
***Projeto político-pedagógico,
autonomia e gestão democrática da escola:
uma perspectiva habermasiana***

Bianco Zalmora Garcia*

A reciprocidade intrínseca entre gestão democrática e projeto político-pedagógico

Na tentativa de delinear os contornos de uma práxis social voltada para a emancipação dos sujeitos e para a democratização da sociedade, o empreendimento teórico de Jürgen Habermas, consubstanciado na *Teoria da Ação Comunicativa*, propõe-se a reconstruir a unidade dialética da relação teoria e prática na coordenação das ações e, deste modo, mediante a consideração do componente comunicativo da razão, constituir uma fundamentação normativa da teoria social crítica. A partir do estabelecimento de uma mudança paradigmática¹ - do paradigma da razão instrumental para o paradigma da razão comunicativa -, a teoria habermasiana fundamenta-se na linguagem e na competência argumentativa dos sujeitos, os quais, uma vez envolvidos em constante interação lingüística, nas relações sociais estabelecidas, visando um consenso racional a ser conquistado através de processos comunicativos, participam efetivamente da construção de contextos democráticos, argumentativamente estabelecidos². A busca pelo consenso racional, operacionalizado através de trocas intersubjetivas e argumentativas,

* Docente do Departamento de Filosofia da Universidade Estadual de Londrina, onde atualmente exerce o cargo de Diretor de Apoio à Ação Pedagógica da Coordenadoria de Assuntos de Ensino de Graduação. Mestre em Educação e doutorando na área de Filosofia da Educação pela Universidade de São Paulo. Desenvolve pesquisa sobre a Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas na construção e gestão democrática do Projeto Político-Pedagógico e a constituição de uma Ética discursiva na Escola pública. Participa da Equipe Técnica do Instituto Paulo Freire, São Paulo-SP.

implica o desenvolvimento de uma ética discursiva constituída em torno de alguns princípios orientadores da ação social, os quais configuram uma pragmática universal, capaz de esboçar uma ação política que se ajuste aos critérios de racionalidade e de autonomia democrática. Entretanto, as possibilidades efetivas de trocas intersubjetivas, orientadas para uma ação política integrada com base comunicativa, apresentam-se sufocadas por imperativos funcionais de autoregulação próprios do sistema social. É nesta perspectiva paradigmática que, ao longo deste trabalho, procuro tematizar as questões teórico-práticas em torno da construção e gestão democrática do projeto político-pedagógico da escola pública.

Com efeito, na perspectiva do marco teórico habermasiano, o procedimento democrático, constitutivo da esfera pública³, emerge como fundamento normativo necessário⁴, não somente para a legitimação da ordem institucional, mas sobretudo para a instauração processual de uma ação política emancipatória. Deste modo, considerando o caráter que institui a legitimidade do processo democrático, no que se refere especificamente ao contexto escolar, a permanente construção democrática do projeto político-pedagógico deve ser fonte de normatização legítima da *práxis* escolar e não um simples meio factual de organização da instituição. Entretanto, além disso, em virtude do nexa necessário entre teoria e prática, pelo qual não se pode desvincular emancipação e democratização, o projeto político-pedagógico, por seu primado na instituição escolar, não apresenta apenas uma força legitimadora, mas apresenta potencialmente uma força emancipatória, à medida que se constrói democraticamente.

Portanto, concebo o projeto político-pedagógico como expressão operativa de uma intencionalidade ético-política e pedagógica compartilhada e assumida consensualmente por todos os sujeitos de ação envolvidos na *práxis* escolar, no exercício de sua soberania. Desta forma, pensar a possibilidade da construção do projeto político-pedagógico mediante processos autoritários e centralizadores implica necessariamente numa contradição fáctica entre a institucionalização ilegítima de uma ordem de dominação e o desenvolvimento de uma ação emancipatória, a qual tem na democracia substantiva o seu fundamento normativo. Aliás, o próprio conceito de soberania popular traz em si um conteúdo radicalmente democrático, o que, por sua vez, engendra o conceito de autonomia política⁵. Neste sentido, portanto, a gestão democrática e o projeto político-pedagógico apresentam-se como interfaces indissociáveis de uma *práxis* verdadeiramente emancipatória que se pode implementar na coordenação das ações desenvolvidas na escola pública.

Ora, ao considerar a reciprocidade necessária entre gestão democrática e projeto político-pedagógico, ou de outra maneira, que a gestão democrática da escola constitui-se como uma exigência intrínseca do projeto político-pedagógico

e que, por sua vez, a realização do projeto político-pedagógico exige necessariamente a democratização efetiva da sua gestão na escola, não se pode, pois, conceber a legitimidade de um projeto político-pedagógico, associando-o a uma gestão autoritária e antidemocrática, constituída por mecanismos de cooptação ou de coerção, que se configuram dentro de um modelo centralizador de organização da escola e do próprio sistema educacional na qual se insere.

Apropriando-me de algumas premissas significativas da teoria habermasiana, concebo a escola como espaço comunicacional, em cuja *práxis* se pode vislumbrar a existência de um potencial emancipatório e uma racionalidade, em estado prático, incrustados nas estruturas das interações lingüísticas desenvolvidas nas relações de reciprocidade e cooperação que se constituem necessariamente nos processos participativos de tomada de decisões, de condução das ações e de avaliação institucional. Este potencial pré-reflexivo e esta racionalidade contêm um substrato ético-normativo imprescindível para coordenar a ação social desenvolvida na escola, mediante a mobilização das liberdades comunicativas. Portanto, nesta perspectiva, para que se possa desenvolver as estruturas comunicativas da escola, o projeto político-pedagógico da escola pública apresenta-se como a possibilidade de uma intervenção intersubjetivamente construída através de ações coordenadas dentro de processos comunicativos, os quais, tendo por condição de sua efetivação a autonomia da escola em relação ao sistema educacional, em seus diversos níveis, configuram relações de solidariedade e de cooperação, pautadas em acordos normativamente estabelecidos no sentido de uma gestão escolar efetivamente democrática. Entretanto, não se pode deixar de constatar que, a partir do conceito habermasiano de colonização do *mundo vivido*, as possibilidades de troca intersubjetiva no fluxo das ações orientadas para a construção do projeto político-pedagógico associadas aos processos constitutivos da gestão escolar apresentam obstruções patológicas, decorrentes das invasões sistêmicas sobre os espaços comunicativos da escola, as quais ampliam os domínios de uma racionalidade instrumental. Ora, as iniciativas participativas desenvolvidas nos processos de construção do projeto político-pedagógico, associadas à efetivação de práticas democráticas de gestão escolar, permitem resgatar aqueles domínios de ação (e racionalidade) comunicativa sufocados pelos imperativos sistêmicos que impuseram uma burocratização da escola pública, alicerçada na lógica da racionalidade instrumental.

De fato, apesar das invasões sistêmicas, é possível visualizar parcial ou totalmente, no processo de construção do projeto político-pedagógico, articulado aos procedimentos democráticos de gestão escolar, espaços não-coercitivos que possibilitam a realização das ações coordenadas pelo entendimento intersubjetivo, em processos interativos, concomitante às ações coordenadas por conexões funcionais, praticadas no cotidiano escolar.

A autonomia como condição de possibilidade de processos democráticos voltados para a construção e gestão do projeto político-pedagógico

Em virtude da concepção da escola como o espaço público onde, através de processos eminentemente democráticos de tomada de decisão, implementados nos diversos momentos interdependentes de planejamento, execução e avaliação, o projeto político-pedagógico deve se fazer coletivamente, o que pressupõe uma efetiva autonomia para se alcançar um entendimento compartilhado acerca dos valores e normas, que configuram a intencionalidade ético-política da ação educacional assumida por todos os sujeitos de ação presentes nos diversos segmentos envolvidos no cotidiano da escola (prática de entendimento), bem como alinhar um compromisso coletivo acerca dos objetivos e metas a serem alcançados (prática de negociação). E, por sua vez, dialeticamente, estes mesmos processos, que pressupõem a autonomia como condição de sua possibilidade, resgatam-na e consolidam-na processualmente de forma mais ampla e radical.

Assim, o projeto político-pedagógico, construído mediante processos de ação-reflexão-ação co-participada, deve determinar os parâmetros da relação da escola com o sistema, em cujo quadro normativo-legal-institucional se insere, e das relações interpessoais de poder que se desenvolvem no cotidiano escolar, nos eixos administrativo, financeiro e pedagógico. Por este modo, compreende-se a exigência de uma reestruturação organizacional capaz de proporcionar as condições favoráveis para a implementação de mecanismos efetivos de participação, distribuição e descentralização do poder de decisão e controle das ações, nos níveis micro e macro-institucionais da gestão educacional, de modo que a autonomia na relação escola-sistema possa se tornar realmente factível e, conseqüentemente, a escola pública possa construir e gerenciar coletivamente seu projeto escolar. Tais processos devem ser constituídos permanentemente, uma vez que, considerando a temporalidade e conseqüente provisoriade dos princípios normativos, diretrizes e estratégias definidas coletivamente, a construção do projeto político-pedagógico se reveste de um caráter inconcluso, permanentemente aberto.

José Mário Pires Azanha, ao delinear o grave problema da escola pública decorrente das interferências homogeneizadoras do sistema educacional, afirma:

“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 consequência 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" (1998: 3-4).

Recentemente promulgada no Brasil, a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (Lei Nº 9.394/96), em vigor, representa um significativo progresso, já que pela primeira vez um documento legal apresenta referências explícitas sobre a necessidade de que cada escola, no exercício de sua autonomia, elabore e execute coletivamente a sua própria "proposta pedagógica"⁶. O artigo 12º (inciso I)⁷ estabelece como incumbência primordial da escola a elaboração de sua "proposta pedagógica" e os artigos 13º (inciso I)⁸ e 14º (incisos I e II)⁹ estabelecem que essa "proposta pedagógica" ou "projeto pedagógico" é uma tarefa coletiva, na qual devem colaborar professores, outros profissionais da educação e as comunidades escolar e local. Neste sentido, a Lei n.º 9.394/96 evidencia a necessidade de desburocratizar a Educação, promovendo a descentralização do sistema e imprimindo maior autonomia aos estados, municípios e às escolas.

Apesar deste avanço significativo da *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* não se pode deixar de considerar que a autonomia não é apenas outorgada por instrumentos legais, mas sobretudo conquistada e construída. Neste sentido, ao desenvolver uma análise da autonomia da escola como um conceito operacional, Carmen Moreira de Castro Neves (Neves, 1996: 115), afirma que, nos processos de descentralização administrativa dos sistemas educacionais, a autonomia é outorgada à medida que a lei cria facilitadores institucionais e encaram os agentes escolares como sujeitos da ação institucional, o que lhes confere uma legitimidade maior e permite-lhes um fundamento legal para negociar os mecanismos que possibilitam o exercício da autonomia. Tais mecanismos, além das próprias normas e parâmetros legais, constituem-se em recursos humanos, financeiros, infra-estrutura material. Entretanto, tanto a lei como os demais mecanismos não bastam por si só para assegurar a autonomia. É preciso, simultaneamente, vontade e decisão política dos dirigentes maiores dos sistemas e competência dos sujeitos de ação da escola em consolidá-la. Levando em conta o caráter operacional de autonomia, não basta considerá-la apenas a partir de sua dimensão ético-política, mas também em sua dimensão técnica: por sua complexidade, a referida autora entende que:

“Por ser um fato político, filosófico, administrativo, econômico, jurídico, sociocultural e pedagógico, a autonomia é uma categoria densa, que exige alto grau de compromisso e de competência ético-profissional. Dessa forma, não basta outorgar autonomia e investir em infra-estrutura (...): é preciso que os atores institucionais sejam capazes de exercê-la. A capacidade traduz-se não só em habilitação, como também em habilidades para buscar elaborar e processar informações, desenvolver argumentos, analisar criticamente, negociar, liderar, incentivar a inovação, viabilizar experiências, estar em sintonia com os avanços tecnológicos e as modernas técnicas de gestão, orçamento e desenvolvimento organizacional, dentre outras” (Neves, 1996: 115s).

Considerando que a questão da autonomia não se esgota num conjunto de condições para sua operacionalização, José Mário Pires Azanha enfatiza:

“É preciso uma clara consciência (...) de que a autonomia não é algo a ser implantado, mas, sim, a ser assumido pela própria Escola. Não se pode confundir, ou permitir que se confunda, a autonomia da Escola com apenas a criação de determinadas condições administrativas e financeiras. A autonomia escolar não será uma situação efetiva se a própria Escola não assumir compromissos com a tarefa educativa” (Azanha, 1993: 45).

Na verdade, a autonomia da escola apresenta-se como uma temática cuja importância mostra-se cada vez mais crescente, refletindo uma tendência mundial encontrada na dinâmica das modernas organizações públicas ou privadas. Neste sentido, Carmen Moreira de Castro Neves salienta que a aceitação da autonomia, longe de significar a adoção de uma mera descentralização administrativa, implica uma ruptura radical no modo tradicional de compreender a estrutura político-administrativa educacional e, deste modo, “impõe um novo padrão de política, planejamento e gestão educacionais, tanto do ponto de vista da escola como dos sistemas de ensino” (Neves, 1996: 96s).

A racionalidade comunicativa presente nos processos participativos: a participação como fundamento normativo

Nadja Hermann Prestes ressalta que, na formulação habermasiana, a racionalidade surge de um processo efetivo de comunicação que ocorre entre indivíduos situados num contexto histórico-político, que compartilham o mundo vivido. O racional não diz respeito exclusivamente àquelas decisões estratégicas para atingir determinados fins, mas inclui os aspectos ético-formativos e estético-expressivos. Baseia-se no entendimento racional obtido pelos participantes da comunicação, que se dá através da linguagem, sobre a compreensão de fatos objetivos e sociais. A racionalidade não tem mais seu fundamento último no sujeito, mas no mundo prático e intersubjetivo (Prestes, 1996: 294).

De fato, a racionalidade comunicativa fundamenta-se nas práticas interativas, mediatizadas lingüisticamente, desenvolvidas por sujeitos comunicativamente competentes. Neste sentido, ela se manifesta nos consensos ou acordos obtidos pelos sujeitos que preservam tão somente regras pragmáticas imanentes à comunicação. Para ativar os poros de uma racionalidade comunicativa na *práxis* escolar é preciso, portanto, ter em conta que ela somente emerge na prática comunicativa realizada cotidianamente, o que permite indicar algumas possibilidades procedimentais relativas à reconstrução racional das práticas que se podem implementar na direção de um modelo comunicativo de gestão da escola configurada pelo seu projeto político-pedagógico.

Em geral, quando se discutem os problemas procedimentais relacionados ao projeto político-pedagógico, o foco central da discussão recai sobre as formas estratégicas de participação efetiva dos sujeitos da ação pertencentes aos diversos segmentos envolvidos no cotidiano escolar ao longo de todo processo de sua construção. Sem dúvida, não há objeção quanto ao fato de que a problemática recaia sobre a participação como fulcro do processo decisório, nas ações de planejamento e de avaliação da *práxis* escolar, no sentido da definição e redefinição das diretrizes relacionadas à organização da escola e, conseqüentemente, da gestão democrática de sua prática educativa. Todavia, o que se constata factualmente nas práticas desenvolvidas nas escolas é um enfoque instrumental da participação, subjacentes aos processos de construção e gestão do projeto político-pedagógico da escola. Distanciando-me de uma equivocada concepção instrumental de participação, que a torna um mecanismo externo ou à margem do conjunto das práticas desenvolvidas, entendo a participação como constitutiva das práticas dialógicas voltadas para o entendimento intersubjetivo e que, portanto, encontra na racionalidade comunicativa o substrato ético de sua dinamicidade. Por sua vez, é justamente esta racionalidade comunicativa que torna a participação o fundamento normativo para a instauração processual de contextos democráticos, argumentativamente estabelecidos, no cotidiano escolar.

Neste sentido, afirma Nadja Hermann Prestes:

“O fundamento da ação dialógica encontra-se na participação do sujeito em um mundo compartilhado com outros sujeitos. Isso tem validade para as diferentes instâncias no processo pedagógico, seja no plano da relação professor-aluno seja no plano da definição da política educacional, da administração e da relação com outras áreas do conhecimento científico” (1997: 230).

A instrumentalização da participação e o esvaziamento do conceito de autonomia: a descentralização como estratégia sistêmica

Todos os estudos ou ensaios recentes enfatizam a necessidade emergencial de reorganização institucional dos sistemas educacionais a ser desenvolvida em dois eixos: a descentralização e a integração (Silva, 1993: 24-27)¹⁰, considerando a escola como *locus* privilegiado desta reestruturação, o que consiste basicamente no deslocamento do centro de decisão do nível central para as unidades que prestam diretamente o serviço educativo. De fato, por um lado, não se pode deixar de considerar que as estruturas centralizadoras e burocráticas da administração pública do ensino sejam uma das condições que impedem a realização de espaços de autonomia das escolas públicas cada vez mais ampliados. No entanto, por outro lado, é preciso compreender que tal consideração não abarca toda a complexidade do problema. De qualquer forma, a questão que se coloca é a seguinte: as ações políticas a que se referem as iniciativas estratégicas de descentralização administrativa dos sistemas educacionais asseguram a ampliação efetiva dos espaços da autonomia da escola? Não obstante a reconhecida relevância das reformas que atualmente se processam neste sentido, entendo que tais iniciativas descentralizadoras quando configuram estratégias voltadas exclusivamente para a racionalização funcional do aparato técnico-administrativo, supostamente como base para o aperfeiçoamento da qualidade do ensino, não atingem o ponto nodal da problemática em torno de uma política educacional orientada para a autonomia da escola. Ora, não se pode negar que a ampliação dos espaços de autonomia política da escola, em seu caráter relacional e operacional, constitui-se em estratégia necessária para implementar uma democracia substantiva. Entretanto, não se pode deixar de reconhecer a sua complexidade devido aos seus desdobramentos relacionados aos eixos administrativo, financeiro e pedagógico da organização escolar, em cuja trama de relações macro-institucionais e micro-institucionais se constituem.

A necessária ampliação dos espaços de autonomia da escola¹¹ implica o seu direito em elaborar e gestar coletivamente o projeto político-pedagógico, constituindo a sua identidade institucional, com a participação efetiva da comunidade escolar nos processos de decisão, execução e avaliação. Em outras palavras, a escola pública passa a ser pensada como portadora de identidade, o que significa, principalmente, reconhecê-la como portadora de um projeto de ação construído coletivamente.

Dentre as práticas que se têm generalizado nos últimos anos nas redes oficiais de ensino público em nosso país, destacam-se as iniciativas de democratização dos processos de decisão internos da escola. Diferentes encaminhamentos têm sido dados nessa direção, dentre os quais se pode destacar, no tocante àquelas medidas mais permanentes e abrangentes, a constituição de

órgãos colegiados compostos por representantes dos diferentes segmentos que estão envolvidos com a unidade escolar: direção, professores, funcionários, alunos e pais de alunos. Na verdade, não se pode deixar de considerar que a escola, tradicionalmente distanciada da comunidade externa, ainda resiste à entrada da população, ressaltando aqueles esforços louváveis para participação popular no Conselho de Escola e outras instâncias representativas. Entretanto observa-se, na realidade, que os professores e, sobretudo, direção e membros das equipes administrativas das escolas, mesmo que em seus discursos se mostrem abertos ao diálogo com a “comunidade”, de fato acabam por erguer uma grande quantidade de obstáculos à participação. Ainda possuem uma visão utilitarista da participação da população, na forma de mão-de-obra gratuita ou de massa de manobra para a legitimação de procedimentos adotados arbitrariamente, o que termina por levar a uma presença apenas episódica e acrítica dos usuários da escola em seu interior. Frequentemente, as melhorias alcançadas na escola, através da participação da população, pertencem sobretudo ao campo das questões materiais e financeiras relacionadas à organização funcional da escola. Mas, as questões teórico-práticas, de cunho didático-pedagógico -cerne de um projeto político-pedagógico- e por isso extremamente relevantes para o desenvolvimento qualitativo do processo educacional, são abordadas tangencialmente. Certamente, esta posição não vem desconsiderar que o encaminhamento acertado de questões administrativas possa contribuir para a geração de condições mais satisfatórias para o funcionamento da unidade de ensino, o que, por sua vez, pode levar ao avanço pedagógico.

Daí, como se pode notar, a participação e, por decorrência, a gestão democrática, podem ter duas abordagens distintas: (a) na perspectiva instrumental ou (b) na perspectiva substantiva ou ético-política. Não posso deixar de considerar que, a meu ver, a problemática da maioria dos discursos supostamente democratizantes que tematizam a participação na gestão escolar com ênfase apologética, talvez por carência de um aporte teórico adequadamente elaborado ou por interesses estratégicos tácitos, sobrepõem a perspectiva instrumental à perspectiva substantiva de participação. Deste modo, esvazia-se a participação de seu conteúdo teórico-prático, tornando-a uma mera adjetivação metodológica aos processos de construção e gestão do projeto político-pedagógico. Disto decorre a instrumentalização das instâncias de representação na organização escolar, tais como, Conselho de Escola, Associação de Pais e Mestres, Grêmios Estudantil, Conselhos de Classe e outros, legitimando práticas verticalizadas, fragmentadas e autoritárias encobertas sob o véu discursivo dos jargões democráticos.

Esta visão utilitarista, voltada para a instrumentalização da participação da comunidade na escola, vem confirmar a expulsão da ação comunicativa, substituindo-a pela ação estratégica, que prescinde de atos intersubjetivos, mediatizados lingüisticamente, para a coordenação normativa da ação. Em lugar

de se promover o entendimento e a solidariedade entre todos os sujeitos de ação envolvidos na *práxis* escolar, através de mecanismos argumentativos, desenvolve-se o agir instrumental, estrategicamente voltado para consecução de determinados fins adequados aos interesses sistêmicos. De fato, para a descolonização da escola, resgatando a sua infra-estrutura comunicativa, considero que ela deveria proporcionar e institucionalizar espaços formais ou informais de efetiva participação para que os educadores, profissionais de apoio administrativo, pais e alunos possam se reunir e estudar um determinado assunto, aprofundando temas e trocando experiências, avaliando ações desenvolvidas ou em desenvolvimento, orientando-se para formas de atuação individuais/coletivas no trabalho pedagógico, bem como de superação de problemas encontrados no cotidiano escolar. O que quero enfatizar é que o fundamento normativo das ações dialógicas promovidas no cotidiano escolar encontra-se na participação dos sujeitos de ação envolvidos, numa relação de intersubjetividade lingüística, voltada para o entendimento, o consenso, a solidariedade e compromisso cooperativo, que consolidam um processo permanente de construção do projeto político-pedagógico. Isso tem validade para as diferentes instâncias da gestão escolar, seja no plano administrativo-político, seja no plano didático-pedagógico.

A busca de uma efetiva autonomia e democratização da Escola pública implica em mudanças estruturais e funcionais que, por sua vez, demandam um novo paradigma organizacional que certamente poderá ser encontrado na teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas. No contexto da teoria habermasiana, os mecanismos que buscam coordenar as ações através de processos comunicativos, no sentido de alcançar o entendimento, surgem como uma reação aos processos de colonização sistêmica que atingem, cada vez mais, as esferas públicas e privadas nas sociedades capitalistas contemporâneas e que são responsáveis por um crescente número de patologias que caracterizam estas sociedades. No caso da escola¹², a teoria habermasiana permite delinear a compreensão de seu processo de burocratização. Este processo tem como consequência uma série de patologias, uma vez que os mecanismos sistêmicos não fornecem os instrumentos mais adequados para lidar com os problemas práticos que dependem essencialmente, para sua solução, de processos comunicativos de busca de entendimento. A única saída terapêutica para sanar estas patologias é a reconquista dos espaços interacionais que lhe foram usurpados pelo sistema. Assim, as iniciativas participativas desenvolvidas e institucionalizadas no processo de construção permanente do projeto político-pedagógico e de sua gestão possibilitam à escola, enquanto esfera do mundo vivido, resgatar aqueles domínios comunicativos sufocados por uma organização burocrática e autoritária, abrindo espaço para que a coordenação das ações se dê através de procedimentos interativos, promovendo seu papel de integração social.

Em todos os estudos mais recentes, que associam o desenvolvimento do projeto político-pedagógico aos processos de gestão democrática, encontram-se

princípios e conceitos significativos relacionados a pressupostos procedimentais necessários para operacionalizar democraticamente a coordenação normativa da *práxis* escolar, tais como, descentralização e desconcentração do poder de decisão que possibilitem o planejamento participativo, instauração de contextos institucionais que assegurem a horizontalidade, o diálogo e a interatividade, trabalho coletivo, cooperativo e solidário, dentre outros que, igualmente, apresentam-se contrários àquelas formas autocráticas, verticalizadas e centralizadoras de planificação e de administração, fundadas na separação entre os que decidem e aqueles que executam.

Entretanto, observa-se também que, de uma forma cada vez mais acentuada, nos discursos oficiais que acompanham os ensaios de reforma administrativa e, sobretudo, aqueles relacionados às políticas educacionais de alguns sistemas de ensino público em seus diferentes níveis municipal, estadual ou federal, efetuados em gestões mais recentes, estes pressupostos vêm ganhando uma nova apropriação, a partir de seu enquadramento em uma lógica determinada unidimensionalmente pela racionalidade técnico-instrumental que, por sua vez, esvazia-os de sua significação ético-política e pedagógica. Neste sentido, considerando as reformas educacionais propostas pelo setor público, cuja tendência geral se volta para a descentralização dos poderes de decisão e dinamização da capacidade de coordenação e planejamento da instituição de ensino, destaco que, em geral, as proposições que convergem para modelos alternativos de gestão educacional, calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades constituem-se em orientações administrativas cujo referencial é a realidade desenvolvida nas empresas privadas. São modelos alicerçados na busca de melhoria da qualidade da educação que, embora apresentem um caráter vago, variando seu significado em diferentes contextos, entende-se como objetivo mensurável e quantificável em termos estatísticos, que poderá ser alcançado a partir de inovações incrementais na organização e na gestão do trabalho na escola (Oliveira, 1997: 91).

Não se pode negar que, considerando a crescente complexidade que marca o funcionamento dos sistemas educacionais, provocada sobretudo pela ampliação das atuais demandas e pela diversidade de situações com que as escolas se defrontam, bem como considerando a inoperância de uma estrutura burocrática e altamente centralizada que vigora atualmente, a descentralização administrativa impõe-se como necessária. Entretanto, a ênfase unilateral da descentralização administrativa não permite levar em conta outros aspectos relevantes da problemática que envolve a gestão educacional e a organização da escola pública. De fato, as iniciativas governamentais de reestruturação do sistema de ensino público, com base na autonomização da escola e na democratização de sua gestão, não alteram substancialmente a verticalidade e a concentração do poder de controle e de gerenciamento, que se processa de cima para baixo. Promove-se

o esvaziamento do significado eminentemente ético-político e pedagógico da pretendida autonomia, encarada parcialmente como decorrente da necessidade funcional de descentralização administrativa. Na verdade, não é pensada como condição de possibilidade para a construção do projeto político-pedagógico.

A construção permanente da escola na articulação dialética entre o instituinte e o instituído

“Cabe ao projeto político-pedagógico da escola realizar essa tão necessária articulação do instituinte com o instituído, da vida concretamente vivida dia a dia com as condições sociais e materiais necessárias à continuidade das ações numa forma conjunturalmente possível. Projeto porque intencionalidade das perspectivas de atuação solidária. Projeto político porque se trata de opções fundamentalmente éticas assumidas pela concidadania responsável em amplo debate. Projeto pedagógico porque se deve gestar no entendimento compartilhado por todos os envolvidos com a atuação da escola, sobre como organizar e conduzir as práticas que levem à efetividade das aprendizagens pretendidas. (...) Os sentidos prefigurados da ação conjunta compõem-se em expectativas co-participadas que se estruturam no plano das intenções manifestas. Não são expectativas de um sujeito isolado, mas de uma comunidade de sujeitos que se orientam por significados idênticos reflexivamente referidos à validade intersubjetiva dos compromissos do agir solidário, isto é, os sujeitos das ações devem entender-se entre eles sobre os compromissos que juntos assumem” (Marques, 1996: 146-147).

Por meio do projeto político-pedagógico, a escola se organiza de forma articulada, resgata e amplia o seu espaço de autonomia e assegura a sua identidade institucional à medida que define consensualmente uma intencionalidade ético-política que deverá nortear as ações desenvolvidas, nos seus diferentes eixos institucionais, o administrativo, o financeiro e o pedagógico. Na verdade, pelo seu caráter inconcluso e constantemente aberto, o projeto político-pedagógico constitui a escola em processo de permanente construção social operada por todos os sujeitos de ação envolvidos na sua *práxis* educacional: é a sua identidade sendo continuamente construída nas interações interpessoais, mediatizadas lingüisticamente, e fluxos funcionais que se desenvolvem no seu cotidiano (dinâmica micro-institucional) e na sua relação com o sistema educacional (dinâmica macro-institucional), tendo a autonomia como condição de sua possibilidade. E neste processo, por sua vez, sua identidade é resgatada e reafirmada permanentemente em sua relação com a comunidade e com outras demais escolas, e, por fim, com a esfera de uma sociedade mais ampla na qual está inserida¹³.

De acordo com Mário Osório Marques, na escola, enquanto construto social que permanentemente se institui, do ponto de vista de sua constituição social, numa ordem simbólica, combinam-se os componentes do imaginário com os da funcionalidade prática, pois é no campo simbólico que se instauram os desejos inscritos nas perspectivas de futuro, antes de se constituírem em projetos manifestos de vida e de ação solidária. E ainda afirma:

“Na base de qualquer ideal, ou projeto de escola, situa-se a verdade do desejo, não apenas por parte daqueles que formalmente a instituem, mas, sobretudo, por parte dos que a fazem no dia-a-dia, dando-lhe vida e efetividade. As práticas que a instituíram e as práticas que a mantêm, transformando-a, permanecem em relação com o que ainda não se realizou e com a evocação do possível (...) Ela (a instituição) é, radicalmente, uma rede de significações operantes que lhe dão sua identidade e sua unidade, a organicidade em que se cristalizam regras, ritos, ações e símbolos. Somente sob aspectos analíticos podem-se, assim, separar a dimensão simbólica e a dimensão funcional da instituição, vale dizer, o instituinte e o instituído” (Marques, 1996: 145-146).

Construindo-se permanentemente enquanto instituição social, à medida que os sujeitos de ação envolvidos compartilham suas expectativas e perspectivas de futuro, sonhos e utopias, configurando-as numa intencionalidade ético-política assumida consensualmente para estabelecer a coordenação normativa da ação educacional, e deste modo, por sua vez, objetivando-as manifestamente no projeto político-pedagógico, cada escola articula dialeticamente dois componentes fundamentais, os quais se negam ao mesmo passo que se auto-exigem, entre rupturas e continuidades: o instituinte e o instituído¹⁴. De acordo com Moacir Gadotti e Eronita Silva Barcellos,

“O instituído são as formas, definidas como normas, sistemas de valores considerados como unificadores das ações no interior da escola e em todas as escolas. É esse instituído a regra geral que organiza o trabalho educativo, fornecendo os meios materiais e que busca dar linhas de direção à tarefa educativa, de modo que atende aos ‘anseios’ da sociedade estruturada com suas determinações específicas. O instituído é o que está dado (...). O instituinte tem seu espaço no instituído e dá sentido a ele, enquanto condição de sua existência. O instituído é formado pelas normas estabelecidas, pelos meios e recursos é a vida cotidiana, o permanente, o premente. Nesse meio termo, entre o instituinte e o instituído, está, dialeticamente, o instituindo-se, no processo de discussão, de geração de novos valores, normas e procedimentos. Enfim, temos como condição básica da escola projetada -a escola da nossa utopia pedagógica- escola vivida, aquela que encontramos historicamente e que, em processo e coletivamente, procuramos transformar” (Gadotti e Barcellos, 1993: 9s).

No plano institucional, de um lado, as articulações entre o instituinte e o instituído não se estabelecem em fronteiras rígidas e nítidas, e por outro, a interdependência destes elementos situa-se contextualizada no conjunto das relações de cada escola com sua comunidade, com o sistema educacional e com a sociedade, conduzidas por práticas conjunturalmente determinadas, constituindo-se em fatores de diferenciação. Assim, por força da peculiaridade que lhe é inerente, esse contínuo relacionamento dialético entre o instituinte e o instituído comporta a possibilidade de engendrar a singularidade e a identidade substantivas de cada escola a serem resgatadas pelo projeto político-pedagógico. Ainda, de acordo com Mário Osório Marques:

“Cabe ao projeto político-pedagógico da escola realizar essa tão necessária articulação do instituinte com o instituído, da vida concretamente vivida dia a dia com as condições sociais e materiais necessárias à continuidade das ações numa forma conjunturalmente possível!” (Marques, 1996: 146).

Ora, considero que o projeto político-pedagógico de uma instituição escolar, enquanto expressão operativa da intencionalidade ético-política norteadora da ação educativa, pressupõe o exercício efetivo de sua autonomia, em espaços institucionalmente delimitados, como sua condição de possibilidade, a qual, por sua vez, consolida-se na operacionalização de seu processo democrático de construção e gestão, e que, por isso mesmo, torna-se elemento estruturante da singularidade e identidade substantivas da escola. Deste modo, entendo que, sendo a autonomia constitutiva da *práxis* escolar, por sua inerência intrínseca aos pressupostos ético-pedagógicos do ato propriamente educativo e, mais radicalmente, ao exercício da soberania dos sujeitos de ação envolvidos, ela se torna conseqüentemente condição para que se promova a articulação dialética entre o instituinte e o instituído, em outras palavras, a ampliação dos espaços de autonomia é condição estratégico-operacional necessária para que a escola se construa permanentemente na sua singularidade e identidade substantivas. Moacir Gadotti, ao ressaltar que o projeto escolar está hoje inserido num cenário marcado pela diversidade, afirma:

“Cada escola é resultado de um processo de desenvolvimento de suas próprias contradições. Não existem duas escolas iguais. Diante disso, desaparece aquela arrogante pretensão de saber de antemão quais serão os resultados do projeto para todas as escolas de um sistema educacional. A arrogância do dono da verdade dá lugar à criatividade e ao diálogo. (...) Por isso, não deve existir um padrão único que oriente a escolha do projeto de nossas escolas. Não se entende, portanto, uma escola sem autonomia, autonomia para estabelecer o seu projeto e autonomia para executá-lo e avaliá-lo” (Gadotti, 1997: 35).

O projeto político-pedagógico como coordenação normativa da *práxis* escolar em sua dupla constituição relacional

A coordenação normativa da *práxis* escolar, em todas as suas mediações organizacionais, constitui-se operativamente pela intencionalidade ético-política e pedagógica compartilhada e assumida coletivamente pelos sujeitos de ação envolvidos, por meio da qual resgata a autonomia da escola e assegura a sua identidade institucional. Determina, ainda, os parâmetros de sua relação com o sistema educativo em que se insere (esfera macro-institucional de gestão educacional) e das relações de poder que se desenvolvem internamente (esfera micro-institucional de gestão educacional).

Com efeito, a escola constitui-se na convergência destas duas esferas interdependentes de relações institucionais vinculadas aos processos de construção e de gestão do projeto político-pedagógico escolar, pelas quais se realizam as conexões com a sociedade na qual a escola se insere: (1) esfera macro-institucional de gestão educacional, no âmbito da coordenação normativa das relações (verticais) entre escola e sistema educacional, fundadas na autonomia e identidade substantiva a serem resgatadas pela escola e na subsidiariedade e complementaridade como princípios que devem reger a ação descentralizada e integradora do sistema educacional, e (2) esfera micro-institucional de gestão educacional, no âmbito da coordenação normativa das ações institucionais que se desenvolvem nas relações (horizontais) interpessoais no cotidiano da escola e na sua relação com a comunidade, fundadas na efetiva e plena autonomização da escola e democratização do poder, na coresponsabilidade e no comprometimento de todos os concernidos na *práxis* escolar.

Ao apresentar esta dupla constituição relacional da escola, pretendo destacar que, em cada uma destas esferas, por sua vez, desenvolve-se conjuntamente o fluxo das ações coordenadas por conexões funcionais (processos e procedimentos de autoregulação funcional determinados pela racionalidade instrumental, objetivante, estratégica e monológica) e o fluxo das ações coordenadas por interações intersubjetivas em torno de questões práticas (processos e procedimentos comunicativos determinados pela racionalidade comunicativa, compreensiva, reflexiva, crítica, dialógico-discursiva) orientadas pela intencionalidade ético-política da prática educacional definida e assumida consensualmente por todos os sujeitos de ação envolvidos. É justamente por este fluxo convergente de ações coordenadas por imperativos funcionais e por interações intersubjetivas que se deve realizar, (1) na esfera micro-institucional da gestão educacional, a articulação entre as dimensões político-pedagógicas e administrativo-financeiras da *práxis* escolar, por meio da qual integra a racionalidade instrumental a uma racionalidade comunicativa, estabelecendo a mediação entre o poder administrativo e o poder comunicativo. Neste nível, no

que se refere às práticas voltadas para a construção do projeto político-pedagógico da escola, esta articulação implica na implementação e operacionalização de formas participativas de planejamento e de gestão¹⁵, as quais, por força dos pressupostos ético-políticos, subjacentes aos procedimentos metodológicos marcadamente dialógicos e interativos, devem propiciar o desenvolvimento de modelos comunicativos de gestão escolar, alicerçados na autonomia da unidade escolar e na convivência democrática de todos os sujeitos de ação envolvidos. Deste modo, por meio de uma administração dialógica, vejo a possibilidade de se efetivar uma ruptura com modelos ilegítimos de organização burocrática da escola, por cujo fluxo de ações orientadas por procedimentos formalizados, fazem prevalecer as relações hierárquicas e impessoais de mando e submissão, decorrente de um poder autoritário e centralizador, as quais impedem ou dificultam a participação de todos os sujeitos de ação nos processos decisórios da *práxis* escolar. De fato, a administração burocrática desempenha uma mediação normativa entre as dimensões institucional e individual, adotando um comportamento organizacional que enfatiza o controle regulador, a ordem hierárquica, a fragmentação dos processos decisórios, a verticalidade das relações interpessoais, com vistas a alcançar eficazmente os objetivos predeterminados pelo sistema de ensino, e conseqüentemente, um comportamento individual marcado pelo descomprometimento, pela apatia e pelo desinteresse dos sujeitos envolvidos. (2) Na esfera macro-institucional da gestão educacional, a articulação das ações coordenadas por imperativos funcionais e das ações coordenadas por interações intersubjetivas deve, por sua vez, incorporar a dimensão político-pedagógica à administração pública do sistema educacional, rompendo com a redução burocrática dos problemas eminentemente práticos a problemas meramente técnicos. Esta articulação implica institucionalmente, apoiando-me em Moacir Gadotti e José Eustáquio Romão (1997: 48-49), na implementação de uma concepção aberta de sistema educacional (sistema aberto), que tem a escola e a sala de aula como o *locus* fundamental da educação, contrária a uma concepção sistêmica estreita, predominantemente funcionalista, que estabelece com a escola relações verticalizadas e hierarquizadas. Esta concepção de sistema aberto, por sua vez, implica na reestruturação administrativa do sistema educacional, com base na distribuição legítima do poder e na descentralização do processo de decisão, por meio da criação e/ou reconstrução de mecanismos de comunicação e de efetiva representação, de caráter deliberativo e consultivo, nos diferentes níveis intermediários na relação sistema-escola, nos quais deve se realizar a integração das relações verticais e horizontais de gestão educacional, para definição de políticas públicas de educação.

Autonomização e descentralização democrática: a escola como locus da reestruturação dos sistema educacionais

De uma maneira geral, entendo que o processo de descentralização, no tríplice eixo administrativo, financeiro e pedagógico, fundado na efetivação de espaços ampliados de autonomia da escola e seu desdobramento na construção permanente do projeto político-pedagógico, deve ser considerado em duas esferas necessariamente interdependentes, a saber, (a) na esfera da relação institucional escola-sistema (a que se referem os processos constitutivos da esfera macro-institucional da gestão educacional) abrindo-se à possibilidade de se implementar um intercâmbio pautado na parceria, segundo os princípios de subsidiariedade e complementaridade (Silva, 1996: 102-103), tendo a escola como *locus* das decisões sobre a ação educativa, e (b) na esfera da coordenação normativa das ações e das relações de poder entre os sujeitos de ação envolvidos na *práxis* escolar (a que se referem os processos constitutivos da esfera micro-institucional da gestão educacional) possibilitando, no sentido da construção de consensos, processos de negociação e contratualização pela necessidade permanente de gerir o conflito e integrar o compromisso interativo, e, por sua vez, viabilizando a redistribuição de funções, de iniciativa e de decisões, abrindo-se à possibilidade de uma efetiva democratização das formas de gestão. Ora, considerada radicalmente por sua vinculação intrínseca ao exercício democrático da soberania popular e, por sua vez, aos pressupostos ético-políticos decorrentes da natureza própria do ato pedagógico, a ampliação dos espaços de autonomia da escola deve perpassar estas duas esferas de relações institucionais, através das quais são desenvolvidas iniciativas político-educacionais de descentralização, conferindo-lhes a necessária interdependência.

No âmbito da relação institucional escola-sistema (esfera macro-institucional), no que tange o desenvolvimento das políticas educacionais e das ações decorrentes, as propostas de descentralização devem indicar um deslocamento de eixo: a escola se torna o *locus* de decisão sobre a ação educacional. De fato, este deslocamento justifica-se pela ampliação efetiva do espaço de autonomia da escola e pela soberania dos sujeitos de ação envolvidos numa *práxis* emancipatória.

No âmbito da coordenação normativa das ações e das relações interpessoais de poder na *práxis* escolar (esfera micro-institucional), as propostas de descentralização devem se voltar para a democratização da gestão escolar. Entendo que seja relevante considerar, por um lado, que a gestão democrática da organização escolar, no seu tríplice eixo -administrativo, financeiro e pedagógico, constitui-se no exercício democrático de todos os sujeitos de ação na *práxis* escolar, que assumem coletivamente a direção do processo educativo, a partir do projeto político-pedagógico, nos momentos interdependentes de deliberação, execução e avaliação permanente, e por outro lado, que a institucionalização da

gestão democrática não ocorre espontaneamente, de modo que, no âmbito da escola, de modo específico, de acordo com Dinair Leal da Hora, “... é necessário que seja provocada, procurada, vivida e aprendida por todos os que pertencem à comunidade escolar -diretores, técnicos, professores, alunos, funcionários, pais, comunidade geral...” (Hora, 1994: 51).

O projeto político-pedagógico, além de proporcionar a melhoria da organização administrativa, pedagógica e financeira da escola, a sua construção e implementação, por seu caráter eminentemente democrático, deve promover o estabelecimento de novas relações, seja no plano das relações macro-institucionais (compreendidas na esfera organizacional configurada pelas interações institucionais e fluxos funcionais entre escola e sistema educacional), seja no plano das relações micro-institucionais (como relações propriamente horizontais e interpessoais, compreendidas na esfera organizacional configurada pelas interações institucionais e fluxos funcionais que se operam no cotidiano escolar, envolvendo a participação da comunidade). Entendo que, pela articulação destes dois domínios de relações macro e micro-institucionais, são constituídas as conexões da escola com a sociedade. Essas conexões, ao mesmo tempo que são determinadas pela resposta da escola às demandas da sociedade democrática, elas constituem o caráter eminentemente político desses domínios: na relação com o sistema e nas suas relações internas e na relação com a comunidade. Assim a escola, construída coletivamente na trama destes dois domínios, vincula-se com a sociedade, de forma eminentemente política. No plano das relações macro-institucionais, as conexões com a sociedade se expressam na busca de integração e aprimoramento equânime da qualidade dos processos de ensino e de aprendizagem que se desenvolvem nas diversas unidades escolares. No plano das relações micro-institucionais, as conexões com a sociedade se expressam na prática educacional propriamente dita voltada para a cidadania e emancipação.

Ora, se a escola, na sua singularidade e identidade substantivas, é construída permanentemente na trama de suas relações macro-institucionais e micro-institucionais, articulada por uma determinada intencionalidade ético-política, consensualmente afirmada e reafirmada pelos sujeitos de ação envolvidos, a qual informa todas as ações desenvolvidas em sua *práxis* educacional, entendo que o projeto político-pedagógico, construído permanentemente, como expressão operativa desta intencionalidade, possibilita gerar continuamente uma “nova” escola (instituinte) a partir de dentro do próprio instituído. Daí que, na perspectiva da implementação da gestão democrática em uma escola realmente voltada para a formação da cidadania e para a emancipação, em virtude dos fins ético-políticos intrínsecos à atividade educacional, entendo, que um modelo alternativo de organização do trabalho escolar deve ser engendrado a partir das condições existentes, as quais, uma vez resgatadas e reconstruídas coletivamente sobre um novo padrão gestor, apontam para novas práticas (Pimenta, 1986: 32).

Trata-se, com efeito, do estabelecimento de um novo padrão de gestão que deve abarcar a totalidade das práticas desenvolvidas nas esferas administrativa, financeira e pedagógica da organização escolar, as quais se constituem, por sua vez, nas esferas das relações macro-institucionais e micro-institucionais e de suas correspondentes interações institucionais normativamente reguladas. Como se pode notar, considerando o imbricamento das eixos organizacionais da estrutura escolar com as esferas relacionais que regulam as interações e as práticas desenvolvidas, esse conceito de gestão evidencia, por um lado, implicações práticas (ético-políticas e organizacionais) muito mais amplas e complexas na totalidade da *práxis* escolar, e conseqüentemente, por outro lado, demanda um novo aporte teórico que, ao superar o limitado conceito de racionalidade sobre o qual se construiu o paradigma moderno de ciência, permita tematizar tal complexidade. Neste sentido, como se pode observar, embora esta investigação não se proponha a uma análise aprofundada acerca das implicações práticas decorrentes deste conceito amplo de gestão educacional, ela concentra-se despretensiosamente no resgate do referencial teórico habermasiano, por cuja compreensão comunicativa -dialógica, processual, aberta e intersubjetiva- de razão entendo que se possa visualizar indicativos teórico-práticos extremamente relevantes para a reflexão proposta.

De qualquer modo, no que se refere à constituição de uma nova organização escolar engendrada no âmbito do instituído, entendo que a partir do estabelecimento de novas relações macro-institucionais e micro-institucionais, fundadas na autonomia escolar, as quais, por sua interdependência, permitem estabelecer este novo padrão de gestão, viabiliza-se a superação daquelas formas burocráticas e autocráticas que ainda caracterizam a maioria das escolas. Como considera Ilma Passos Alencastro Veiga, as relações interpessoais, no desenvolvimento da *práxis* escolar “... deverão ser calcadas nas atitudes de solidariedade, de reciprocidade e de participação coletiva, em contraposição à organização regida pelos princípios da divisão do trabalho, da fragmentação e do controle hierárquico” (Veiga, 1996: 31).

O projeto político-pedagógico como *medium* entre o poder comunicativo e o poder administrativo¹⁶: a reconstrução da conexão entre processos comunicativos e processos sistêmicos na *práxis* escolar

“A escola não é, para Habermas, apenas um sistema entre sistemas; ela é uma instância social em que confluem a racionalidade sistêmica e a racionalidade comunicativa. No seu interior, ocorrem processos e procedimentos que decorrem do mundo sistêmico e outros que provêm do mundo vivido. A proposição pedagógica de Habermas não é a eliminação de um processo pelo outro, mas a reconstrução da conexão entre ambos

através de operações de validação em que ocorra a problematização de ambos e a constituição de um consenso por meio da argumentação” (Marques, 1996: 256).

Neste sentido, tendo em vista uma compreensão adequada quanto à possibilidade de se realizar a confluência da racionalidade sistêmica e da racionalidade comunicativa na dinâmica organizacional da escola, devo salientar que a invasão sistêmica provocou a reordenação do campo educacional, incorporando, nas práticas escolares, princípios e categorias oriundos de formas organizacionais de trabalho pautadas na racionalidade instrumental, particularmente aquelas relacionadas aos procedimentos de planejamento e gestão educacional vinculados aos processos de construção de um projeto escolar. Ora, determinado pelos princípios de eficiência e produtividade na operacionalização dos processos educacionais, impôs-se um modelo burocrático de organização da escola, subjugando as práticas escolares ao formalismo e à fragmentação. Todo o funcionamento da escola passa a ser regulado em função dos resultados quantitativos obtidos, segundo os padrões e metas previamente estabelecidos por um planejamento formal, fundado na concepção estática de educação reduzida à fenômenos técnicos, calculáveis, mensuráveis e controláveis. Ao valorizar a ordem e adaptação, petrifica-se o instituído, forjando um consenso esvaziado de sua intrínseca conflitividade¹⁷.

Na verdade, contudo, convém salientar que não se trata de condenar as ações racionais voltadas para o desenvolvimento técnico-operacional de uma organização escolar, isto é, a sua dimensão administrativo-financeira, mas denunciar a sobreposição desta sobre a dimensão político-institucional e suas conseqüências patológicas. Tal sobreposição consubstancia a hegemonia da racionalidade instrumental, que lhe é subjacente, e que, pseudolegitimando-se institucionalmente em seu predomínio, pervade e perverte os processos organizacionais e as relações interpessoais que se estabelecem na escola, esvaziando-os de sua significação ético-política e pedagógica. Deste modo, a partir do desenvolvimento de uma planificação formal, centralizada e verticalizada e de um controle autoritário realizado numa lógica de massificação, homogeneização e assepsia dos antagonismos internos, a própria estruturação institucional da escola, por meio dos procedimentos de administração burocrática, promove a pseudolegitimação do predomínio da racionalidade instrumental sobre a racionalidade comunicativa. Neste sentido, fortemente presente nas esferas macro-institucional e micro-institucionais de gestão educacional, que constituem dinamicamente a estruturação organizacional da escola, observo elementos que permitem uma constatação fatural desta hipertrofia perversa do administrativo sobre o político-pedagógico. Ao serem desenvolvidos unilateralmente para atender aos imperativos sistêmicos de autoregulação da sociedade, os procedimentos administrativo-burocráticos empurram cada vez mais os espaços de interação comunicativamente estruturada para redutos

tangenciais da organização escolar, empobrecendo as estruturas comunicativas do *mundo vivido*. No plano institucional, a hipertrofia do controle sistêmico sustenta-se na sobreposição do instituído sobre o instituinte, atingindo diretamente as relações desenvolvidas nas esferas macro-institucional e micro-institucional de organização escolar. A reificação do instituído e o esvaziamento do instituinte na construção da escola implica na preeminência dos processos sistêmicos de gestão educacional e exclusão dos processos comunicativos necessários para ativar o movimento dialético do instituído-instituinte, por meio do qual se constitui a singularidade e identidade substantiva da escola e se resgata a sua autonomia. Desta forma, constitui-se uma escola burocraticamente estruturada por uma forma racional de planificação que lhe é adequada. Ao cristalizar-se, a instituição se fecha para o novo e perpetua, de forma estática, o instituído, inoculando toda e qualquer iniciativa de autonomização e democratização da organização escolar.

Isto leva a repensar a articulação entre o político-pedagógico e o administrativo na *práxis* escolar. No processo de gestão do desenvolvimento do projeto político-pedagógico, a equipe escolar se depara com esta articulação básica, que se apresenta supostamente como uma contradição. Ora, a superação desta suposta contradição implica que, sem desconsiderar a importância de uma administração escolar competente enquanto atividade-meio, não se pode perder de vista a primazia do político-pedagógico, que diz respeito aos fins que se pretende atingir na Educação. Na verdade, é pela via do político-pedagógico que se realiza a própria natureza da instituição escolar.

Na oportunidade, não se pode deixar de considerar que Jürgen Habermas distingue na ação racional não só uma orientação comunicativa (ação comunicativa), mas também uma orientação instrumental (ação instrumental e estratégica), isto é, os discursos racionais não constituem apenas um autêntico interesse na interação entre sujeitos diversos e seus horizontes discursivos, mas também constituem dispositivos voltados para o domínio e utilização de meios determinados para fins particulares, lidando com determinações que extrapolam suas vontades e possibilidades de transformação da realidade. Convém ainda considerar que as ações coordenadas por conexões funcionais não se apóiam apenas na sua legitimidade interacional (poder comunicativo), mas sustentam-se, simultaneamente, no seu sucesso em representar relações entre meios e fins, associações teleologicamente circunscritas. De acordo com a teoria habermasiana, estas duas dimensões estão numa constante dialética, embora haja processos institucionais em que há o predomínio ora de um ora de outro sentido discursivo-comunicativo (prática de entendimento) ou instrumental (prática de negociação).

Além de seu caráter técnico e estratégico-operacional, as ações administrativas apresentam um caráter eminentemente ético-político determinado pela intencionalidade que, uma vez definida e assumida por todos os sujeitos de

ação envolvidos, norteia a ação educacional da escola. De modo algum, tais ações podem ser percebidas e desenvolvidas como algo meramente burocrático, desenvolvido pela direção escolar e equipe de apoio técnico-administrativo. Por força da inserção institucional da escola na esfera do *mundo vivido*, as ações que proporcionam o suporte administrativo à organização escolar são procedimentos que, embora acentuem o seu caráter estratégico-operacional, compartilham da mesma racionalidade comunicativa e, portanto, obedecem a uma política educacional da escola, que deve estar explicitada no seu projeto político-pedagógico.

Bibliografia

- Azanha, José M. P. 1993 “Autonomia da escola, um reexame”, in Alves, Maria L. & Devanil A. Tozzi (coords.) *A autonomia e a qualidade do ensino na escola pública* (São Paulo: F. D. E. Diretoria Técnica) Série Idéias Nº 16, pp. 37-46.
- Azanha, José M. P. 1998 *Proposta pedagógica e autonomia da escola* (São Paulo: Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, Escola de Cara Nova, Planejamento 98).
- Bernstein, Richard J. 1991 *Habermas y la Modernidad* (Madrid: Cátedra).
- Carvalho, Angelina & Fernando Diogo s/d *Projecto educativo* (Porto: Edições Afrontamento).
- Carvalho, Angelina; Fernando Diogo & Eronita S. Barcellos 1993 *Construindo a Escola Cidadã no Paraná* (Brasília: Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Ensino Fundamental) Cadernos Educação Básica, Série Inovações, vol. I.
- Carvalho, Angelina; Fernando Diogo & José E. Romão (orgs.) 1997 *Autonomia da Escola: princípios e propostas* (São Paulo: Cortez).
- Habermas, Jürgen 1984 *Teoría de la Acción Comunicativa: complementos y estudios previos* (Madrid: Catedra).
- Habermas, Jürgen 1987 *Teoría de la Acción Comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social* (Madrid: Taurus) Tomo I.
- Habermas, Jürgen 1987 *Teoría de la Acción Comunicativa. Crítica de la razón funcionalista* (Madrid: Taurus) Tomo II.
- Habermas, Jürgen 1989 *Consciência moral e agir comunicativo* (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro).
- Habermas, Jürgen 1990 *Pensamento pós-metafísico: Estudos Filosóficos* (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro).
- Habermas, Jürgen 1990 “Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público”, in *Novos Estudos CEBRAP* (São Paulo: CEBRAP) Nº 26, Março, pp. 100-113.
- Habermas, Jürgen 1997 *Direito e Democracia: entre Facticidade e Validade* (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro) vol. I.
- Habermas, Jürgen 1999 *La inclusión del outro: Estudios de teoría política* (Barcelona: Paidós).
- Hora, Dinair L. 1994 *Gestão democrática na escola: artes e ofícios da participação coletiva* (Campinas: Papyrus).

Marques, Mário O. 1996 “Escola, aprendizagem e docência: imaginário social e intencionalidade política”, in Veiga, Ilma P. (org.) *Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível* (Campinas-SP: Papirus) pp. 143-156.

MEC – Ministério da Educação e Cultura. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei n.º 9.475, de 22 de julho de 1997.* <http://www.mec.gov.br/home/ftp/poleduc/19475.doc>

McCarthy, Thomas 1978 *La Teoría Crítica de Jürgen Habermas* (Madrid: Tecnos).

Neves, Carmen M. de C. 1996 “Autonomia da escola pública: um enfoque operacional”, in Veiga, Ilma P. (org.) *Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível* (Campinas-SP: Papirus) pp. 95-129.

Oliveira, Dalila A. (org.) 1997 *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos* (Petrópolis: Vozes).

Pimenta, Selma G. A. 1986 “Organização do trabalho na escola”, in *Revista da ANDE* (São Paulo) vol. 5, Nº 11, pp. 29-36.

Pinto, José Marcelino de Rezende 1994 *Administração e liberdade: um estudo do Conselho de Escola à luz da ‘Teoria da Ação Comunicativa’ de Jürgen Habermas* (Campinas: Faculdade de Educação/UNICAMP) Tese de doutoramento.

Prestes, Nadja H. 1994 “Arazão, a teoria crítica e a educação”, in Pucci, Bruno (org.) *Teoria crítica e educação: a questão da formação cultural na Escola de Frankfurt* (Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes; São Carlos, São Paulo: EDUFISCAR).

Prestes, Nadja H. 1996 “A perspectiva habermasiana na investigação científica: a racionalidade comunicativa na educação”, in *Veritas* (Porto Alegre) vol. 41, Nº 162, Junho, pp. 291-297.

Prestes, Nadja H. 1996a *Educação e racionalidade: Conexões e possibilidades de uma razão comunicativa na Escola* (Porto Alegre: EDIPUCRS).

Prestes, Nadja H. 1997 “O polêmico debate da educação na contemporaneidade: a contribuição habermasiana”, in Zuin, Álvaro S.; Bruno Pucci; Newton Ramos-De-Oliveira (orgs.) *A Educação danificada: contribuições à teoria crítica da educação* (Petrópolis: Vozes; São Carlos: UFSCar) pp. 217-242.

Rios, Terezinha A. 1992 “Significado e pressupostos do projeto pedagógico”, in Cunha, Maria Cristina Amoroso A. de (coord.) *O Diretor-articulador do projeto da escola* (São Paulo: F. D. E. Diretoria Técnica) Série Idéias Nº 15, pp. 73-77.

Rios, Terezinha A. 1993 “A autonomia como projeto -horizonte ético-político”, in Alves, Maria L. & Devanil A. Tozzi (coords.) *A autonomia e a qualidade do ensino na escola pública* (São Paulo: F. D. E. Diretoria Técnica) Série Idéias Nº 16, pp. 13-27.

Santiago, Anna R. F. 1996 “Projeto político-pedagógico da escola: desafio à organização dos educadores”, in Veiga, Ilma P. (org.) *Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível* (Campinas-SP: Papirus) pp. 157-178.

Silva, Jair M. 1996 *A autonomia da escola pública* (Campinas-SP: Papirus).

Silva, Rose N. da 1993 “A qualidade do sistema de ensino e a autonomia da escola”, in Alves, Maria L. & Devanil A. Tozzi (coords.) *A autonomia e a qualidade do ensino na escola pública* (São Paulo: F. D. E. Diretoria Técnica) Série Idéias Nº 16, pp. 19-27.

Veiga, Ilma P. (org.) 1996 *Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível* (Campinas-SP: Papirus).

Notas

1 O problema central do pensamento habermasiano está direcionado no sentido de demonstrar que uma compreensão exclusivamente instrumental da racionalidade é de algum modo inadequada para estabelecer os fundamentos normativos da integração social, o que representa uma ameaça ao potencial comunicativo daquelas esferas institucionalizadas que constituem o *mundo vivido*, entre as quais a escola. Em sua reconstrução racional da interação lingüística, deslocando seu foco para linguagem e ação, Jürgen Habermas quer esclarecer a possibilidade de se resgatar uma racionalidade que não é redutível às dimensões de uma razão analítico-instrumental, o que o leva a desenvolver o conceito de racionalidade comunicativa, que, por sua vez, implica na delimitação de um modelo comunicativo de ação: a ação comunicativa enquanto ação orientada para alcançar intersubjetivamente o entendimento. É justamente este modelo que pretendo aplicar na tematização da práxis escolar configurada pela construção coletiva do projeto político-pedagógico e articulada por mecanismos democráticos de gestão escolar.

2 Jürgen Habermas considera dois tipos puros de interações interpessoais relativas à integração social, as quais, por sua vez, correspondem à diferentes perspectivas ou enfoques que os atores são levados a assumir: (a) as interações que se dão através do consenso sobre normas e valores, nas quais os atores, orientados pelo entendimento, assumem um enfoque performativo (prática de entendimento). Aqui a união é entendida como *consenso*. (b) As interações que visam uma compensação recíproca de interesses ou um compromisso. Nestas

interações, os atores, orientados pelas conseqüências da ação, à luz de preferências próprias, assumem um enfoque objetivador (prática de negociação). A união é entendida como *pacto*. Dependendo das perspectivas dos atores, os problemas de coordenação da ação são tematizados de diferentes maneiras, o que implica dois tipos de arbitragem de conflitos (Habermas, 1997: 177-178).

3 O conceito “público” não se relaciona apenas à destinação de uma determinada instituição social e tampouco às fontes estatais de financiamento institucional, mas ao estabelecimento efetivo de uma prática democrática cotidiana na coordenação das ações interpessoais voltadas para sua organização. A superação desta visão reducionista, de caráter meramente instrumental, permite também ampliar a concepção de democratização da escola pública. Até então, o que se tem ressaltado é a ampliação do acesso da população à instituição escolar, sem necessariamente discutir as suas estruturas organizacionais de decisão e de gestão e sua relação com o sistema educativo. Enquanto conceito normativo, a democracia constitui a esfera pública e lhe confere a legitimidade.

4 Além de estabelecer um adequado diagnóstico das patologias sociais da modernidade, decorrentes da tensão entre as estruturas comunicativas do *mundo vivido* e os imperativos sistêmicos, a reconstrução conceitual da teoria crítica, no pensamento habermasiano, nos últimos anos, tem se voltado cada vez mais para as possibilidades de se constituir um modelo normativo de democracia que inclui um procedimento ideal de deliberação e de tomada de decisões, com base na extensão do uso público da palavra, dentro de um contexto argumentativo isento de qualquer forma de coação: o modelo democrático-radical de uma política deliberativa. Deste modo, por sua orientação no âmbito político, a teoria da ação comunicativa aponta para as possibilidades de reconstrução do projeto político democrático.

5 De acordo com Jürgen Habermas, na linha da teoria do discurso, o exercício da autonomia política significa a formação discursiva de uma vontade comum, constituindo o poder comunicativo. Assim, o princípio da soberania popular significa que todo o poder político é deduzido do poder comunicativo dos cidadãos e nele encontra a sua legitimidade. Ora, a instauração processual da legitimidade implica a mobilização das liberdades comunicativas dos cidadãos. Neste sentido, o exercício do poder político orienta-se e se legitima pelas leis que os cidadãos criam para si mesmos numa formação da opinião e da vontade estruturada discursivamente. Esta prática deve sua força legitimadora a um processo democrático destinado a garantir um tratamento racional de questões políticas, em contextos argumentativos, livres de qualquer forma de violência ou coerção. Deste modo, a democracia, por seu caráter instituinte de legitimidade, é concebida como interface do processo intersubjetivo da ação comunicativa (Habermas, 1997: 185,190, 213).

6 O documento legal apresenta uma indefinição terminológica ao se referir ao projeto escolar, utilizando-se de dois termos, tais como “proposta pedagógica” e “projeto pedagógico”. Na presente investigação procuro entender estes termos como sinônimos de projeto político-pedagógico.

7 Art. 12: “... Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: I - elaborar e executar sua proposta pedagógica...”.

8 Art. 13: “... Os docentes incumbir-se-ão de: I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino...”.

9 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...”.

10 Estudo sobre os eixos de descentralização e de integração da reorganização institucional do sistemas educativos e o difícil equilíbrio entre eles.

11 Por seu caráter relacional, o espaço de autonomia da escola deve ser estabelecido normativamente nas relações interpessoais entre os sujeitos de ação da práxis escolar (dimensão horizontal das interações institucionais) e nas relações da escola com as estruturas do sistema político educacional (dimensão vertical das interações institucionais). A ampliação dos espaços de autonomia se dá à medida que a dimensão horizontal das interações se estende à dimensão vertical das relações da escola com o sistema em que se insere.

12 De acordo com a teoria habermasiana, a escola, assim como a família e outras instituições da esfera pública, pela sua própria natureza, encontra-se inserida no mundo vivido e sua burocratização enquadra-se em um processo mais amplo, que ocorre em toda a sociedade, de colonização do *mundo vivido* pelo sistema.

13 Como se pode notar, procuro enfatizar a relação intrínseca que concebo entre autonomia e identidade institucional da escola. De fato, a autonomia da escola se compreende a partir dos pressupostos ético-políticos do ato educacional que a constitui institucionalmente. Entretanto, de forma mais radical, o fundamento da autonomia emerge do exercício da soberania dos sujeitos de ação envolvidos na *práxis* escolar. Assim, entendo o caráter substantivo da autonomia da escola, necessária para o desenvolvimento de seu projeto político-pedagógico e do desenvolvimento democrático de sua gestão. Neste sentido, a implementação de um modelo comunicativo de escola implica na ampliação dos espaços de autonomia e sua normatização.

14 De acordo com Angelina Carvalho e Fernando Diogo, a análise institucional começou nos anos 60 ocupando-se do estudo da instituição e análise do que é

instituído. Numa segunda fase ocupou-se do instituinte e numa terceira fase do estudo dos processos e estatuto de institucionalização. Além dos conceitos instituinte (o que está regulamentado, convencionalizado e legislado) e instituído (o que, sob o impulso dos desejos ou necessidades produz a criação de novas regras e diretrizes de ação), a análise institucional introduziu o conceito de institucionalização, referente ao reconhecimento das novas regras e sua incorporação na ordem do instituído (Carvalho e Diogo, s/d: 20).

15 As práticas interativas de gestão escolar devem envolver, sobretudo, os processos de planejamento e de tomada de decisão que configuram a construção do projeto político-pedagógico, que se realiza pela implementação de mecanismos deliberativos (comissões representativas de diferentes segmentos envolvidos na práxis escolar, colegiados, conselhos, assembléias gerais e outros) e consultivos (pesquisa de opinião, diagnósticos etnográficos, etc) articulados com a equipe pedagógico-administrativa (Direção, Equipe de Apoio Administrativo e Equipe de Coordenação Pedagógica).

16 Na perspectiva do marco teórico habermasiano, o poder político, que se configura na práxis escolar, diferencia-se em poder comunicativo e em poder administrativo. O poder comunicativamente constituído pressupõe a incorporação do exercício da autonomia política dos sujeitos de ação envolvidos e exige a institucionalização da prática de autodeterminação desde os processos de socialização horizontal para as formas verticais da organização do sistema educacional. Ora, entendo que a legitimidade do projeto político-pedagógico é produzida a partir do poder comunicativo, e este, por sua vez, é transformado em poder administrativo pelo processo democrático da normatização legítima da práxis escolar. Isto significa que, por força do primado do projeto político-pedagógico, a administração não pode interferir nas premissas estabelecidas intersubjetivamente na construção permanente do projeto político-pedagógico. O poder administrativo regenera-se a cada passo a partir do poder comunicativo produzido conjuntamente pelos sujeitos de ação envolvidos nos processos de decisão e de gestão na organização escolar. É deste modo que o projeto político-pedagógico constitui-se como o *medium* para a transformação do poder comunicativo em poder administrativo. Em outras palavras, o poder comunicativamente diluído nas esferas organizacionais da escola pública pode ligar o poder administrativo à vontade soberana dos cidadãos que constituem a escola (Habermas, 1997: 172-173; 212-217).

17 Cabe ressaltar que a busca do consenso implica o conflito em sua base procedimental. Deste modo, a realização do consenso não anula a possibilidade futura de sua ruptura e a instalação de novos conflitos. A dialética da conflitividade está presente nos processos argumentativos.