

## **PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO: QUESTÕES SOBRE O PLANEJAMENTO NA INTERSEÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O COTIDIANO ESCOLAR.**

Silvina Julia **Fernández** – UFRJ

Agência Financiadora: FAPERJ

### **Resumo**

Este trabalho busca entender como diversos modelos de democracia e de gestão democrática do ensino público implementados no Brasil afetaram o planejamento escolar. Para isso, revisitamos os sentidos elaborados em torno ao conceito de Projeto Político-Pedagógico (PPP) no projeto da Escola Pública Popular, durante a gestão Paulo Freire, em São Paulo (1989-1992). A seguir, abordamos o processo de disseminação da ideia do PPP na educação básica brasileira após a LDBEN 9.394/96 que, junto à mudança dos contextos e às dificuldades relacionadas ao planejamento dos sistemas educacionais e suas políticas específicas, foi evidenciando deslocamentos de sentido - em especial, o de *projeto* para *plano* -, assim como algumas substituições e ausências que despotencializaram o planejamento escolar. Por fim, apontamos alguns aspectos processuais do planejamento escolar que, enfatizando o pedagógico no seu sentido procedimental e organizacional, poderiam vir a reafirmar sua potencialidade político-prospectiva.

**Palavras-chave:** projeto político-pedagógico, planejamento, políticas públicas, cotidiano escolar.

## **PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO: QUESTÕES SOBRE O PLANEJAMENTO NA INTERSEÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O COTIDIANO ESCOLAR.**

Este trabalho procura entender as formas em que o modelo de democracia implementado no Brasil afetou o planejamento escolar, lembrando que, segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN 9.394/96), Artigo 14, a gestão democrática do ensino público deve materializar-se através do princípio da “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da

escola”. Quase vinte anos depois, a concretização desse princípio continua evidenciando dificuldades na sua implementação no cotidiano escolar. Quando indagados sobre os Projetos Político-Pedagógicos (PPP) as respostas dos atores escolares variam de um já “clássico”: “está em construção”, para alternativas do tipo: “é muito difícil porque não temos tempo para fazê-lo”, “eu e a coordenadora pedagógica procuramos revisá-lo a cada final de ano”, “a prefeitura envia vários projetos para que a escola escolha qual irá desenvolver”, frases que nos mostram a diversidade de situações.

Perante essas situações, cabe perguntar: que sentidos e entendimentos sustentam ou impugnam, nesses cotidianos, o exercício do direito a uma gestão escolar democrática e, portanto, à elaboração coletiva de um projeto pedagógico escolar? Que possibilidades vislumbram-se, hoje, em função de afirmar não apenas o princípio da gestão democrática nas escolas, através de um planejamento efetivamente participativo, mas, junto com esse princípio, também garantir, sem distinção, o direito à educação?

### **Do projeto pedagógico ao PPP: onde está o político?**

Ao longo do século XX desenvolveu-se um crescente processo de incorporação do planejamento como configurador da política educacional que evidenciou mudanças nas concepções de planejamento: do foco nos agentes do governo, em especial a nível nacional, para a sua articulação com a sociedade civil; de um modelo tecnicista para uma dimensão mais política e participativa; de uma concepção normativa, prescritiva da realidade futura, para uma dimensão estratégica (BORDIGNON, 2011). Essas mudanças foram impulsionadas após a abertura democrática, acompanhando a tentativa de resolução do binômio autoritarismo-centralização, a ser substituído pelo de democracia-descentralização.

O fortalecimento da esfera “local” - que precisa ser definida - implicaria a ampliação de suas ingerências administrativas junto com a sua consequente responsabilização. Supunha-se que a participação local geraria maior agilidade e transparência na prestação dos serviços públicos e favoreceria o envolvimento direto do poder local na captação de demandas, no controle dos gastos e na inspeção do cumprimento das metas, também participando na definição das finalidades e das formas da educação mais amplas, vinculando os processos de planejamento local com os processos de definição das políticas municipais, estaduais e nacional. No entanto, foram evidenciando-se dificuldades para concretizar os planos e propostas elaborados,

inclusive os Planos Nacionais, Estaduais e Municipais de Educação. Essas dificuldades têm questionado a centralidade e até a necessidade do planejamento, frequentemente entendido dentro das margens do modelo normativo hegemônico (MATUS, 1987, 1989).

As dificuldades atravessadas por esses planos (PNE, PEE, PME) afetaram e ainda afetam diretamente a gestão escolar, não apenas no que diz respeito às orientações e ações da administração central para as escolas, mas no sentido das orientações e ações que as escolas deveriam definir e organizar para si mesmas a partir da sua realidade local. Isto porque o PPP das instituições de ensino deveria articular-se com esses planos, já que: “A Gestão do Sistema Municipal de Ensino constitui-se, essencialmente, como um processo de articulação para o desenvolvimento da Proposta Político-Pedagógica das escolas de sua jurisdição” (BORDIGNON & GRACINDO, 2000: 149).

Na literatura acadêmica sobre o PPP, em princípio, há uma tendência a entendê-lo como facilitador do debate entre os diferentes sujeitos da educação escolar (GADOTTI, 1997; BORDIGNON & GRACINDO, 2000; VEIGA, 1995; PADILHA, 2002), buscando democratizar a educação através de sua participação na definição das propostas pedagógicas, sua implementação e avaliação. Essa literatura é extremamente relevante dado que seus conceitos e modelos tornaram-se referência de ação pedagógico-administrativa de muitos gestores e docentes do país. Inclusive, a partir desta literatura, o adjetivo “político” foi incrementado na denominação do projeto pedagógico escolar: no texto da LDBN/96 veremos que aparece apenas “projeto pedagógico”, mas na legislação subsequente, por exemplo, no PNE 2001-2010, já se fala em “projeto político-pedagógico”.

Segundo Távora (2010: 20), a ideia de um “Projeto Pedagógico” surgiu na Educação Superior, em 1980, nos programas da Secretaria de Educação Superior (SES) e se disseminou para a Educação Básica até plasmar-se na legislação, em 1996. Entretanto, no início da década de 1990, Moacir Gadotti já enfatizava a necessidade das escolas elaborarem seus “projetos *político-pedagógicos*”, na proposta Construindo a Escola Cidadã no Paraná, base do Projeto Educacional do Estado do Paraná (1991-1994) (MARTINS, 1998: 134). O conceito da Escola Cidadã no qual Gadotti se inspirou surgiu quando Paulo Freire foi Secretário de Educação do Município de São Paulo (1989-1992), a partir do projeto da Escola Pública Popular (ROSA, 2004: 14).

A Escola Pública Popular implicava “um processo de reforma curricular que exigia a participação da comunidade escolar na construção de um projeto educativo

consistente” (TORRES, 2002: 102-103), que não ficava isolado, mas participava do Movimento para a Reorientação do Currículo, conduzido pela Secretaria Municipal de Educação na proposta de um modelo de trabalho ao que as escolas podiam escolher aderir ou não. O modelo supunha a elaboração de um projeto interdisciplinar (Projeto Inter) através do *tema gerador* que, segundo a pedagogia freireana, se baseia em situações da vida real dos estudantes relacionando a realidade local aos problemas individuais, comunitários e sociais mais amplos. O tema gerador permitiria tornar o currículo mais significativo para os estudantes, assim como possibilitar a formação de cidadãos críticos e participativos, alinhando diversas dimensões do processo educacional escolar, abrangendo questões didático-pedagógicas (processos de aprendizagem específicos de turmas e estudantes), curriculares (através da interdisciplinaridade), organizacionais (utilização de tempos, espaços e recursos, coordenação do trabalho pedagógico etc.), até a vinculação da escola com as problemáticas sócio-comunitárias locais mais sensíveis para a população atendida, no sentido amplo.

A possibilidade de selecionar um tema gerador depende da qualidade e da pluralidade de leituras possíveis sobre as situações significativas de cada localidade. A qualidade da leitura situacional tem, portanto, tanto um aspecto técnico quanto participativo. A equipe escolar no seu conjunto teria de participar na realização, sistematização e análise deste Estudo, assim como negociar conjuntamente a seleção do tema gerador e a definição dos conteúdos e das atividades curriculares consequentes. No entanto, como ressalta Torres (Ibidem):

desde que começaram as reuniões de planejamento político da administração com especialistas das universidades que surgiu um feroz debate, que persistiu ao longo de toda a experiência – desde a Secretaria até as escolas – acerca da exequibilidade de se organizar um programa do ensino primário em torno de um *único* tema gerador (p. 115; grifo meu).

O tema gerador organizaria todo o currículo de uma escola, que teria autonomia para definir a sua proposta curricular, devendo ser interdisciplinar. A identificação e o pertencimento a um sistema educacional mais amplo estaria dado pela participação voluntária das escolas no Projeto Inter, que supunha a visita de equipes interdisciplinares da SME destinadas a coordenar, orientar e supervisionar o andamento

dos projetos nas escolas através de visitas semanais e até diárias (Ibidem: 106-108). Essa dinâmica evidencia a necessária vinculação entre o PPP das diversas escolas com o PME, em função de consolidar uma política municipal de educação que, assim, não seria construída apenas de forma descendente, mas também ascendente.

Outra forma que manteria as escolas integradas num sistema educacional seriam os Conselhos Escolares, constituídos por representantes eleitos de professores, alunos, famílias e funcionários, que a gestão Paulo Freire fortaleceu com a função de serem os encarregados de “discutir, definir e elaborar um Plano de Escola *que traduza para cada escola as linhas de orientação das políticas educativas do município*” (PT-SME, 1991: 12 apud TORRES, opus cit: 110; grifo meu). Os conselhos, por sua vez, participariam de um Conselho Regional de Representantes de Conselhos de Escola, que elaboraria o Plano Regional de Educação e definiriam questões centrais da política educacional, o que, aparentemente, por causa da escassa participação da população e das profundas dissidências entre alguns participantes, não se desenvolveu como esperado (TORRES, op. cit.: 112).

Note-se, então, que, nesta proposta, a autonomia escolar para elaborar o seu PPP não está formulada como absoluta, mas como parte de um movimento de concertação da política municipal, através de diversas instâncias organizacionais de participação.

Essa dinâmica ascendente-descendente na concertação e implementação da política educacional manifesta-se mais tarde, na proposta paranaense Construindo a Escola Cidadã (1991-1994). Nela, cada escola teria de, além de levantar dados sobre a realidade local e escolher um tema gerador, poder relacionar a sua proposta ao Currículo Básico estipulado pela Secretaria, quem também avaliaria o desempenho alcançado pelas escolas. Contudo, essa dinâmica parece não ter se evidenciado, pois

Em meio a ações apressadas e de pouca repercussão, com as informações insuficientes no documento Construindo a Escola Cidadã, as escolas viram-se obrigadas a elaborar o projeto político-pedagógico, e sem qualquer vinculação com uma proposta pedagógica elaborada pela SEED. Não se considerou o Currículo Básico elaborado na gestão anterior (87-90), nem a Pedagogia Histórico-Crítica que o orientou (...) o projeto político-pedagógico foi visto mais como uma tarefa burocrática, sem repercussão no trabalho escolar. Não houve discussão suficiente sobre o assunto na maioria das escolas, nem a participação dos pais e da comunidade como seria desejável (MARTINS, op. cit.: 140).

Sem uma condução clara por parte da Secretaria, as escolas ficaram não só sem orientação técnica, mas também política. Nesse contexto, o recurso de conhecimento ao que parecem ter apelado as equipes de gestão para resolver a demanda foi a de implementar um modelo de planejamento muito afirmado na escola brasileira ao longo do século XX: o planejamento normativo.

Muito sucintamente, conforme Carlos Matus (1989: 37, 51-53) podemos dizer que o modelo de planejamento normativo supõe um “sujeito” (o Estado; no nosso caso, a equipe de gestão escolar) que planeja um “objeto” (a realidade escolar), supondo que o primeiro pode controlar o segundo, dado que no “objeto” não há sujeitos com projetos, interesses e capacidades próprias. O único “sujeito” é quem planeja e o faz “de cima” da realidade planejada, sobre a que elabora um diagnóstico supostamente objetivo e, portanto, único, pois outras leituras da realidade não seriam tão válidas e verdadeiras quanto à dele. Se há diagnóstico único há também plano único: quem planeja passará a dispor para o quê, o quê, quando e com o quê os agentes envolvidos na realidade planejada deverão atuar. É um planejamento sobre e para os outros, mas não com os outros. Portanto, mostra-se como um planejamento centralizador e autoritário, que exclui os sujeitos envolvidos na realidade escolar de qualquer participação na leitura da realidade, no levantamento dos problemas comuns, na elaboração de propostas de ação, assim como na tomada de decisões coletivas, negando-lhes a sua cidadania, sobretudo com relação ao direito de participar do espaço público.

Evidentemente, supor uma política educacional apenas ascendente, na qual cada escola elabore o seu projeto isoladamente, não garante a elaboração de uma política efetivamente pública e democratizadora do sistema escolar. Algumas escolas terão as condições (formativas, micropolíticas etc.) e a vontade política necessárias para poder desenvolver um PPP com as qualidades que uma educação para a cidadania demanda; outras, não. Por isso, a reivindicação de uma autonomia “total” para cada escola poder realizar um projeto conforme a sua equipe gestora e/ou escolar entenda, do ponto de vista do sistema educacional, pode ser altamente negativo, em especial, no que diz respeito à fragmentação do sistema – que pode levar a grandes disparidades quando da garantia de igualdade de oportunidades educacionais se trata. O risco aumenta se não houver instâncias intermediárias de concertação de uma política educacional municipal/estadual que, por diversos motivos, nem sempre existem nos milhares de sistemas educacionais que o Brasil possui hoje, muitos com administrações centrais que,

entre outras situações como as de não possuir Planos de Educação, não contam com equipes técnicas suficientes.

Considerando, então, que o político, no projeto pedagógico, se encontra nas formas de interseção, em cada escola, das políticas públicas municipais/estaduais e nacionais com a participação popular e a capacidade técnico-pedagógica de cada equipe para concertar tanto as demandas do sistema quanto as necessidades locais, cabe atentar para as advertências de Tobar, que aponta que, apesar de o problema da descentralização ser de caráter político, a sua implementação eficaz é de caráter administrativo (TOBAR, 1991: 3). Também cabem as de Oszlak, quando pergunta: Qual é a respectiva base de recursos com as que as instâncias locais contam ou poderão contar – bens e serviços, coerção, informação, ideologia... – e quais as perspectivas de sua utilização? Em que medida é possível ou esperável a participação cidadã na gestão pública ou no controle da mesma? E, sobretudo: Quanto mais consolidado estará o sistema institucional global uma vez completada a descentralização? Quem – quer dizer, que setores, organizações, usuários – resultarão positiva ou negativamente afetados por esses processos? (OSZLAK, 1994: 13).

### **PPP e cotidiano escolar: onde está o pedagógico?**

Nas últimas décadas milhares de PPPs foram escritos e alguns, efetivamente desenvolvidos no Brasil, no entanto, afetados por vários deslocamentos de sentido com relação aos princípios e categorias definidas pela geração de educadores, acadêmicos e políticos que o instituíram. Gadotti, já em 1998, chamava a atenção sobre o deslocamento de sentido da palavra *plano* para a de *projeto*, substituindo o seu significado:

Freqüentemente se confunde projeto com plano. Certamente o plano diretor da escola - como conjunto de objetivos, metas e procedimentos - faz parte do seu projeto, mas não é todo o seu projeto. Isso não significa que objetivos, metas e procedimentos não sejam necessários. Eles são insuficientes, pois, em geral, o plano fica no campo do instituído, ou melhor, no cumprimento mais eficaz do instituído (...) Um projeto político-pedagógico não nega o instituído da escola, que é a sua história, o conjunto dos seus currículos e dos seus métodos, o conjunto de seus atores internos e externos e seu modo de vida. Um

projeto sempre confronta esse instituído com o instituinte. Não se constrói um projeto sem uma direção política, um norte, um rumo. Por isso, todo projeto pedagógico da escola é também político. O projeto pedagógico da escola é, assim, sempre um processo inconcluso, uma etapa em direção a uma finalidade que permanece como horizonte da escola. (GADOTTI, 1998: 16)

Atualmente, em alguns casos, essa confusão permanece, porém, com muita maior frequência percebemos o deslocamento contrário: de *projeto* para *plano*. De fato, a amplíssima maioria dos PPPs aos que tenho tido acesso dedicam as suas páginas, não necessariamente na ordem ou com todos os itens elencados abaixo, a:

- Uma breve descrição de apresentação da escola (níveis e modalidades de atendimento, quantitativo de funcionários e alunos, caracterização do prédio e do entorno), algumas vezes com apontamentos de problemas em forma muito genérica (violência, indisciplina, baixa autoestima, falta de cultura da comunidade, etc.<sup>1</sup>);
- A enunciação da escola e/ou da sociedade que deseja realizar, também através de valores ou de expressões muito genéricas (boa convivência entre as pessoas e/ou na escola, cidadania, preservação do meio ambiente etc.), às vezes, no estilo de um desiderato ou literaturalizado (“assim como o Pequeno Príncipe cuidou da sua rosa, assim cuidaremos desta escola”), ou pontuados como objetivos igualmente amplos (“Garantir uma escola democrática, que assegure o direito de todos à construção de conhecimentos e valores numa perspectiva crítica, transformadora e criativa”);
- Ações das mais variadas, às vezes também genéricas (“Campanhas que visem os valores éticos como a solidariedade, o respeito ao próximo e a fraternidade”), em ocasiões misturadas sem relação explícita ou estratégica com projetos específicos desenvolvidos na escola (“Parcerias com Bairro Educador, PRONAIPE, SESI, voluntários e estagiários”) ou próprios da rotina escolar (“Utilização de audiovisuais como informática, vídeos para organização das aulas”, “Conversa com os responsáveis individualmente sempre que se fizer

---

<sup>1</sup> Todos exemplos foram retiradas de PPPs concretos e aqui tornaram-se exemplos por serem expressões arquetípicas.

necessário”). Também, existem projetos aos que, sem mais, é anexada uma planilha com turmas e professores e/ou a lista dos conteúdos a trabalhar.

Em outros casos escolhe-se um tema gerador, às vezes relacionado com algumas das questões destacadas na descrição da escola (“Por uma escola sustentável”, em função dos problemas ambientais na escola, no entorno ou no planeta), mas, muitas das vezes, aleatório (“O circo”, “Cazuza”), que irá promover um projeto didático específico autônomo com relação ao planejamento curricular dos conteúdos ou a ser trabalhado apenas nalgumas disciplinas nas quais ficaria evidente a sua participação (“Regiões do Brasil”).

- Procedimentos para a avaliação discente e, muito excepcionalmente, para a avaliação do projeto ou da instituição escolar.

Se considerarmos, junto com Gadotti, como afirmado na citação anterior, que *o plano da escola, como conjunto de objetivos, metas e procedimentos, deve fazer parte do projeto*, fica em claro que há vários deslocamentos e substituições que tornam pouco eficazes ou, simplesmente, impossíveis de concretizar no cotidiano escolar muitos dos PPPs afinados com a caracterização anterior. Isto, em primeiro lugar, porque em muitos projetos evidencia-se a substituição do Estudo da Realidade ou diagnóstico tanto por uma apresentação sucinta e formal da escola quanto pelo próprio marco referencial. Isto pode ter múltiplas explicações e consequências, das quais exploraremos algumas.

Em princípio, buscando ressaltar a orientação política da ação educativa, autores como Danilo Gandin (1994: 66-69) e Paulo Padilha (2005: 77-83) optaram por destacar a elaboração de um marco referencial como primeiro momento do processo de planejamento, em lugar de uma avaliação institucional ou de um diagnóstico, Carta Escolar<sup>2</sup> ou Estudo da Realidade, como a proposta freireana sugerira. Para Padilha (2005), apoiando-se na obra de Celso Vasconcellos (1995), o PPP deve partir de definir sua filosofia educacional e sugere elaborá-lo respondendo a algumas questões, que ele denomina “passos”:

- a) como entendemos o mundo em que vivemos;
- b) quais são as utopias que nos movem neste mundo;
- c) qual a escola dos nossos sonhos;
- d) qual o retrato da escola que temos;
- e) o que faremos na

---

<sup>2</sup> Segundo Motta, Romão e Padilha (1998: 38), a carta escolar é um instrumento elaborado coletivamente pela equipe diretiva, corpo docente e discente da escola, famílias e representantes da comunidade escolar e extraescolar que parte do levantamento de dados através de um Censo Escolar. Procura identificar a escola nas suas características institucionais, estrutura física, recursos humanos e financeiros, matrícula e evolução da demanda, projetos desenvolvidos na escola, associações escolares, características da gestão e das relações humanas, deficiências, características da comunidade, do bairro e dos alunos.

nossa escola. Os três primeiros passos completam o necessário *marco referencial* do projeto. Trata-se de explicitar melhor qual a visão de mundo, os valores e compromissos que a escola está assumindo hoje e que expressa a sua própria “cara”, sua identidade e a direção, o rumo que deseja tomar daqui para a frente (p. 77).

Como se vê em a), b) e c), as questões são genéricas e, mesmo nas sugestões de perguntas propostas para suscitar a discussão entre os participantes, continuam num tom genérico e, por vezes, idealista - como por exemplo, com relação ao passo a):

1. Que tipo de homem e sociedade queremos construir?
  2. Que papel desejamos para a escola em nossa realidade?
  3. Que tipo de relações *devem ser* estabelecidas entre professor e aluno, entre a escola e a comunidade?
  4. Qual é o papel do Estado em relação à educação, *em termos ideais*?
- (Ibidem: 80; grifo meu).

A proposta de um debate filosófico e político-social amplo supõe, além de tempo – o mais escasso entre todos os recursos escassos, como diz Matus (1987: 78)<sup>3</sup> -, ampla liberdade, assim como profunda honestidade e aceitação do ponto de vista dos outros em função de que os diversos sujeitos possam expressar-se sem constrangimentos em prol de um projeto comum. Mas, vale o alerta de que a proposta discursiva de democracia deliberativa “não reconhece de modo adequado que o processo político possui valores para além do respeito recíproco, da capacidade de reflexão, da abertura e da generosidade por parte dos agentes envolvidos nos debates (sobretudo aqueles ligados às instituições democráticas)” (WALZER, 1999 apud MARQUES 2012: 28). Nesse sentido, sendo a escola um espaço epistemológica e socialmente hierarquizado, com sujeitos em posições de poder diferenciadas, nem sempre as posturas e ideias divergentes são ouvidas, aceitas ou debatidas em prol do entendimento mútuo.

Da mesma forma, os discursos não circulam livremente pelo tecido social, mas são legitimados por autoridades específicas, balizando discursos pedagógica, política ou socialmente “corretos”. Assim, propor um debate tão amplo sobre questões muito genéricas a respeito da educação e da sociedade, supõe perguntar-se se esses mesmos

---

<sup>3</sup> Isto se deve, conforme explica o autor, a que além de ser irreversível, ele é exaurível para os propósitos de um ator, dado que não é apenas tempo físico, mas, tempo social.

sujeitos, em parte pelo lugar que ocupam na distribuição do poder institucional, atrever-se-iam não só a discordar da autoridade, mas também dos discursos pedagógica, política e socialmente autorizados, expondo-se publicamente.

A idealização do processo de participação e deliberação pode levar, por exemplo, à escolha de procedimentos no processo participativo que mascaram, sob um suposto consenso discursivo geral, a manifestação das divergências e conflitos. Numerosos PPPs evidenciam marcos referenciais pautados em conceitos muito amplos que aceitam diversas interpretações e consequências divergentes para a ação, desta forma evitando maiores disputas e “rompimentos” nas relações interpessoais escolares. A escolha por conceitos ambivalentes caracterizaria o marco referencial como um *programa político*, que, quanto mais ambíguo, mais oculta as diferenças de posições entre as diversas tendências das forças que integram o ator social, no nosso caso, a escola. Isto porque costuma ser mais fácil que um ator gere consenso interno sobre um conjunto de objetivos gerais do que sobre os meios necessários para a ação. Como explica Matus (1987), um programa político

não supõe nenhuma “prova de imputação de efeitos” nem de consistência entre meios e objetivos, tais diferenças permanecem ocultas e veladas por uma fraseologia ambígua que admite várias interpretações à vontade das tendências em conflito. Por isso, quando chega o momento da primeira prova de consistência na formulação do plano, afloram as diferenças e se manifestam com nitidez os conflitos escondidos no programa (p. 426; tradução minha).

O problema é que, em muitos dos PPPs analisados, nunca se passa à formulação do plano – talvez porque o escasso tempo escolar disponível para o debate coletivo já se esgotou na discussão do marco referencial - e, portanto, os conflitos e problemas institucionais não chegam a ser adequadamente debatidos. A ausência da negociação que decorreria da formulação do plano gera um projeto não só sem participação efetiva dos diferentes sujeitos escolares, mas também sem a devida contratualização entre as pessoas envolvidas no processo educacional. Em outras palavras, “O problema de desenhar um plano supõe superar o momento legítimo, porém, diferente, da mera convocatória política do programa para construir uma proposta que resista às provas de consistência, coerência e viabilidade” (Ibidem: 426; tradução minha).

Sem essa formulação e sua decorrente contratualização, as ações escolares muito dificilmente se orientam à concretização do programa político, ficando à mercê de outras forças e influxos passíveis de outro tipo de negociações e, inclusive, imposições, que podem até contradizer os enunciados do marco referencial.

Por isso, talvez seja interessante alterar o processo de planejamento que costuma ser percorrido para realizar os PPPs, promovendo que o processo de planejamento parta de uma leitura situacional *focada nos problemas vivenciados no cotidiano escolar* que afetam a realização da sua finalidade institucional: garantir a formação cidadã e, com isso, a aprendizagem dos/das estudantes que a frequentam. Formação cujas finalidades, como programa político e como convocatória ampla para a ação, já se encontram sintetizadas na legislação educacional brasileira. Em outras palavras, partir de uma avaliação institucional que aponte, concretamente, onde, como e por que o programa político consensuado na legislação educacional vigente, interpretado pelos participantes em função das características e necessidades da população local atendida, não está ou está sendo parcialmente realizado na escola.

No entanto, o levantamento desses problemas, sua sistematização e priorização também oferecem algumas dificuldades. Em primeiro lugar, porque a tendência normativa do diagnóstico único ainda é muito presente nas escolas. O problema é que o ponto de vista de apenas um ator estará enviesado pelo lugar que ocupa na organização escolar, entre outros fatores. Isto porque

A explicação que cada ator constrói sobre uma realidade não é um amontoado de dados e informações: os dados e as informações podem ser objetivos e podem ser igualmente acessíveis a todos. A explicação é uma *leitura* dos dados e informações que expressam a realidade. Cada ator retira da realidade uma interpretação dos fatos, conforme as lentes com que as observa. Toda explicação é *declarada por alguém* e esse alguém é um ser humano que tem seus valores, suas ideologias e seus interesses (...) Nada é menos rigoroso do que ignorar as subjetividades que a realidade reconhece e toda explicação contém para refugiar-se na falsa assepsia do diagnóstico (...) [Contudo] Entender o outro não significa *dar-lhe razão*, significa simplesmente “agora conheço a chave com a qual ele lê sua realidade e a minha” (MATUS apud HUERTAS, 1996: 30-31)

Ignorar os problemas e as explicações dados pelos outros ou atribuir-lhes a própria seleção e explicação pode trazer dificuldades para a realização de um planejamento eficaz. Dificilmente chegar-se-á à elaboração de planos destinados a enfrentar problemas que, por serem importantes para a maioria dos atores escolares e não apenas “para mim”, os convoquem para compromissos concretos de ação. Esse processo se configura como um planejamento para os outros, mas não com os outros.

Tampouco podemos esquecer que a escola faz parte de um sistema educacional municipal/estadual/federal e nacional. Assim, há também uma perspectiva que deve ser considerada, referida ao que os órgãos centrais dessas administrações educacionais apontam como problema em cada escola. Para isso, torna-se necessário o acesso a dados que, elaborados pela gestão central, ajudem os atores escolares a situarem a escola, não apenas dentro do espaço urbano e sócio-comunitário, mas também dentro do sistema educacional mais amplo. Nesse sentido, por exemplo, dispomos dos dados elaborados pelo governo federal através do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), ou seja, o Censo Escolar e os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Uma análise pormenorizada da situação em que a escola se encontra com relação a esses indicadores revela-se necessária em função do pertencimento da escola a um sistema educacional. Cabe à escola apropriar-se, aprofundar e qualificar os dados que o sistema educacional, na sua perspectiva, oferece.

Em segundo lugar, no que diz respeito ao levantamento, sistematização e priorização dos problemas da escola, destacamos uma outra dificuldade: a de definir o conteúdo dos problemas. Definições genéricas não colaboram muito com a sua resolução, por isso, é também importante poder identificar e descrever mais precisamente os problemas apontados como os prioritários tanto do ponto de vista das finalidades organizacionais e sistêmicas (ponto de vista técnico) quanto do consenso dos atores (ponto de vista político).

Porém, muitas vezes a falta de definição dos problemas leva a que os atores os entendam como um mal-estar, indefinido e impreciso, aceitando diversas explicações e desagregações que, de alguma forma, facilita evitar a sua discussão e dificulta a sua resolução (MATUS, 1987, 1996). Por isso, é importante descrever detalhadamente os problemas, tanto quantitativa quanto qualitativamente, a fim de torná-los mais claros e

monitoráveis e, a partir dali, poder explicá-los a partir da sua configuração mais ampla<sup>4</sup>. Por exemplo, o *mal-estar* é evidente quando se afirma que a “indisciplina é o grande problema da escola”, mas pouco se sabe sobre como e quando ela se manifesta, se há um consenso entre os atores escolares sobre o que pode ser identificado como indisciplina ou não, sobre as razões da repetição de certo tipo ou momento em que determinado ato se produz etc.

Espera-se que o conhecimento mais detalhado dos problemas e as relações entre os mesmos possam colaborar na elaboração de um plano global de ação para a escola que também contenha, assim como orientações gerais, propostas concretas para sua operacionalização e avaliação que, evidentemente, não pode restringir-se à avaliação discente, mas, precisa incorporar outras dimensões organizacionais, inclusive o andamento do próprio projeto e seu plano de ação. Esse apontamento é importante atendendo também a questões políticas, dado que, apesar de que a deliberação coletiva tende a diminuir o potencial dos conflitos políticos,

não se deve contar com a expectativa de que a deliberação resulte [necessariamente] em cooperação, principalmente porque nem todos aqueles envolvidos no processo discursivo precisam concordar com cada lei particular ou decisão (por outro lado, isso não implica necessidade de abrir mão da tentativa de diminuir-se os focos de tensão trazidos pelas divergências). O importante é, no final das contas, estabelecer termos de debate que permitam uma cooperação contínua em outras ocasiões (BOHMAN, 1996 apud MARQUES, 2012: 31).

Daí depreende-se a necessidade de contratualizar um plano que estabeleça os compromissos de ação por parte dos diferentes sujeitos, focalizado nos problemas mais relevantes para a escola, tanto do ponto de vista técnico quanto político, que resulte em um projeto abrangente para a gestão organizacional. A abrangência da proposta é fundamental dado que, atualmente, a insistência em um tema gerador que estrutura um projeto para a escola não raramente se manifesta apenas como um *projeto didático* que

---

<sup>4</sup> Existem diversas metodologias para realizar o que, na perspectiva do planejamento estratégico-situacional (método PES) de Carlos Matus, denomina-se de explicação situacional: o PES, ZOPP (sigla em alemão de Zielorientierte Projektplanung - Planejamento por Projetos Orientado por Objetivos) e MAPP (Método Altadir de Planejamento Popular), desenhados, respectivamente, para os níveis central, intermediário e local/popular.

não afeta a organização escolar e curricular tradicional, mas parece situar-se “em paralelo”. Ou seja, muitos dos PPPs analisados propõem-se a realizar um projeto sobre uma temática específica (“Datas comemorativas”, “O Circo”), mas que não é efetiva para orientar o currículo e organizar a escola, nem para dialogar com a gestão central. O maior problema reside em que esse tema muitas vezes não responde aos problemas mais importantes da escola (como altos índices de repetência ou evasão, estudantes no 4º ou 5º ainda com sérias dificuldades de leitura e escrita...), parecendo uma temática aleatória que se desenvolve sem buscar afetar as questões didático-pedagógicas e curriculares, organizacionais ou sócio-comunitárias. Partir da identificação e da busca de soluções coletivas para os problemas técnica e politicamente mais relevantes de cada escola pode permitir um processo de planejamento mais efetivo, em função de buscar alternativas viáveis aos problemas apontados. Planejamento que permita, inclusive, escolher *se e como* articular no seu plano de ação *de forma estratégica*, não só diversos projetos didáticos, mas também outros tipos de planos e projetos específicos que são oferecidos pela gestão central e/ou outras organizações sociais às escolas.

### **Considerações finais.**

Se planejar é sinônimo de **conduzir conscientemente**, então não existe alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo como for.

(MATUS, 1987: 22; tradução minha)

Ao longo do texto fomos desdobrando os principais conceitos sobre os que se afirmou, no Brasil, a necessidade das escolas elaborarem seus projetos *político-pedagógicos*. Vimos também como, com o tempo e a mudança dos contextos, foram vislumbrando-se diversos deslocamentos de sentido, substituições e algumas ausências ou negações que despotencializaram o planejamento escolar, assim mesmo, em meio a outras incertezas e deficiências relacionadas ao planejamento dos sistemas educacionais e suas políticas específicas.

No entanto, apesar dessas constatações, percebemos que, graças a essa longa experiência, hoje podemos revisitá-la criticamente, sem abandonar a utopia

democrática, mas procurando as suas possibilidades atuais de proposição e concretização. Após o ingresso maciço da população aos bancos escolares, ícone da democratização escolar por muitas décadas no país, os desafios dessa democratização assumem outras dimensões. Não se trata apenas de democratizar as formas de governo institucional, como vem sendo a incorporação dos conselhos nas diversas instâncias da gestão escolar, mas também – e, sobretudo – de garantir meios e condições de aprendizagem a todos(as) os/as estudantes que frequentam as escolas. Por isso, enfatizar o pedagógico, a capacidade de a escola poder ser um espaço que garanta essa aprendizagem, com todo o investimento técnico no sentido prospectivo e organizativo que isso exige, é também a forma de reafirmar sua potencialidade política.

### **Bibliografia.**

BOHMAN, J. 1996. **Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy.** Cambridge (MA): Massachussets Institute of Technology.

BORDIGNON, Genuíno e GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da Educação: o Município e a Escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto e AGUIAR, Márcia Angela da S. (orgs.) **Gestão da Educação.** Impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

GADOTTI, Moacir. Pressupostos do projeto pedagógico. In: MEC, **Anais da Conferencia Nacional de Educação para todos.** Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.webartigos.com./articles/12278/1/Projeto-Político-Pedagógico/pagina1>. Acessado em julho de 2010.

\_\_\_\_\_. Projeto Político-Pedagógico da Escola Cidadã In: BRASIL, MEC, SEED. **Salto para o futuro: Construindo a Escola Cidadã, projeto político-pedagógico.** Secretaria de Educação a Distância. Brasília: MEC, SEED, 1998. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002687.pdf>. Acessado em 11/12/2014.

GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

HUERTAS, Franco. **O método PES: entrevista com Matus.** São Paulo: FUNDAP, 1996.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. O problema da participação política no modelo deliberativo de democracia. In: **Revista Sociol. Polit.**, Curitiba, vol. 20, nº 41, p. 21-35, fev. 2012. Disponível em:

MARTINS, Rosilda Baron. Escola Cidadã no Paraná: análise de seus avanços e retrocessos. In: **Olhar de Professor**. Ponta Grossa, 1(1): 129-148, out. 1998. Disponível em <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/olhardeprofessor/article/view/1341/985>. Acessado em 16/02/2015.

MATUS, Carlos. **Política, planificación y gobierno**. Fundación Altadir. Caracas, 1987. \_\_\_\_\_ . **Adeus, Senhor Presidente**. Planejamento, antiplanejamento e governo. Recife: Literis Editora Ltda., 1989.

MOTTA, Custódio Gouvea; ROMÃO, José Eustáquio e PADILHA, Paulo. Carta Escolar: instrumento de planejamento coletivo. In: BRASIL, MEC, SEED. **Salto para o futuro**: Construindo a Escola Cidadã, projeto político-pedagógico. Secretaria de Educação a Distância. Brasília: MEC, SEED, 1998. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002687.pdf>. Acessado em 11/12/2014.

OSZLAK, Oscar. Estado y Sociedad: Las nuevas fronteras. In: KLIKSBURG, Bernardo (comp.). **El Rediseño del Perfil del Estado**. Fondo de Cultura Económica: México, 1994.

PADILHA, Paulo Roberto. **Planejamento dialógico**. Como construir o projeto político-pedagógico da escola. São Paulo: Cortez-Instituto Paulo Freire, 2005.

ROSA, Renilda Maria. **O Papel do diretor na escola cidadã**. 2004. 112 f. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade de Uberaba, UNIUBE, Uberaba, 2004. Disponível em <http://www.uniube.br/biblioteca/novo/base/teses/BU000103958.pdf>. Acessado em 20/10/2014.

TÁVORA, Maria Josefa de Souza. **O Projeto Político-Pedagógico na Produção Acadêmico-Científica, Brasileira**: A Retomada do Conhecimento. UEPA, Pará, 2010.

TOBAR Federico. O Conceito de Descentralização: Usos e Abusos. In: **Planejamento e Políticas Públicas** Nº 5: 31-51, junho de 1991. Disponível em: <file:///D:/Downloads/O-conceito-de-Descentralizacao-usos-e-abusos.pdf>. Acessado em 15/02/2015.

TORRES, Carlos Alberto, O'CADIZ, María del Pilar e WONG, Pia Lindquist. **Educação e Democracia**. A práxis de Paulo Freire em São Paulo. São Paulo: Cortez-Instituto Paulo Freire, 2002.

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

VEIGA, I. P. A. (org.). **Projeto político-pedagógico: uma construção possível**. Campinas: Papirus, 1995.

WALZER, M. Deliberation...and what else. In: MACEDO, S. (ed.) **Deliberative Politics**: Essays on Democracy and Disagreement. New York: Oxford University, 1999.