

EIXO 2 - Políticas de educação básica e de formação e gestão escolar

**O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO SUBPRODUTO DO PROJETO
POLITICO PEDAGÓGICO**

Aline Grazielle Santos Soares Pereira
Universidade Federal de Sergipe
alinesoares_sp@hotmail.com

Nelson Alves de Souza Filho
Universidade Federal de Sergipe
nelsonsouzafilho@gmail.com

Resumo: O objetivo deste ensaio teórico é discutir o papel do planejamento estratégico (PE) nas escolas públicas em relação ao projeto político pedagógico (PPP), por meio de um diálogo interdisciplinar. Rejeita-se o modelo convencional de planejamento utilizado por organizações empresariais e enfatiza-se a necessidade de considerar a singularidade do contexto das instituições escolares. A escola é caracterizada como um tipo de organização pluralística que se configura como uma burocracia profissional. Neste contexto, sugere-se que o PPP é o documento central da gestão democrática na escola pública, a partir do qual pode derivar o PE.

Palavras-chave: Escola pública; Planejamento estratégico; Projeto político pedagógico.

Introdução

A implementação do plano de desenvolvimento da escola, “concebido como uma modalidade de planejamento estratégico” (FONSECA, OLIVEIRA, 2009, p. 234), é um exemplo de utilização da técnica de planejamento que suscita críticas relativas ao seu enfoque gerencial, que visa à eficiência e ao alcance de metas quantitativas. Este exemplo parece atribuir ao planejamento estratégico (PE) um caráter de inadequação para o uso nas escolas públicas, haja vista a necessidade de se preservar a autonomia e a participação na tomada de decisões pedagógicas.

A incompatibilidade do PE nas instituições de ensino públicas surge quando se assume que o modelo de planejamento formal das grandes corporações de negócios é a concepção ideal para todo e qualquer tipo de organização. “Esse pensamento, então, se derramou sobre as organizações profissionais [universidades, escolas e hospitais], quase sempre com as consequências mais desastrosas” (MINTZBERG, 2004, p. 318). Com efeito, as suposições convencionais sobre planejamento, tais como, estratégias emanadas da cúpula, objetivos

mensuráveis, controle de cima para baixo, dicotomia entre formulação centralizada no topo e execução na base, parecem ser inadequadas às organizações educacionais.

Neste ensaio teórico se discute a relação entre o PE e o projeto político pedagógico (PPP) na gestão de escolas públicas, por meio de um diálogo interdisciplinar entre as literaturas de educação e de estudos organizacionais. Nele se argumenta que o planejamento estratégico pode ser subordinado ao PPP na medida em que tende a ser um subproduto do processo democrático inerente à sua elaboração. Parece inaceitável a “ideia de que a gestão escolar deveria simplesmente copiar a administração de firmas empresarias” (HALLINGER, SNIDVONGS, 2008, p. 10), mas é imprescindível o planejamento das atividades escolares, orientado pelo PPP.

Além desta introdução, este ensaio possui cinco seções. Na próxima seção introduz-se a noção de autonomia da escola e de gestão democrática. Em seguida, aborda-se o PPP no contexto escolar. Posteriormente, discorre-se sobre o planejamento estratégico em organizações pluralísticas. Por fim, à seção de discussão são apresentadas as considerações finais.

Autonomia da escola e gestão democrática

No Brasil, a constituição federal de 1988 adota a descentralização como o princípio regulador das políticas públicas na educação, endossada na lei de diretrizes e bases da educação nacional, lei nº 9.394/96, no seu artigo 15 (BRASIL, 1996). Este arcabouço legal possibilitou mudanças no sistema educacional brasileiro, ao introduzir a autonomia pedagógica, administrativa e financeira para as unidades escolares públicas de educação básica. Além disso, a legislação estabelece, em seu artigo 14, que os sistemas de ensino, nos níveis municipais, estaduais e federal, devem definir:

(...) 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 (BRASIL, 1996, p. 15).

Isto propiciou a existência de diferentes relações no interior da escola, a partir da promoção de discussões e decisões em coletividade na busca de uma escola pública de qualidade, com o objetivo de atender as necessidades dos educandos. Essa descentralização é entendida como “um processo de construção de uma escola pública democrática, autônoma, universal e de qualidade, que atenda aos interesses da maioria da população brasileira”. (MARQUES, 2003, p. 581)

A principal característica da escola autônoma é o envolvimento dos atores nas tomadas de decisões. E esse envolvimento deverá ser promovido com base na gestão democrática. Para Bastos (2005, p. 7) a gestão democrática foi “reivindicada pelos movimentos sociais durante o período da ditadura militar, tornando-se um dos princípios da educação na constituição brasileira de 1988”, a ser aplicada nas instituições de ensino. Esses movimentos resultaram numa forma de autonomia da escola pública orientada para a liberdade de expressão, pensamento, criação, organização coletiva na escola e a luta por melhores condições de ensino.

A autonomia pedagógica está relacionada ao projeto político pedagógico que incentiva a escola a traçar seu próprio caminho educativo e promove relações democráticas em seu interior. Dessa forma, torna-se possível ao estado e ao município compartilhar a responsabilidade da educação contando com a participação da família e da sociedade civil. Assim, a “autonomia e liberdade fazem parte da própria natureza do ato pedagógico” (VEIGA, 2003, p. 18-19).

Essa participação visa a promover o envolvimento dos pais, alunos, profissionais da educação, funcionários, comunidade e outras partes interessadas (*stakeholders*) o que resulta na elaboração e execução do PPP considerando cada realidade local. “É o projeto que vai articular, no interior da escola, a tensa vivência da descentralização e, através disto, permitir o diálogo consistente e fecundo com a comunidade e com os órgãos dirigentes” (VASCONCELLOS, 2002, p. 21). Entende-se que a integração dos atores envolvidos nas decisões escolares, é uma das maneiras de se conhecer a real necessidade dos educandos e educadores daquela comunidade acadêmica na qual estão inseridos, pois cada um pode expor suas opiniões, suas necessidades, suas angústias e sugestões de melhorias. Além disso, é por meio da articulação da descentralização que ocorre a junção dos problemas encontrados com as possíveis soluções, apresentadas e definidas em coletividade.

Por sua vez, a autonomia financeira busca a independência operacional e é considerado um fator de grande relevância para a escola, pois sua forma de utilização pode ser definida em coletividade seguindo ordens de prioridades. Com essa autonomia, a escola também pode adequar os recursos financeiros aos seus planos e projetos.

Ademais, a autonomia administrativa possibilita a organicidade nas tarefas executadas para o funcionamento da escola, tendo como exemplos, as atribuições, os direitos e os deveres de todos os envolvidos nela, a flexibilidade do calendário escolar, os dias de reuniões, as datas que serão comemoradas e os programas que serão desenvolvidos.

Assim, a gestão democrática possui como eixo fundante a premissa segundo a qual:

É uma prática político pedagógica que procura estabelecer mecanismos institucionais capazes de promover a participação qualificada dos agentes educacionais e demais setores interessados na ação educativa, o que requer um engajamento coletivo na formulação das diretrizes escolares, no planejamento das ações, assim como na sua execução e avaliação (NETO, CASTRO, 2011, p. 754).

Os autores supracitados abordam os pontos necessários para serem analisados e discutidos para atender a educação como direito social, que garanta o acesso e a permanência do educando na escola. A elaboração do planejamento de ações da escola requer que os alunos, os pais, os professores e os gestores compartilhem opiniões para que juntos possam conhecer as forças e fraquezas de cada segmento para atender as especificidades de cada sujeito. Cada comunidade escolar possui diferentes características locais e estudantes com diversas realidades. Por isso é necessário que a escola possua a sua identidade com base nestas características e defina que tipo de aluno pretende formar.

É fundamental que os alunos sejam envolvidos nas escolhas da escola por meio de participação em projetos, opiniões sobre programas, definições de valores a serem promovidos, avaliação sobre as aulas dos professores e acerca do que está sendo gratificante e o que pode melhorar. Os professores devem participar na elaboração dos projetos e planejamentos, assim como, nas reuniões pedagógicas dos conselhos de classe e dos conselhos escolares. Nas reuniões pedagógicas dos conselhos de classes, os professores compartilham experiências sobre suas práticas e informações sobre o desempenho dos estudantes com os outros professores, com orientadores, supervisores e representantes dos alunos e dos pais, traçando estratégias pedagógicas para a continuação da ação educativa.

Essas interações podem ocorrer no seio do conselho escolar e do conselho de classe, definido a seguir:

O conselho de classe ou série é um órgão de natureza deliberativa quanto à avaliação escolar dos alunos, decidindo sobre ações preventivas e corretivas em relação ao rendimento dos alunos, ao comportamento discente, às promoções e reprovações e a outras medidas concernentes à melhoria da qualidade da oferta dos serviços educacionais e ao melhor desempenho escolar dos alunos. (LIBÂNEO, 2004, p.130)

Por seu turno, o conselho escolar é uma instância responsável pelo debate, acompanhamento, controle e avaliação das ações desenvolvidas na escola, assim como o direcionamento das verbas federais, estaduais e municipais aplicadas nos recursos da escola. Nele há a participação dos gestores, professores, funcionários, estudantes, pais e outros representantes da comunidade para discutir, definir e acompanhar o desenvolvimento do projeto político pedagógico (PPP) da escola. Na seção a seguir é analisado o papel do PPP no contexto da escola.

Projeto político pedagógico no contexto escolar

O texto legal estabelece que as escolas têm a incumbência de “elaborar e executar sua proposta pedagógica; (...) informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, (...) sobre a execução da proposta pedagógica da escola” (BRASIL, 1996, p. 14). Infere-se, com base no supracitado trecho do artigo 12 da lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB), a necessidade de transparência da escola em relação a seus planos e a possibilidade de a instituição ser avaliada pelos seus *stakeholders*.

Por sua vez, os docentes precisam “participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; (...) elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino” (BRASIL, 1996, p. 15). Este trecho do artigo 12 da LDB acentua tanto a participação quanto o caráter orientador do PPP na prática profissional docente. Deste modo tem-se a proposta pedagógica como uma ferramenta em nível estratégico, para a escola lidar com o público externo, e um instrumento no nível operacional para direcionar as práticas pedagógicas nas salas de aula.

O PPP deve envolver a comunidade escolar, contemplar o diagnóstico da realidade, favorecer o diálogo e a cooperação. É importante destacar os pontos enfatizados por Libâneo (2004) para formulação de um PPP, no qual devem estar presentes: a contextualização e caracterização da escola, a concepção de educação e de práticas escolares, o diagnóstico da situação atual, os objetivos gerais, a estrutura de organização e gestão, as propostas curriculares, proposta de formação continuada de professores, proposta de trabalho com pais, comunidade e outras escolas de uma mesma área geográfica, e por fim, as formas de avaliação do projeto.

O PPP representa a identidade institucional da escola com um conjunto de princípios direcionadores que esclarece a maneira que o aluno deve aprender, como o professor deve ensinar e como é avaliada a aprendizagem do aluno. Libâneo (2004, p.72) define o PPP como “um instrumento de avaliação entre fins e meios que faz o ordenamento de todas as atividades pedagógicas, curriculares e organizativas da escola, tendo em vista os objetivos educacionais”. Entende-se também que o PPP é:

Um meio de engajamento coletivo para integrar ações dispersas, criar sinergias no sentido de buscar soluções alternativas para diferentes momentos do trabalho pedagógico-administrativo, desenvolver o sentimento de pertença, mobilizar os protagonistas para a explicitação de objetivos comuns definindo o norte das ações a serem desencadeadas, fortalecer a construção de uma coerência comum, mas indispensável, para que a ação coletiva produza seus efeitos (VEIGA, 2003, p. 275).

No que concerne à orientação do exercício da docência, o planejamento derivado do PPP pode gerar situações diversas. É possível afirmar que existem três categorias de docentes

na utilização prática do planejamento que deve emanar do PPP. Os docentes da categoria individual, “se refere às professoras que não receberam qualquer planejamento ou orientação da supervisora e que não têm a ocasião ou oportunidade de trocar ideias com os colegas” (THOMAZI, ASINELLI, 2009, p. 185). Por outro lado, há a categoria independente “pois se trata de um grupo que, embora receba as orientações da supervisão ou direção da escola, se nega a seguir o que lhe é imposto e elabora seu próprio planejamento” (THOMAZI, ASINELLI, 2009, p. 185). Existe ainda a categoria denominada de coletiva, que reúne as professoras que “elaboram o planejamento em conjunto com colegas e contam com o apoio da supervisão e/ou direção da escola, mesmo que em um segundo momento cada uma elabore seu próprio plano individual para o cotidiano” (THOMAZI, ASINELLI, 2009, p. 185). Tendo em vista a função de planejamento pertinente ao PPP, a próxima seção discute o papel do planejamento estratégico em organizações que se configuram como contextos pluralísticos, como é o caso das escolas.

O planejamento estratégico em organizações pluralísticas

A técnica de planejamento estratégico (PE) é originada em campos de prática e de conhecimento diversos dos comumente associados à área educacional. A concepção desse método pode ter suas origens atribuídas a contextos militares ou empresariais e a matriz conceitual que lhe dá sustentação teórica é proveniente de disciplinas como economia, engenharia de produção e administração de empresas. Talvez isso justifique a difícil implantação do PE na gestão escolar, pois apesar dos progressos em desenvolver métodos mais efetivos de ensino e aprendizagem “a confiabilidade dessas técnicas permanece menos consistente e previsível que as tecnologias usadas na produção de xampus ou carros” (HALLINGER, SNIDVONGS, 2008, p. 25).

As autonomias pedagógica, financeira e administrativa bem como a instituição da gestão democrática, asseguradas pelo arcabouço legal, são mecanismos que tornam a escola um tipo de organização com contexto pluralístico. Nelas, entende-se que o PPP pode ser um “instrumento de planejamento que tende a facilitar a conquista dessa autonomia na gestão escolar” (MALHEIRO, 2005, p. 79). No entanto, as características das organizações pluralísticas impõem desafios à criação e ao acompanhamento das estratégias por meio do planejamento.

Os contextos organizacionais pluralísticos são “caracterizados por três aspectos principais: múltiplos objetivos, poder difuso e processos de trabalho baseados no conhecimento” (DENIS, LANGLEY, ROULEAU, 2007, p. 179). Esses contextos costumam

ser “moldados por interesses e objetivos divergentes de diferentes grupos dentro e fora da organização” (JARZABKOWSKI, FENTON, 2006, p. 631). Enquanto nas empresas privadas a finalidade do lucro permite estabelecer uma visão clara e precisa para o empreendimento “é mais difícil, para as escolas, alcançar o mesmo nível de clareza e especificidade na prática” (HALLINGER, SNIDVONGS, 2008, p. 24).

De fato, as escolas são organizações que tendem a se configurar como burocracias profissionais. A característica distintiva desse tipo de configuração organizacional é que nela se “contrata profissionais especializados, devidamente treinados e doutrinados, para o núcleo operacional e, depois, concede-lhes considerável controle sobre seu próprio trabalho” (MINTZBERG, 2006, p. 213). Esse controle sobre o próprio trabalho permite ao docente agir de modo autônomo em relação aos colegas, mas em interação direta com o público a que serve. Nesse contexto, os educadores tendem a ser mais “motivados pelo crescimento social da criança do que por resultados mensuráveis alcançados por suas escolas enquanto organizações” (HALLINGER, SNIDVONGS, 2008, p. 24).

As organizações escolares têm uma dificuldade maior para alcançar consenso na definição de metas, a partir das quais seja possível definir objetivos mensuráveis com prazos precisos para o alcance dos resultados. Nas burocracias profissionais, devido à autonomia profissional, “torna-se lógico pensar em termos de uma estratégia pessoal para cada profissional” (MINTZBERG, 2006, p. 224). Entretanto, os professores não escolhem aleatoriamente seus estudantes e estratégia, uma vez que “estão fortemente restritos aos padrões profissionais e às habilidades que aprenderam” (MINTZBERG, 2006, p. 224). Desse modo, o planejamento estratégico nas organizações pluralísticas resulta de um processo em que as estratégias “representam o efeito cumulativo dos projetos ou das ‘iniciativas’ estratégicas que seus membros estão em condições de convencer sua implementação” (MINTZBERG, 2006, p. 224).

Nos contextos pluralísticos é possível lidar com as diversas demandas de um modo denominado de interdependente. Este modo é definido como um estado em que o organizar e o fazer estratégico se reforçam mutuamente, “criando práticas organizacionais talhadas para as demandas de diferentes objetivos estratégicos e práticas de estratégia que reconhecem os interesses e identidades de diferentes grupos organizacionais” (JARZABKOWSKI, FENTON, 2006, p. 642). Isso permite responder aos diferentes desafios da organização sem marginalizar os interesses dos seus integrantes e sem bloquear a realização de objetivos estratégicos. Para tanto, se requer um diálogo e ajuste frequentes entre os participantes internos e externos à

organização para “assegurar o reconhecimento de seus interesses e ajudá-los a posicionar os interesses no contexto mais amplo” (JARZABKOWSKI, FENTON, 2006, p. 643).

O único papel do planejamento é o de programação estratégica, em que é possível, com relação às estratégias da organização, “elaborar e operacionalizar suas consequências formalmente” (MINTZBERG, 2004, P. 264). O planejamento estratégico (PE) serve para decompor as inúmeras intenções, relativas à organização como um todo, a fim de orientar as micro atividades desempenhadas pelos atores organizacionais, inclusive em organizações pluralísticas. Essa maneira de compreender o PE sugere que é possível derivá-lo do projeto político pedagógico (PPP). A próxima seção avalia a relação entre o PE e o PPP.

Discussão

O PPP da escola é um documento mais abrangente do que um PE. No primeiro devem constar elementos que, em última instância, formam a identidade da instituição de ensino e subsidiam o trabalho dos educadores. O segundo serve para programar estratégias, desagregando-as para orientar os membros organizacionais. Pode-se afirmar que o PPP tem uma dimensão de planejamento na medida em que estabelece diretrizes amplas que orientam as micro ações implementadas pelos participantes da comunidade escolar.

No ambiente da escola, as estratégias correspondem aos objetivos gerais do PPP. Alguns educadores tentam operacionalizá-los ao planejarem suas ações de modo coletivo, individual ou independente. A literatura de estudos organizacionais prevê que esse é um comportamento tipicamente observado em burocracias profissionais, caracterizadas por constituírem contextos pluralísticos. Ao se superar a noção convencional de planejamento estratégico como sendo uma técnica exclusiva de organizações empresariais, pode-se vislumbrar sua utilidade e forma de uso nas instituições de ensino.

As premissas do PPP, previamente criadas com a participação da comunidade escolar, quando decompostas em ações específicas para os participantes da instituição de ensino constitui o próprio PE da escola. Disso decorre a proposição segundo a qual o planejamento estratégico é um subproduto da proposta política pedagógica. O PE é subordinado ao PPP na medida em que tem como função desagregar o PPP em diferentes atividades a serem executadas na escola.

O exercício coletivo envolvido na elaboração do PPP merece uma atenção especial na implantação. O PE parece ser o instrumento adequado para guiar a execução em estrita conformidade com as diretrizes do PPP. Com isso, o PE concorre para reforçar o papel chave

do PPP e legitimizar os esforços coletivos de sua construção, sem obstruir o necessário e desejável engajamento participativo dos diversos atores da comunidade escolar.

Considerações Finais

O diálogo interdisciplinar, quando ocorre, pode originar diversos mal entendidos. É comum encontrar antagonismos quando um conceito de uma área de conhecimento é empregado em outro campo. Com a noção de planejamento estratégico (PE) ocorre o mesmo. Muitas vezes associada à administração autocrática, ao lucro, a metas e à eficiência essa técnica parece imprópria para emprego na gestão democrática e autônoma de escolas públicas. Porém à medida que distinções relativas ao contexto organizacional são explicitadas, torna-se possível observar usos potenciais do PE na organização escolar.

Mesmo em instituições de ensino onde vigora o plano de desenvolvimento da escola (PDE), que requer a elaboração de projetos para obtenção de recursos, o PE derivado do projeto político pedagógico (PPP) pode ser a fonte textual desses projetos. A proliferação de textos relativos ao rumo da escola, elaborados para o PPP ou para preencher os formulários eletrônicos do PDE, parece desnecessária e ainda pode acabar por diluir, ou tornar inócuo, o documento do PPP. Em vez de propor o planejamento estratégico como uma nova solução para todos os problemas de uma escola, este artigo sugere que o projeto político pedagógico seja tratado como o centro a partir do qual pode emanar a programação das ações, por meio do PE.

Referências

BASTOS, João Baptista. **Gestão democrática**. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 2005.

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica**. 6 ed. Brasília, DF. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em 10 de março de 2013.

DENIS, Jean-Louis; LANGLEY, Ann; ROULEAU, Linda. Strategizing in pluralistic contexts: Rethinking theoretical frames. **Human Relations**, v. 60, n. 1, p. 179-215, 2007.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira. A gestão escolar no contexto das recentes reformas educacionais brasileiras. **RBPAE**, v. 25, n. 2, p. 233-246, 2009.

HALLINGER, Philip; SNIDVONGS, Kamontip. Educating leaders: Is there anything to learn from business management? **Educational Management Administration & Leadership**, v. 36, n. 1, p. 9-31, 2008.

JARZABKOWSKI, Paula; FENTON, Evelyn. Strategizing and organizing in pluralistic contexts. **Long Range Planning**, v. 39, p. 631-648, 2006.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 5. ed. Goiânia: Editora Alternativa, 2004.

MALHEIRO, João. Projeto político-pedagógico: utopia ou realidade? **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.** v.13, n.46, p. 79-104, 2005.

MARQUES, Luciana Rosa. O projeto político pedagógico e a construção da autonomia e da democracia na escola nas representações sociais dos conselheiros. **Educ. Soc**, v. 24, n. 83, 2003.

MINTZBERG, Henry. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

_____. **Criando organizações eficazes: Estruturas em cinco configurações**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NETO, Antônio Cabral; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Educ. Soc.**, v. 32, n. 116, 2011.

THOMAZI, Áurea Regina Guimarães; ASINELLI, Thania Mara Teixeira. Prática docente: Considerações sobre o planejamento das atividades pedagógicas. **Educar em Revista**, n. 35, p. 181-195, 2009.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Coordenação do trabalho pedagógico: do projeto político pedagógico ao cotidiano da sala de aula**. São Paulo: Liberdade, 2002.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Inovações e projeto político-pedagógico: uma relação regulatória ou emancipatória? **Cad. Cedes**, v. 23, n. 61, p. 267-281, 2003.