo ponto, a função docente à semelhança de uma preceptoría. Aliás, numa perspectiva histórica, pode-se dizer que o preceptorado foi a atividade fundadora da docência escolar tal como ela se consolidou. Na antiga Grécia, os sofistas foram na verdade os primeiros professores, no sentido em que até hoje entendemos a profissão'. Eles não eram investigadores da verdade, mas antes "homens de ofício, cujo êxito comercial comprovava o valor intrínseco e a eficácia social"⁴ de seu ensino. Mediante

21

um pagamento, por vezes elevado, eles ensinavam grupos de jovens numa relação de "preceptorado coletivo", conforme a expressão de Marrou.

Essa relação pedagógica e preceptoral desde sua origem foi uma relação educativa de elite, refluindo a cada expansão da escola onde a relação era outra. Ao longo dos séculos, cada vez mais, a presença do preceptor foi sendo distintiva de casas reais, nobreza, grande burguesia e outros afortunados. Já no fim do século passado, H. Durand dizia que o preceptorado é "um assunto mais vasto do que parece, ele diz respeito inteiramente ao problema da escolha entre a educação particular e a educação pública"⁵, isto é, entre educação de elite e educação popular.

Hoje, a própria instituição da preceptoría desapareceu como instituição educativa, mas não sem deixar vestígios na pedagogia, nas teorias da aprendizagem e na própria concepção do professor. De qualquer modo seria ocioso comparar em termos de eficiência, práticas preceptorais com práticas escolares. Tratam-se de elementos próprios de relações pedagógicas que tiveram origem em situações sociais distintas nas quais prevaleciam concepções de educação diferentes'. No entanto, até hoje a concepção do professor, principalmente do licenciado, é tributária dos ideais educativos associados à figura e ao papel do preceptor.

Por isso, talvez, é que continuamos a insistir numa formação docente preceptoral na qual além do domínio da disciplina a ensinar, prevalece uma visão psicológica do educando. Mesmo os elementos didáticos que se associam a essa formação são condicionados por essa visão. Contudo, sabemos que nisso reside, talvez, uma dificuldade séria, para que esse professor, supostamente preparado para um trabalho de ensino individualizado, compreenda que a tarefa educativa da escola tem desafio que ultrapassa os limites do ensino e aprendizagem de disciplinas.

Voltando ao ponto de partida: a escola pública é uma instituição social muito específica com uma tarefa de ensino eminentemente social que, por isso mesmo, exigiria um esforço coletivo para enfrentar com êxito as suas dificuldades porque essas dificuldades são antes institucionais que de cada professor. Mas, de fato o que se tem é um conjunto de professores preparados bem ou mal, para um desempenho individualizado e que, por isso, resistem à idéia de que os próprios objetivos escolares são sócio-culturais e que até mesmo o êxito no ensino de uma disciplina isolada deve ser aferido em termos da função social da escola. Esse impasse foi claramente sintetizado por Gusdorf quando disse que o professor de latim precisa compreender que antes de ser professor de latim ele precisa ser professor, isto é, ele é membro de uma comunidade escolar com objetivos e um alcance social que vão além do ensino de qualquer disciplina.

Tentamos mostrar que, em geral, a formação do licenciado se faz a partir da idéia de que o bom professor é aquele capaz de ensinar bem a disciplina de sua escolha. Como vimos, isso porém não basta. Não é raro encontrar-se um bom corpo docente numa escola ruim. Contudo, para melhorar as escolas consideradas ruins a Administração Pública, em todos os níveis tem investido substancialmente no aperfeiçoamento do pessoal docente.

a) É claro que essas iniciativas são interessantes porque traduzem uma preocupação com o aperfeiçoamento do magistério e com a melhoria da qualidade do ensino. Contudo, há pontos que merecem alguns reparos. Tentaremos fazer esses reparos pela proposição de algumas perguntas. Será que o aperfeiçoamento do pessoal docente, em exercício, deve ser feito pela freqüência a cursos? Na verdade, a resposta a essa questão exige uma qualificação prévia. Se os objetivos desses cursos forem a modificação da própria prática docente, a resposta mais adequada será, provavelmente, não. Por algumas razões. A eventual melhoria das práticas docentes exigiria um

adequado conhecimento dessas próprias práticas e das condições em que elas ocorrem. E esse conhecimento raramente é disponível para os especialistas que ministram os cursos, simplesmente porque o assunto não tem sido objeto de pesquisas sistemáticas e continuadas. Como melhorar práticas que são desconhecidas? É claro que, em alguns casos, o longo tirocínio do especialista, que ministra o curso, poderá permitir suprir precariamente um inexistente conhecimento sistemático. Mas, uma política de aperfeiçoamento de pessoal não pode depender de tais eventualidades'.

b) Outra pergunta, outro reparo. O que há de comum entre os professores de uma mesma disciplina, mas de diferentes escolas, que são reunidos em dezenas ou centenas para serem aperfeiçoados? O simples fato de que lecionam a mesma disciplina não significa que tenham as mesmas dificuldades e que enfrentem os mesmos problemas. Na verdade, os esforços de aperfeiçoamento do magistério usualmente repetem e eventualmente agravam os equívocos já presentes na formação acadêmica, ignorando que a entidade que deve ser visada é a escola e não o professor isolado. Voltemos brevemente a esse ponto. O professor que ensina numa escola é um profissional *sui-generis*³. Diferentemente de outras situações profissionais o exercício da profissão de ensinar só é possível no quadro institucional da escola. O fato eventual de que se ensine particularmente fora da escola não é relevante para caracterizar o professor. Qualquer especialista numa disciplina poderia fazer isso. No caso do médico ou do advogado, por exemplo, a situação é diferente. Esses profissionais podem exercer a sua profissão tanto particularmente como num quadro institucional, e essas diferentes perspectivas profissionais são levadas em conta na respectiva informação.

É possível que um professor isolado se aperfeiçoe no conhecimento de sua disciplina mas não enquanto professor de uma dada escola. Neste último caso, o aperfeiçoamento do professor precisa ocorrer no quadro institucional em que ele trabalha, já que as dificuldades de seu trabalho de ensino, apenas eventualmente serão metodológicas ou didáticas. Não fosse assim, não se compreenderia que o bom professor em uma escola seja mau numa outra ou vice-versa. No entanto, isso é freqüente.

Enfim, a melhoria do ensino é sempre uma questão institucional e uma instituição social, como é a escola, é mais do que a simples reunião de professores, diretor e outros profissionais. A escola, ou melhor, o mundo escolar é uma entidade coletiva situada num certo contexto, com práticas, convicções, saberes que se entrelaçam numa história própria em permanente mudança. Esse mundo é um conjunto de vínculos sociais fruto da adesão ou da rejeição de uma multiplicidade de valores pessoais e sociais.

A idéia de um projeto pedagógico, visando a melhoria desse mundo com relação às suas práticas específicas, será uma ficção burocrática se não for fruto da consciência e do esforço da coletividade escolar. Por isso, é ela, a escola, que precisa ser assistida e orientada sistematicamente e seus membros temporários, que são os professores, não devem ser aperfeiçoados abstratamente para o ensino de sua disciplina, mas para a tarefa coletiva do projeto escolar.

Considerações finais

Berger e Luckmann disseram, no livro "A construção social da realidade", que a integração interna de uma instituição social depende em grande parte do "conhecimento primário" que os seus membros têm a respeito da própria instituição. Por "conhecimento

primário" eles se referem às práticas, num sentido amplo, que se traduzem nas rotinas, nos saberes, nas crenças e nos valores que impregnam as relações sociais e definem papéis e expectativas no quadro institucional'.

Essas idéias são importantes para o que nos interessa neste trabalho porque o projeto pedagógico é no fundo, um esforço de integração da escola num propósito educativo comum, a partir da

identificação das práticas vigentes na situação institucional. Não apenas as práticas estritamente de ensino, mas também todas aquelas que permeiam a convivência escolar e comunitária. É de todo esse universo de "práticas discursivas" e "não discursivas" que é preciso tomar consciência para compatibilizá-las com os valores de uma educação democrática.

Num projeto pedagógico tudo é relevante na teia das relações escolares, porque todas elas são potencialmente educativas ou deseducativas. Ensinar bem, por exemplo, não é apenas ensinar eficientemente uma disciplina, mas é também o êxito em integrar esse ensino aos ideais educativos da escola. Enfim, o importante é a motivação e o empenho comum numa reflexão institucionalmente abrangente e o firme propósito de alterar práticas nos sentidos indicados por essa reflexão. Para isso, não há fórmulas prontas e convém não esperar auxílio de uma inexistente "ciência dos projetos" ou de roteiros burocratizados. Elaborar o projeto pedagógico é um exercício de autonomia.

-
- 1 Na verdade, esse é o subtítulo do documento "A Reconstrução Educacional no Brasil", publicado em 1932 pela Companhia Editora Nacional. Este parágrafo e os quatro seguintes já figuraram no artigo "Autonomia da escola, um reexame", de nossa autoria.
 - 2 Documento Preliminar para Reorientação das Atividades da Secretaria, Secretaria de Estado da Educação, São Paulo, 1983. Nossa autoria. ' Socrates, Platão, Aristóteles e seus epígonos tiveram discípulos e não propriamente alunos. A academia e o Liceu eram antes "confrarias filosóficas" do que escola. Cf. Marrou, H.I. - Histoire de l' éducation dans L' Antiquité, Editions du Seuil, 2ª edição, 1948, Paris, p.496.
 - 4 Idem, ibidem, p. 85
 - 5 Durand, H. - "Precepteur" in Nouveau Dictionnaire de Pédagogie (org.) Buisson, E Librairie Hachette, 1914, Paris, p. 1676.
 - 6 Marrou, op. Cit. p. 63 e p. 204

- 7 Este parágrafo já figurou no artigo "Comentários sobre a formação do professor em São Paulo", de nossa autoria.
- 8 Berger, P e Luckmann, T. - A construção social da realidade, trad. de E de Souza Fernandes, Vozes, Petrópolis, 51 edição - 1983, p. 77 e passim.