



**II CONEDU**  
CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

## **SIGNIFICAÇÕES POLÍTICAS DA AUTONOMIA CURRICULAR NO CONTEXTO DE REFORMAS EDUCACIONAIS**

Ângela Cristina Alves Albino

*UFPB - angela.educ@gmail.com*

### **Resumo:**

O presente texto é referência de uma pesquisa de doutoramento e faz uma análise do panorama histórico dos discursos da descentralização e autonomia no contexto de reformas na política educacional brasileira, sobretudo a partir da década de 90. Questiona a importância ou não de avaliar as próprias políticas que vão requerer autonomia nas escolas a partir de estudos de Fonseca (1998), Martins (2006), bem como dos Planos Nacionais. Avaliar a construção de tais políticas pode ajudar às instituições e professores a refletirem sobre a significação da autonomia na formulação curricular local, por meio do Projeto político-pedagógico.

**Palavras chave:** Avaliação, política, autonomia.



## **Introdução**

O discurso da autonomia curricular, especialmente no Brasil, é um terreno movediço e permeado de ambiguidades. Temos um currículo prescrito como modelo e referência para as escolas e um sistema de avaliação nacional que acompanha o seu desenvolvimento, mas infelizmente com o mesmo modelo de países bem sucedidos ainda vivenciamos uma busca incessante em reformulá-lo. A insistência em reformular documento, sem uma análise e participação de quem está “na ponta” tem sido um dos fatores que prefiguram um currículo esfacelado e distante da perspectiva de um currículo projeto.

Alguns discursos docentes acerca da autonomia curricular no momento de formulação do projeto político-pedagógico ajudarão a compreender algumas mudanças e permanências na estruturação do currículo escolar. São enunciações políticas extraídas de professores de escolas públicas que vivenciaram a onda reformista em prol de uma maior descentralização e autonomia. As vozes serão apresentadas ao contextualizarmos modelos e gerências políticas da agenda educacional brasileira, como espécies de conversação (PINAR 2004), no qual convergem diversas enunciações presentes na comunicação humana.

O Estado Moderno, em sua formação, assumiu um papel centralizador em termos de administração e planejamento das políticas públicas. Tal modelo, em seu processo histórico, foi sendo criticado quanto à eficiência e à eficácia. A defesa de sua reorganização coloca no centro dos debates a ideia de descentralização administrativa política e financeira, no intuito de garantir a qualidade de serviços.

Nos anos 90, no contexto das relações internacionais desenvolvidas após o Consenso de Washington em 1989 formou-se a ideia de que, o Estado, principalmente



## II CONEDU

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

nos países periféricos, deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira negociadas logicamente, de forma direta, com organismos internacionais. De acordo com Martins (2006, p. 29):

A reforma nas suas estruturas e aparato de funcionamento consolidou-se nos anos 90, por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos.

A força discursiva mantém-se em torno da descentralização dos sistemas de ensino, utilizando parâmetros de eficiência, eficácia, excelência e competitividade, oriundos da racionalidade econômica. A ênfase no planejamento e na avaliação para controle de resultados da escola, em toda sua multiplicidade, justificaria tal empreendimento. Alguns discursos docentes enunciam a concreticidade de tal fato em simples visita a secretaria de educação de seu município:

*Professoral - Na secretaria tem muita coisa mudando... agora a gente não vai ter mais coordenadora de creche, teremos uma gerente(risos). Na verdade não tem mais coordenações tudo agora lá é gerência. Gerência do Ensino Fundamental, Gerência da educação Infantil...*

Esse processo de exaltação à descentralização está significado nas políticas oficiais como maior concessão de autonomia ao espaço escolar. Sobre a escola recai a grande responsabilidade de reconstruir um novo percurso para o ensino com vistas a atender às novas demandas sociais. Fairclough(2001, p.100), analista crítico do discurso, acredita as formas discursivas e as estruturas sociais se influenciam mutuamente, e por indicar que “os textos contêm traços e pistas de rotinas sociais complexas”. Para o autor, a Análise crítica do discurso objetiva “tornar visíveis às relações entre linguagem e outras práticas sociais, muitas vezes naturalizadas e opacas” e, portanto, não percebidas pelos indivíduos.

No entanto, a autonomia, sob os princípios da eficiência e eficácia, deve ser entendida a partir do contexto social. Conforme Martins (2006, p.30), a compreensão do processo de autonomia permite que avaliemos a distância e a tensão existentes entre



## II CONEDU

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

lutas que consideramos autônomas e as instituições sociais que têm como função garantir a reprodução das relações de produção, pois “suas possibilidades e os limites para seu exercício são dados no conjunto de fatores subjetivos”. Neste entendimento, a autonomia só pode ser definida, portanto, como relação e prática social.

Discursos acerca da descentralização e da autonomia, originárias na produção, permeiam todos os níveis da gestão educacional. No Brasil, o Ministério da Educação (MEC) assumiu a descentralização, como base da gestão educacional, sob a discursividade de aproximar os governos locais das necessidades reais da escola, a partir das regulações impostas pela agenda de financiamento da educação, promovidas por agências multilaterais. Assim procuraremos destrinchar alguns desses caminhos a partir de algumas análises de cunho político e linguístico sobre os discursos da autonomia.

Esse discurso criticava, também, a falta de autonomia da escola e de participação da comunidade na “construção” e “execução” do projeto político-pedagógico. Nesse diagnóstico, fica excluída a formação e a valorização do magistério, como se estas, não fossem também, imprescindíveis à construção da identidade da escola. Um discurso docente bem atual, acerca da construção do Projeto político-pedagógico vai, infelizmente, mostrar que os avanços não foram tão significativos:

*P3: Olha a gente sabe que o p.p.p é importante para escola é porque as vezes a gente não se vê muito estimulada mesmo a fazer nada. Sei lá... bate um cansaço de ver que os anos se passam e a nossa profissão só tem sido desvalorizada... e você sabe, que pra gente projetar a própria vida é preciso que a gente esteja muito estimulada, imagine fazer isso com esse desrespeito que sofremos. Até uma piso rasteiro desse ainda não querem pagar a gente!*

A discussão no campo da política educacional em torno da autonomia e descentralização dos estabelecimentos de ensino continua, na primeira década dos anos 2000, ressignificada/continuada nos programas do governo Lula. O discurso democrático mediado pela descentralização e autonomia é, ainda, a batuta que rege as políticas educativas na contemporaneidade, mas é pela análise da natureza desses princípios democráticos em instituições concretas que podemos ter condição de avaliar



se estes princípios postulados estão sendo respeitados. Se os princípios e valores que o sustentam se encarnam em instituições concretas.

### **O Projeto político-pedagógico na Legislação Educacional**

A descentralização educacional, no Brasil, teve início com o Ato Adicional à Constituição do Império e foi assumindo configurações diferenciadas. Ao longo da história, a descentralização e a regulação da gestão educacional (federal, estadual e municipal) dissimulam o tradicional embate entre os setores público e privado.

A Constituição de 1988 (BRASIL, arts 1º e 18, 1988) define a República Federativa como união indissociável dos Estados, Municípios e do Distrito Federal formadores do Estado democrático, com prerrogativa de autonomia para promoverem a organização político-administrativa, de acordo com os princípios instituídos.

Ao atribuir competência à União, aos Estados e aos Municípios, para organizarem, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino, a Carta Magna (BRASIL, 1988, art. 211, parágrafo 2º, art. 29), estabelece que “Os Municípios atuarão, prioritariamente, no Ensino Fundamental e na educação infantil”. Estes, por sua vez, deverão reger-se por “lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará”.

As políticas de descentralização, apregoadas não só no Brasil, mas em toda América Latina, enquanto redefinem as funções do Estado e privatizam as relações sociais no interior do sistema público de ensino, tornam mais complexo o quadro de funcionamento das esferas públicas e privadas no âmbito da educação.

As propostas acabaram revelando duas perspectivas de política educacional: um projeto democrático e outro que expressava a política do capital financeiro internacional. Infelizmente os interesses imediatos do governo, majoritário no Congresso, acabaram desfigurando o projeto originário da sociedade, reduzindo-o a uma



“carta de intenções”. Os textos normativos e os documentos oficiais analisados, embora enfatizem a autonomia e a descentralização, foram produzidos por especialistas do Ministério da Educação, que centraliza e controla as decisões, conforme as diretrizes instituídas pelas agências de financiamento da educação.

### **Metodologia**

Como foi discutido anteriormente, os processos são caracterizados por uma desobrigação do poder público aos problemas constituintes da prática pedagógica e, o que é posto como uma maior “conferência de autonomia aos estabelecimentos”, não passa de um engodo para enxugar os quadros profissionais em nome de um trabalho coletivo.

Assim apresentaremos algumas análises consolidadas a partir das vozes docentes fazendo uma articulação com o contexto das políticas que enfatizam a autonomia em seu planejamento político.

Na atualidade, os documentos legais continuam a enfatizar fortemente o discurso sobre autonomia, a exemplo do Plano de Desenvolvimento da Educação (2008). É um documento de prestação de contas, especialmente do governo Lula sobre os feitos dos gestores dos últimos anos em favor da educação, como também um convite à sociedade civil a colaborar com os destinos educacionais do Brasil.

Outro documento recente que constitui texto final de discussão da Conferência Nacional de Educação - CONAE que foi realizada em abril de 2010, traz como tema central: "Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. Tal documento enfatizava o discurso da autonomia em todos os níveis de ensino.



O documento final naquele contexto evidenciava uma compreensão de Sistema Nacional de Educação como provedor da educação obrigatória, direito do indivíduo e dever do Estado e destaca como necessidade:

Projeto Pedagógico (educação básica) e Plano de Desenvolvimento Institucional (educação superior) construídos coletivamente e que contemplem os fins sociais e pedagógicos da instituição, a atuação e autonomia escolar, as atividades pedagógicas e curriculares, os tempos e espaços de formação, a pesquisa e a extensão.(p.32).

A gestão democrática, entendida como princípio da educação nacional, segundo documento “deve entrar em sintonia com as formas de participação da comunidade local e escolar”. Assim, o projeto político-pedagógico é referendado como elemento decisivo “na formação de cidadãos críticos e compromissados com a transformação social”. Esse projeto deverá trazer como fundamento a autonomia como estratégia de um modelo de gestão democrática. (p.42) Temos uma voz docente que indica que ainda há muita centralização local na propositura de um currículo mais emancipador:

*P4: Foi alguma coisa feita mais pelos técnicos e que deveria ser entregue na Secretaria de Educação./ Por isso que eu digo que não participei efetivamente/eu estive lá/ouvi algumas reuniões.../ mas dizer assim, da minha palavra mesmo, assim como os demais educadores, não foi levada em consideração(sic), visto que o corpo técnico que elaborou./ É como se fosse o P.P.P dos técnicos.(risos)*

Ainda no item 54 do mesmo documento, ao destacar o sistema nacional articulado de educação como modo consistente de conjugar forças em prol da educação, alerta que se deve considerar a promoção da elaboração do Projeto pedagógico (educação básica) e Plano de Desenvolvimento Institucional (educação superior) construídos coletivamente e que contemplem os fins sociais e pedagógicos da instituição, a atuação e autonomia escolar, as atividades pedagógicas e curriculares, os tempos e espaços de formação, a pesquisa e a extensão. (P.23).

Atualmente a questão do tempo para discutir coletivamente as questões da escola são evidenciados no discurso docente quando afirma:



## II CONEDU

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

*P4:O trabalho é sempre tumultuado. Não dá pra gente se debruçar em um questão de cada vez. Tem sempre muito problema pra resolver”.*

*P:5Sei não... a gente tem que ter muito cuidado com o nosso fazer, porque corre tanto de um lado para o outro que daqui a pouco ninguém sabe quem é quem”(T2).*

O documento recomenda por fim, que os próprios conceitos de autonomia, democratização, descentralização sejam “coletivamente debatidos” para que seja alcançada “maior legitimidade e concretude no cotidiano”.(P.27)

A autonomia também pode ser vislumbrada no sentido filosófico do sujeito se contrapor e perceber-se sobre ordens e funções que não respondem aos seus anseios, de se enxergar num processo constitutivo coletivo e não individual. Tal evento não indica superação de falsos consensos, dos ideais de mercado criados em torno da autonomia nos espaços educativos, mas indica a natureza de possibilidades de contestação individual de sujeitos que se projetam numa prática e se percebem cerceados por limites que impedem a autonomia almejada.

Diante disso, não se pode deixar de apontar a importância dos processos de formação docente para aprofundamento das perspectivas de visualização da autonomia como movimento de luta e contraposição às leis de mercado e as teorias circulantes em torno de um profissional mais “reflexivo”.

Atualmente, no PNE 2014-2024, a gestão democrática continua a aparecer como condição importante de possibilidade dos sujeitos terem acesso à educação de qualidade como direito universal. A construção do Projeto político pedagógico no texto da CONAE é um mecanismo de participação para configurar um processo de gestão democrática e com isso contribui para “a formação de cidadãos críticos e comprometidos com a transformação social”(p.59). Dentro desse projeto construído nas instituições haverá, na perspectiva do documento, possibilidades de consolidação dos fundamentos de autonomia, a qualidade social, a gestão democrática participativa e a diversidade cultural, étnico-racial, de gênero, do campo.





**II CONEDU**  
CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

### **Considerações finais:**

As análises desenvolvidas no percurso de pesquisa teórico-empírica nos permitem relacionar os princípios políticos e filosóficos das reformas educacionais em nível macro e micro ao ideário neoliberal e ao positivismo, que distanciam a educação da realidade social.

Na tentativa de compreender a educação numa abordagem contra-hegemônica, recorremos ao discurso acadêmico que identifica o projeto político-pedagógico como mediação de uma prática discursiva, articulada ao processo de transformação.

O projeto regulado, conforme referência anterior, também não se realiza na escola investigada. No entanto, a regulação que incide sobre ele desqualifica o trabalho docente e transforma a escola e seus professores em escravos do tempo do capital.

O discurso político documental traz o que Fairclough (2001, p.129) entende como aparente democratização do discurso, pois envolve “a redução de marcadores explícitos de assimetria de poder entre as pessoas com poder institucional desigual”, como é o caso dos professores. Isso costuma ser evidente numa diversidade de domínios institucionais. A autonomia está muito bem demarcada no texto das políticas educacionais, mesmo que de forma ambivalente: autonomia como direito do docente e também dever na construção do PPP. Fairclough (2001, p.152) compreende que a interdiscursividade é basicamente a forma como um tipo de discurso vai sendo constituído por meio de combinação de elementos de ordens do discurso. O discurso docente também apresentou ambivalências na questão da participação da construção do projeto: as professoras têm e não têm autonomia, e isso surge nos questionamentos que fazem ao longo de suas falas.

Algumas tendências de mudança de ordens de discurso apontadas por Fairclough (2001, p.247), como a comodificação, foram verificadas tanto na voz docente como no discurso das políticas educacionais. “Em termos de ordens de discurso, podemos entender a comodificação como a colonização de ordens de discurso



institucionais e mais largamente da ordem de discursos societária por tipos de discursos associados à produção de mercadoria” (p. 255).

A gestão democrática (descentralizada e autônoma), a competência, a habilidade e a comunidade são marcas dos discursos, mas o discurso comodificado costuma ser contraditório, como sugeriu algumas vozes docentes. Ao mesmo tempo em que exteriorizavam o projeto como algo de “dentro para fora”, indicavam que sem ele ficariam como “uma nave sem direção”. Nos documentos como PNE (2001) e LDB (1996) as professoras são colocadas como sujeitos ativos e capazes de pensar a escola, mas historicamente são ignoradas na formulação de políticas de sua própria formação.

Assim, embora a escola seja desafiada a oferecer respostas e condições às novas exigências da reestruturação produtiva “global”, compreendemos que a sua ação se inscreve num local com temporalidades culturais diferenciadas, conforme as subjetividades envolvidas no seu cotidiano. Sem dúvida, o tempo do capital invade o tempo do trabalho e investe na transformação da escola pública numa “organização” movida pelos princípios administrativos da gerência empresarial.

### **Referências:**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. Plano Decenal de Educação Para Todos, Brasília, MEC. (primeira versão para debate) 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. Plano Decenal de Educação Para Todos. Brasília: MEC. (versão acrescida) 1993a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República Subchefia para Assuntos Jurídicos. 1995. Disponível em URL: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L9131.htm>

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996.



## II CONEDU

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

\_\_\_\_\_. Fundo de Fortalecimento da Escola \_ Fundescola. Brasília: MEC \_ BIRD, julho de 1997.

\_\_\_\_\_. Lei no 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 2001

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. FUNDESCOLA: O programa. PDE e PDDE. Disponível em: <http://www.fundescola.org.br>. Acesso em: fevereiro de 2008.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm)>. Acesso em: 19 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação - CONAE. Construindo o Sistema Nacional articulado de Educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento final. Secretaria Executiva e Adjunta. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/> acesso junho de 2010.

CHAUÍ, Marilena. A universidade Operacional. Folha online 9/05/1999. Caderno Mais! Disponível em: <http://www.folha.uol.com.br>. Acesso em julho 2006.

CONTRERAS, José. **A Autonomia de professores**; trad: Sandra Trabucco Valenzuela. São Paulo: Cortez, 2002.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Coordenação de tradução: Izabel Magalhães. Brasília: Editora Universitária de Brasília, 2001.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Rev. Fac. Educ.**, Jan./Jun. 1998, vol.24, no.1, p.37-69.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**. Paz e Terra.1996.

GADOTTI, Moacir. Pressupostos do projeto político-pedagógico. In: MEC, **Anais da Conferência Nacional de Educação para todos**. Brasília, 1994.

MARTINS, Ângela Maria. A descentralização como eixo das reformas do ensino: Uma discussão da literatura. **Educ. Soc.** Campinas, v. 22, n. 77, 2001.

MOURA, Arlete Pereira. **Qualidade total e qualidade social**: impactos para um novo ensino fundamental. UFRN, Natal: 2001.



# II CONEDU

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

\_\_\_\_\_, Desregulagens nas políticas do conhecimento oficial. In: PEREIRA, Maria Zuleide da Costa; MOURA, Arlete Pereira (Orgs), **Políticas educacionais e (re)significações do currículo**. Campinas, SP: Alínea, 2006.

SAVIANI, Dermeval. A Supervisão educacional em Perspectiva Histórica: da função à profissão mediada pela ideia. In FERREIRA, Naura S. C.(org). **Supervisão Educacional para Escola de Qualidade: da formação à ação**. São Paulo: Cortez, 1999.