

SILVA, J. M. *Democracia e educação: a alternativa da participação na administração escolar*. Tese de Doutorado. São Paulo: FEUSP, 1989.

XAVIER, A. C. da R. et al. *Gestão educacional: experiências inovadoras*. Brasília: IPEA, 1995.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994.

## Capítulo II

# Organização e Gestão Escolar: Evolução dos Conceitos

Alexandre Thomaz Vieira

## II.1 Evolução do Conceito de Administração: Aplicações à Escola

Emergindo dos estudos realizados por Taylor e Fayol no início do século passado, o modelo de administração científica consolidou-se nas organizações escolares há décadas e, atualmente, ainda continua a ser o dominante, muito embora possa ser considerado uma forma de gestão ultrapassada para a maioria das organizações voltadas para o trabalho com o conhecimento.

Desde os primeiros estudos realizados por Taylor e Fayol até o presente, surgiram diversas concepções de organização, bem como suas respectivas abordagens para lidar com vários aspectos relacionados com a gestão, tais como: informações, pessoas, processos, produtos, planejamentos, interações com o meio externo, dentre outros. Todos os diferentes conceitos apresentaram reflexos significativos na forma de imaginar e organizar o trabalho escolar.

Na década de 1960, eram frequentes metáforas e comparações da escola com a fábrica, sobretudo entre aqueles que apoiavam modelos positivistas e tecnológicos de organização e administração escolar. A linguagem refletia tal tendência, na medida em que termos referentes a conceitos e práticas normalmente utilizados na indústria, como direção por objetivos, administração científica etc., passaram a ser habituais nos tratados de pedagogia e nos programas de formação em administração escolar.

Durante todo o século foi possível constatar que os sistemas educacionais não permaneceram indiferentes ante as mudanças no modo de produção e gestão empresarial. O aparelho escolar é inseparável do modo de produção capitalista, pois se apresenta como um instrumento para a reprodução das relações de trabalho e dominação existentes entre as classes sociais. Assim, é lógico pensar que as soluções propugnadas pelo Toyotismo na década de 1980 também tenham deixado sua marca no sistema educacional.

Nesse sentido, levando-se em consideração tal interdependência entre a esfera econômica e a educacional, podemos observar que numerosas propostas pedagógicas têm sido divulgadas por instâncias governamentais, que também estão contribuindo para a flexibilização dos mercados de trabalho. Os termos atualmente utilizados nas escolas, como "descentralização", "autonomia dos centros escolares", "flexibilidade dos programas escolares", "liberdade de escolha de instituições de ensino", dentre outros, têm correspondência, por exemplo, com a descentralização das grandes corporações industriais, a autonomia relativa de cada fábrica, a flexibilidade de organização para ajustar-se à variabilidade de mercados e consumidores. Tal discurso nos leva a considerar que a mudança de concepção de organização pela qual atravessam as empresas significa um avanço na valorização do ser humano, abrindo possibilidades para um reconhecimento mais amplo de suas capacidades de fazer e pensar, mesmo representando uma forma mais sofisticada de atingir os antigos interesses econômicos - a obtenção de lucros.

Apesar dessa aparente evolução, podemos perceber uma grande heterogeneidade nas concepções adotadas pelas próprias empresas, pois muitas ainda espelham o paradigma da administração científica, principalmente quando relacionadas a ramos de atividades econômicas com pouco investimento em tecnologia e automação. É o caso de pequenas propriedades rurais, metalúrgicas artesanais, o pequeno varejista etc. O mesmo acontece na escola, pois a grande maioria das instituições ainda está fortemente impregnada de ações e concepções

do racionalismo científico. As aulas de 50 minutos, o pensar e o fazer dissociados, professores e coordenação/direção não compartilhando os mesmos objetivos, as salas com carteiras enfileiradas, a concepção de disciplina com classes em total silêncio, as relações de troca e o individualismo entre professores, ou seja, a estrutura organizacional da escola ainda não mudou, ou melhor, mudou muito pouco, na tentativa de superar seu passado de reprodução acrítica das relações socioeconômicas existentes.

## II.2 As Diferentes Concepções de Organização

Quando pensamos na melhora das organizações e em como conhecê-las em profundidade para ajustá-las a um nível de funcionamento superior, somos levados a crer que existe alguma forma mais profícua de produzi-las e estruturá-las. Acredita-se, muitas vezes, que tal forma exista independentemente das concepções preexistentes dos seus membros, sejam estas conscientes ou não. Contudo, para podermos conhecê-la mais profundamente, precisamos saber como as percepções das pessoas sobre o mundo afetam suas capacidades de análise e julgamento.

Sabemos que a estrutura cognitiva de uma pessoa e, por consequência, sua forma de enxergar a realidade é única devido a sua história de vida individual, marcada por interações específicas do seu sistema nervoso com o ambiente externo, ocasionando um padrão único de ligações nervosas, percepções e consciência. Assim, à medida que vai continuamente interagindo com o ambiente, segundo Maturana & Varela (1995), o sistema nervoso do indivíduo sofre um conjunto de mudanças estruturais e acaba por estabelecer o seu próprio caminho de formação e configuração de estruturas mentais. Em qualquer ponto desse caminho, a sua estrutura sempre poderá ser definida como um registro das mudanças estruturais anteriores, ou seja, os seres vivos têm uma história e sua estrutura viva é um registro das experiências anteriores. A forma de ver e interpretar o ambiente externo dependerá das estruturas existentes.

Como reflexo do exposto acima, quando analisamos as organizações, é possível perceber que elas podem ser vistas por diversas óticas, representando concepções totalmente diferentes de compreensão e interação do indivíduo com a organização e seus membros. Por exemplo, a expectativa de um indivíduo em relação a trabalhar numa organização do tipo "máquina", concebida para realizar atividades mecânicas em prol de objetivos conhecidos e estáveis, pode ser diferente da expectativa de outros indivíduos, com diferentes histórias de vida. Como passamos boa parte de nossa vida em organizações (familiares, escolares, universitárias, esportivas, empresariais, governamentais etc.), espelhamos nossas experiências mais significativas naquelas em que convivemos.

Existem ainda diferentes formas de interpretar uma organização, além da concepção de máquina, tais como: uma espécie de organismo que é capaz de adaptar-se e sobreviver em determinado ambiente, mas não em outro; um sistema de processamento de informações que se revela especializado para certos tipos de aprendizagem, mas não para outros; um meio cultural caracterizado por valores, crenças e práticas sociais distintos; um sistema político no qual as pessoas colidem para garantir os seus próprios fins; uma arena onde têm lugar várias lutas subconscientes ou ideológicas; um símbolo ou manifestação de um processo mais profundo de mudança social; um instrumento usado por um grupo de pessoas para explorar ou dominar outros; e assim por diante.

As organizações não podem ser entendidas e explicadas por meio de uma única teoria, pois existe uma variedade de áreas do conhecimento produzindo e respaldando novas abordagens para a sua melhor compreensão. Segundo Hatch (1996), embora haja uma seqüência temporal no surgimento de novas teorias, seria um grande engano acreditar que as mais recentes substituem as mais antigas. As teorias organizacionais simplesmente se acumulam na tentativa de explicar novos aspectos ou novas questões sobre a realidade ainda não respondidas (ou respondidas insatisfatoriamente) pelas teorias anteriores.

Um fator que dificulta a comparação entre as teorias é a falta de concordância entre os estudiosos sobre quais critérios e indicadores deveriam ser utilizados para medir a performance das organizações. Embora o lucro ou o retorno sobre o capital investido sejam os critérios mais lembrados pela sua objetividade aparente, quando analisamos uma organização, com uma perspectiva temporal mais extensa, ou quando tratamos de organizações sem fins lucrativos, percebemos que outros fatores mais complexos e subjetivos são muito mais relevantes na garantia da sua continuidade. Podemos destacar, a título de exemplo: nível de formação dos funcionários, tecnologia utilizada, domínio das competências necessárias para atingir os objetivos organizacionais, cultura organizacional, patentes registradas, setor produtivo de pesquisa e desenvolvimento, dentre outros.

A origem do problema, na determinação de uma abordagem mais precisa e imediata, nasce na concepção epistemológica sobre como o conhecimento é produzido. A visão positivista e empírica acredita que o conhecimento vem de um estudo objetivo sobre a realidade, por meio da observação independente, ou seja, o mundo existe independentemente do conhecimento sobre ele. (As teorias organizacionais clássicas e modernas apresentam-se como exemplos dessa perspectiva.)

Na visão do mundo sob a lente do subjetivismo, o conhecimento é filtrado pelo conhecedor e, assim, alterado pelas suas influências culturais, sociais e cognitivas. Nessa perspectiva, o conhecimento depende do conhecedor e somente pode ser criado e entendido pelos indivíduos diretamente envolvidos. A realidade é construída socialmente pelos homens por meio de negociações interpessoais e entendimento implícito, baseando-se na experiência e na história compartilhadas, o que garante a sustentação social por meio dos consensos e perspectivas sobre como as coisas devem funcionar. Pela interpretação, os membros da sociedade acreditam que os padrões estabelecidos foram construídos a partir da interpretação sobre eles. (A teoria organizacional simbólico-interpretativa representa o exemplo dessa perspectiva.)

Na abordagem pós-moderna, muito parecida com a anterior, existe uma descontinuidade na criação de uma tendência ou um padrão unificador; o conhecimento é visto como uma produção fragmentada em muitas partes e de forma não-integrada, contraditória e ambígua. Essa visão desafia a concepção de que a percepção sensorial é a forma de acesso ao conhecimento verdadeiro, pois todo conhecimento é definido pelo processo cultural e social existente em um lugar e tempo específicos. (A teoria organizacional pós-moderna representa o exemplo de tal perspectiva.)

O quadro na página seguinte representa um resumo das influências sobre as diferentes perspectivas teóricas de análise das organizações.

Quando refletimos sobre o papel do gestor educacional, tendo em vista a criação de um ambiente aberto para o conhecimento (em contínua evolução), cujos professores, funcionários, alunos e comunidade escolar sejam os principais focos de atenção, visando mantê-los engajados na aplicação crítica de novos conhecimentos e tecnologia emergentes, percebemos a importância das atividades de criação de um sentido coletivo, de unidade, em torno do projeto político-pedagógico da escola e a necessidade de articulação constante sobre o dilema: formar alunos adaptados e preparados para viver na sociedade atual e futura ou formar alunos para adaptar a sociedade atual e futura às necessidades éticas e cidadãs necessárias para a sobrevivência dos seres humanos e do próprio planeta?

### II.3 Organização Escolar e Gestão: Operacionalizando Alguns Conceitos

Sendo as organizações escolares complexas, ambíguas e paradoxais, temos necessidade de entendê-las corretamente antes de adotar uma forma ou modelo de gestão. Por vezes, escolas repetem modelos de gestão assimilados inconscientemente de seus administradores anteriores e reproduzidos pelos sucessores, sem o cuidado necessário para a compreensão da influência das concepções de gestão sobre os objetivos e resultados pretendidos.

Imagem do gerente como...	Um engenheiro que desenha, controla e opera uma máquina organizacional	Uma parte independente de um sistema adaptativo	Um artefato que simboliza a organização	Um teórico: o teórico é um artista
Imagem da organização como...	Uma máquina desenhada e construída para atingir um objetivo definido	Um sistema vivo que desempenha suas funções para sobreviver, adaptando-se ao mundo hostil	Um padrão de significado criado e mantido pela associação de pessoas ao redor de valores compartilhados, tradições e costumes	Uma organização é um mosaico feito das partes do conhecimento e da nova perspectiva, que tem referência com o passado
Metáfora	Máquina	Organismo	Cultura	Mosaico ou colagem (inter-relações entre os elementos para compor um todo ou dar um significado)
Resultado	• Orientações para a prática • Conjunção de teorias e tipologias	• Estudos comparativos • Análise estatística multivariada	• Textos narrativos como estudos de caso e etnografia organizacional	• Reflexão sobre a prática teorizada e reconstrução conjunta dos significados individuais e coletivos
Método	• Observação e análise histórica • Reflexão pessoal sobre experiências	• Medidas descritivas • Correlação entre medidas padronizadas	• Observação participante • Entrevistas etnográficas	• Desconstrução crítica sobre a teoria da prática
Foco	• Efeito das organizações na sociedade • Gestão da organização	• A organização por meio de medidas objetivas	• A organização entendida pela percepção subjetiva	• Teoria organizacional e teorizar a prática
Perspectiva	Clássica	Moderna	Simbólico-interpretativa	Pós-moderna

Fonte: HATCH, M. J. *Organization theory: modern, symbolic, and postmodern perspectives*. 1996, p. 42.

As concepções de gestão praticadas nas escolas brasileiras são apontadas por Libâneo (2001) na forma de duas categorias principais.

### II.3.1 *Concepção da administração técnico-científica*

A organização escolar é vista como uma realidade objetiva, neutra, técnica, que funciona racionalmente. Assim, pode ser planejada, controlada e avaliada de forma a alcançar os melhores índices de eficiência (gerar mais resultados do que gastos em recursos para o seu funcionamento) e eficácia (atingir os objetivos previstos). As escolas que trabalham com esse modelo dão muito peso à estrutura organizacional, apresentando as seguintes características:

- detalhamento das funções, responsabilidades e tarefas a serem realizadas, enfatizando-se a divisão das atividades por cargos e departamentos;
- centralização do poder na figura do diretor, com pouca autonomia e participação das pessoas no processo decisório, priorizando-se as relações de subordinação;
- foco nas ações de controle e normatização, favorecendo a perda da visão coletiva e do dirigente sobre os objetivos específicos da instituição;
- comunicação linear e vertical, prevalecendo-se da estrutura hierárquica;
- preocupação maior com a realização das tarefas do que com as pessoas e com o clima organizacional existente.

### II.3.2 *Concepção de gestão simbólico-interpretativa*

A organização social é compreendida como resultado da interação e do entendimento construído entre as pessoas, pela vivência compartilhada de momentos e de experiências comuns. Por meio da interação, membros da sociedade dão sentido às suas atividades e, então, assumem esses sentidos como existentes, mesmo não mais existindo a interação que os produziu. As organizações escolares nessa concepção são percebidas como sistemas que agregam

pessoas, cujos pontos mais importantes são as intencionalidades e as interações sociais que acontecem entre elas. A organização escolar não seria uma coisa objetiva e funcional, um espaço neutro e apolítico a ser observado, mas uma construção social realizada pelos professores, alunos, pais e integrantes da comunidade próxima à escola e atendida por ela.

Essa abordagem comporta duas linhas distintas de gestão escolar: democrático-autogestionária e democrático-participativa. Na primeira, enfatizam-se: as decisões coletivas em assembleias e reuniões, eliminando-se todas as formas de autoridade e poder; os processos de auto-organização do grupo por meio de eleições; e a alternância no exercício do poder. Na segunda, embora também se acentue a participação de todos na definição dos objetivos comuns, uma vez tomadas as decisões coletivas cada um deve assumir o seu papel na organização, admitindo-se a coordenação e a avaliação sistemática da operacionalização das decisões tomadas, com uma real diferenciação de funções, especialidades e saberes existentes. Tornando mais explícitas as suas principais características, temos:

- definição coletiva e explícita dos objetivos sociopolíticos e pedagógicos da escola;
- grande comunicação (horizontal e vertical) e articulação entre a direção e os participantes da escola;
- a gestão é participativa, mas a direção deverá conduzir a gestão da participação;
- valorização dos critérios de qualificação e competência profissional na definição das funções;
- busca da objetividade nos processos de análise para tomada de decisão, utilizando-se de instrumentos de coleta, registro e manipulação de dados e informações reais (As tecnologias da telemática podem ser grandes aliadas nos processos de gestão escolar.);
- adoção de processos sistemáticos de acompanhamento e avaliação das atividades administrativas e pedagógicas realizadas;
- todos dirigem e são dirigidos, todos avaliam e são avaliados.

As organizações entendidas e geridas conforme as concepções simbólico-interpretativas não excluem a presença de elementos objetivos, como as formas de poder externas e internas, a estrutura organizacional e os objetivos institucionais (sociais e culturais) definidos pela sociedade e pelo Estado. Embora as organizações sejam decorrentes da construção social, a partir da experiência subjetiva e cultural e das interações entre as pessoas, essa construção não é um processo livre e voluntário, mas relativizado pelas forças externas e internas marcadas por grupos sociais contraditórios e complementares.

Dessa forma, se as organizações são construções sociais, então elas são reconstruídas continuamente e podem, se existir a consciência sobre esse processo, vir a sofrer mudanças intencionais por meio de processos de reconstrução.

Assim, as concepções de gestão normalmente praticadas em determinada escola podem estar apoiadas em pressupostos diferentes e contraditórios, que devem ser analisados pelo gestor. A **concepção de administração científica** adota a realidade como um dado objetivo, que está lá fora e precisa ser conhecido e estudado. A **concepção de gestão simbólico-interpretativa** admite que não existe uma única realidade, pois depende da história de vida de quem a vê, ou seja, é pessoal e relativa, o que dificulta a existência de uma visão "imparcial". Interpretando a realidade pelo conhecimento adquirido do observador, o ato de observar pode apresentar perspectivas diversas.

As diversas visões sobre como uma organização escolar deve se estruturar para atingir seus objetivos institucionais representará operacionalizações diferentes para os principais instrumentos de gestão escolar: **planejamento** dos objetivos e metas da instituição (ou Projeto Político-Pedagógico); **organização** das pessoas e dos recursos (pessoal, financeiro, instalações, comunicação etc.) para viabilizar os objetivos pretendidos; qualidade, filosofia e entropia na **execução** propriamente dita dos trabalhos planejados com base nos recursos dispo-

nibilizados; **avaliação** de todos os processos e atividades desenvolvidas, priorizando-se, caso necessário, os mais importantes de acordo com os objetivos pretendidos; **comunicação** para o coletivo da escola sobre as atividades e resultados obtidos (algumas informações deverão ser públicas e muitas encaminhadas diretamente ao interessado); e **formação continuada** da equipe de funcionários da escola, levando-os ao aprimoramento profissional.

## II.4 O Novo Perfil do Gestor Escolar

A implementação de mudanças na escola tem sofrido constantes resistências, mas, ao que tudo indica, as demandas por transformação e quebra de paradigmas devem ainda continuar intensas, passando a ser a tônica de uma sociedade em constante "evolução". A postura crítica na adoção de novas perspectivas deve somar-se a novas formas de facilitar sua introdução no sistema escolar, o que exigirá uma cultura em constante processo de auto-organização, um estado de experimentação, pesquisa e análise de novos processos e, ao mesmo tempo, a consolidação via resolução consistente de problemas encontrados no dia-a-dia.

O desenvolvimento de uma estrutura organizacional adequada, que facilite adaptações rápidas, assim como o desenvolvimento de uma cultura favorável à mudança são condições necessárias para que a escola possa se transformar continuamente. Com todas as modificações verificadas no ambiente escolar e no ambiente externo à escola, surge a demanda por um perfil de gestor escolar que, segundo Libâneo (2001), apresente muitas das seguintes características:

- capacidade de trabalhar em equipe;
- capacidade de gerenciar um ambiente cada vez mais complexo;
- criação de novas significações em um ambiente instável;
- capacidade de abstração;
- manejo de tecnologias emergentes;
- visão de longo prazo;

- disposição para assumir responsabilidade pelos resultados;
- capacidade de comunicação (saber expressar-se e saber escutar);
- improvisação (criatividade);
- disposição para fundamentar teoricamente suas decisões;
- comprometimento com a emancipação e a autonomia intelectual dos funcionários;
- atuação em função de objetivos;
- visão pluralista das situações;
- disposição para cristalizar suas intenções (honestidade e credibilidade);
- conscientização das oportunidades e limitações.

Os pontos acima são indicações de competências relevantes para o trabalho em ambientes complexos e demandantes de contínuo aprimoramento. Escolas que tenham optado por projetos político-pedagógicos mais conservadores acabam por exigir menos de sua equipe, o que passa a demandar um perfil profissional menos elaborado. Contudo, na grande maioria dos casos, essas instituições acabam por inverter a prioridade de suas ações, deixando de eleger o aluno e a comunidade escolar e passando para um estágio mais corporativista em prol dos professores e funcionários.

O potencial de realização de todas as instituições escolares é sempre muito grande. Porém, todo potencial é sempre contrabalançado por fatores restritivos, como recursos financeiros, nível de formação e experiência dos professores, materiais didáticos disponíveis, integração entre as funções administrativas e pedagógicas da escola, evolução organizacional da escola, tecnologias administrativas e pedagógicas acessíveis, dentre outros. O papel principal dos gestores é saber acompanhar esses fatores restritivos e tentar ampliar a capacidade de realização da organização escolar, levando-a a atingir seu potencial pleno e a se tornar uma instituição que traga orgulho profissional a seus integrantes.

## Questões

1. Analisando a forma de organização, bem como as atividades pedagógicas e administrativas, de alguma instituição escolar que você frequente ou frequentou, identifique e discuta os procedimentos e atividades baseados no modelo de administração científica e os baseados no modelo de produção flexível. Proponha formas de organização alternativas às principais atividades e procedimentos analisados.
2. Se as histórias de vida dos membros de uma organização afetam a forma de interação e as expectativas sobre ela, como o gestor escolar deve proceder para manter um constante nível de coesão interna?
3. Existe o melhor modelo de organização escolar? Qual a relação entre os objetivos educacionais de certa escola e a concepção de gestão adotada? Como lidar com o dilema entre adotar um modelo de gestão adequado ao ambiente no qual a escola está inserida ou utilizá-lo como forma de transformar as experiências dos seus membros?

## Referências Bibliográficas

- HATCH, M. J. *Organization theory: modern, symbolic, and postmodern perspectives*. Oxford: University Press, 1996.
- LIBÂNEO, J. C. *Organização escolar: teoria e prática*. Goiânia: Alternativa, 2001.
- LIMA, L. C. *A escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez, 2001.
- MATURANA, H. & VARELA, F. *A árvore do conhecimento*. Campinas: Editora Psy II, 1995.
- SACRISTÁN, J. G. & GÓMEZ, A. I. P. *Compreender e transformar o ensino*. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.