



A cultura organizacional das políticas públicas educacionais: modelos de administração e gestão escolar no Brasil

The organizational culture in public policies of education: models of administration and school management in Brazil

Filipe Pimenta Carota¹
Rodrigo Touse Dias Lopes²

Resumo: O presente trabalho discute as concepções de administração e gestão nos debates teóricos e políticas educacionais brasileiras. Tal fato justifica-se ao pensar a escola como instituição, sendo necessária uma definição precisa acerca da cultura organizacional. Para tanto, um histórico das políticas permite refletir sobre o uso de conceitos empresariais no sistema educacional, baseadas em Fayol e Taylor, incorporados na prática de administração escolar. Por outro lado, a democratização do acesso a escola e o momento histórico pós-regime militar, lograram o sentido de participação na esfera das políticas públicas. Na educação, passam a ser incorporados conceitos da gestão escolar em detrimento das concepções anteriormente utilizadas na cultura organizacional das escolas. Portanto, analisa-se se as modificações promovem uma transformação ou apenas uma mudança terminológica nas políticas educacionais e de gestão escolar.

Palavras chaves: administração escolar; gestão escolar; políticas públicas

Abstract: This paper discusses the management's and administration's conceptions in the light of theoreticians of the subject and Brazilian education's policies. These conceptions lay upon the fact that when thinking about school as an institution, it is necessary to fix a definition of organizational culture. For that, a brief historical picture of these policies is to be given in order to reflect about the usage of business concepts at an educational system. So, we are going to support our studies in Fayol and Taylor, that write about Administration's science and which are incorporated into the school's administration process. In the other hand, the democratization of the school and the post military regime in Brazil altered the sense of participation in its public policies. In education, public policy incorporates concepts of school's management in detriment of

¹ Mestrando no programa de Mestrado Profissionalizante em Planejamento e Análise de Políticas Públicas pela UNESP – Campus de Franca – Linha de Pesquisa Planejamento e Análise de Políticas Educacionais.

² Prof^o Ms^o Orientador no programa de Mestrado Profissionalizante em Planejamento e Análise de Políticas Públicas pela UNESP – Campus de Franca – Linha de Pesquisa Planejamento e Análise de Políticas Educacionais



other more antiqued conceptions. Therefore, it is analyzed if the changes promote a terminological transformation in the public policies or only alter them.

Keywords: School Administration; School's Management; Public

Introdução

A cultura organizacional é parte integrante de toda instituição e pensar sua definição é uma problemática que tem ocupado a discussão de uma série de eventos e debates acadêmicos. Ora pensada sobre a lógica das ciências da administração, ora sobre a lógica democrática, o conceito ainda carece de uma definição no que se refere a sua prática quanto ao cenário educacional. Deste modo, uma pesquisa qualitativa busca proporcionar ao leitor uma reflexão a cerca das limitações do uso dos conceitos de administração e gestão escolar como modelos referencias nas políticas públicas educacionais brasileiras.

1. A cultura organizacional e organização escolar

Os aspectos que definem uma cultura organizacional estão relacionados ao ambiente que se constrói ao redor de uma determinada instituição. Tendo a escola como nosso espaço de trabalho, busca-se entender neste primeiro momento como ocorrem as práticas de organização escolar. São elencadas duas vertentes principais, sendo a utilização dos conceitos de administração e gestão os referenciais que guiam o debate desta discussão.

Ao redor da cultura organizacional, denomina-se os fatores de clima organizacional, ambiente, o clima da escola, e ainda de fatores ligados a antropologia e psicologia. Este fato se deve por relacionar a cultura organizacional às ações que podem ser tomadas por um conjunto social dentro de uma respectiva comunidade. Em relação a organização, administração e gerir, Libâneo afirma que:



Organizar significa dispor de forma ordenada, articular as partes de um todo, prover as condições necessárias para realizar uma ação; *administração* é o ato de governar, de por em prática um conjunto de normas e funções; *gerir* é administrar, gerenciar, dirigir. No campo da educação, a expressão organização escolar é frequentemente identificada com administração escolar [...] (LIBÂNEO, 2013, p.85)

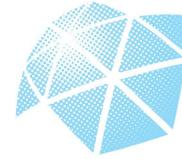
Nas definições de M.B. Lourenço Filho, a organização torna-se um processo de estruturação no qual se estabelecem os passos da função de administrar. Nesta lógica, organização e administração se ligam na cultura organizacional como uma combinação na qual se dispõe os elementos visando o bom funcionamento de um respectivo processo.

A sequência de leitura do autor permite perceber que “o conceito de organização é fundamental, e o de administração, derivado ou consequente” (FILHO, 1972, p. 35). Assim a organização irá se tornar parte central para a construção da administração escolar, e em seguida, pela gestão escolar.

O nome Organização e Administração escolar poderá parecer redundante, em face de estreita relação, ou mútua dependência, que os elementos nele contidos apresentam. Pertence, no entanto, à sistemática corrente onde, como oportunamente se verá, é de conveniente adoção (FILHO, 1972, p.22)

Em obra denominada “Educação Escolar: políticas, estrutura e organização”, Libêneo, Oliveira e Toschi descrevem que a história da estrutura e da organização do sistema de ensino no Brasil acaba por refletir as condições sociais e econômicas do país dentro de um panorama político e um período histórico. Assim, um elemento de destaque é que se a organização do sistema de ensino reflete tais características, a cultura organizacional, a administração e a gestão também serão resultados de um processo de seu tempo.

Deste modo, pode-se destacar que na construção do Estado forte e presente que marcou os anos economicistas, a organização escolar e a administração se colocaram dentro dos planos militares que exerceram governo, sobretudo nas Américas. O mundo pós – guerra auxiliou que dado momento histórico permitisse a implementação de uma cultura organizacional específica.



Em consequência, as políticas públicas daquela época em matéria de organizações e administração educacional sustentavam-se nos poderosos movimentos internacionais da administração para o desenvolvimento, da economia da educação, das teorias do capital humano e do investimento econômico no ser humano e suas taxas de retorno individual e social (SANDER, 2001, p.100)

Contudo, Libâneo (2013) reforça a ideia de separação entre os significados de organização ao se relacionar esta ciência com a da administração. Seriam duas as principais vertentes, que usando de Chiavenato (1989), podem ser definidas em organização enquanto uma unidade social ou enquanto uma função administrativa.

Outro ponto reforçado é que “a cultura organizacional não chega a ser novidade na teoria das organizações” (LIBÂNEO, 2013, p. 93). Ao mesmo tempo, “a cultura organizacional se projeta em todas as instâncias da escola” (LIBÂNEO, 2013, p. 94). Caracteriza-se então, que a cultura organizacional afeta desde as relações na cantina, nos coordenadores, professores e cada um dos membros da comunidade escolar. Se pensarmos em uma gestão nos moldes democráticos, teremos que pensar a seguir, nas relações das culturas organizacionais.

A seguir, parte deste trabalho busca construir um modelo de cultura organizacional com base nos conceitos de administração, projetando um breve panorama histórico de sua elaboração, aplicação e definição. Recorre-se para tanto, a uma breve discussão teórica do que seja administração escolar.

2. A construção das concepções de administração escolar

Ao se diferenciar as instituições torna-se necessário observar as relevâncias sociais associadas ao imaginário coletivo de seu próprio tempo. A escola torna-se um espaço de educação que é utilizada como formação, instrução e ainda como disciplina. Enquanto a educação é entendida como instituição, tal como a escola, verifica-se culturais organizacionais dentro de sociedades específicas. Quando se pensa a escola enquanto uma instituição, caracterizada por uma representatividade social, torna-se necessária uma definição precisa acerca da cultura organizacional, tal como a educação.



Franca, 22 a 24 de setembro de 2014

A educação como instituição social corresponde à estrutura organizacional e administrativa, normas gerais de funcionamento e diretrizes pedagógicas referentes seja ao sistema educacional, tal como é o caso das escolas. (LIBÂNEO, 2004, p. 83)

Muitos são os processos que definem como as escolas eram organizadas no Brasil no período colonial ou do império, mas optamos por recorte a fase inicialmente organizada pelas práticas advindas das chamadas sociedades industriais. Neste momento, o modelo que ganha maior projeção é o de Administração Escolar.

As concepções da cultura organizacional no campo da educação caracterizaram a adoção de pressupostos advindos das práticas de sociedades industriais. Tendo a Administração como ciência, este modelo promoveu uma racionalização funcional, no qual a própria administração escolar se fundamenta nos estudos da própria administração.

[...] concepção atual marca-se pelo crescente envolvimento da comunidade na organização das questões escolares, visando melhoria de todos os processos, por meio da extrapolação das intenções individuais para uma gestão democrática e participativa (BRAVO, 2007, p.21)

Por outro lado, esta ideia fundamentou-se em conceitos oriundos sobretudo das teorias formuladas por Taylor por meio da administração científica nos Estados Unidos e Fayol, por meio da administração geral na França. Por meio da obra de Theobaldo Miranda dos Santos, o autor afirma que “A nosso ver, os princípios gerais de Fayol poderão ser aplicados à administração escolar, desde que sejam adaptados às condições específicas do trabalho educativo” (SANTOS, 1954, p.18) .

As afirmações de Santos reforçam a ideia da escola ou da educação enquanto instituições que podem ser pensadas de acordo com as filosofias de seu tempo, ao passo que “Compreende-se, portanto, que a administração escolar seja profundamente influenciada pela filosofia de cada povo e de cada época” (Santos, 1954, p.22)

Na análise de Bravo (2007), fundamentou-se o momento histórico caracterizando que nos anos de 1970 e 1980 nos quais as teorias administrativas estabeleciam como os critérios– chaves as orientações dos atos e fatos administrativos para avaliação de eficiência, eficácia e efetividade. Pode se definir então que:



A administração é vista como um processo racional, linear e fragmentado de organização e de influência estabelecida de cima para baixo e de fora para dentro das unidades de ação, bem como de emprego das pessoas e de recursos, de forma mecanicista e utilitarista, para que os objetivos institucionais sejam realizados. O ato de administrar corresponderia a comandar e controlar, mediante uma visão objetiva de quem atua sobre a realidade, de maneira distanciada e objetiva (LUCK, 2006, p.57 e 58)

Desta forma, algumas características principais foram sistematizadas por Luck ao descrever as concepções de administração e suas limitações. Inicialmente este seria um modelo voltado ao controle, a disciplina, aos resultados, aos recursos disponíveis, a realidade, a imitação *versus* inovação, as regras, conflitos, hierarquização, centralização e técnicas. O conjunto destas características dão origem a lógica da eficiência.

Outros autores buscam caracterizar as ideias de administração escolar, como Victor Paro, Arnaldo Niskier, M.B Lourenço Filho e José Querino Ribeiro. Contudo, buscamos aqui apenas caracterizar um breve processo do conceito que permitisse entender sua relação com as práticas de cultura organizacional e possibilitem a contraposição com o conceito de gestão escolar.

3. Conceitos e práticas de gestão escolar.

Os conceitos de gestão escolar passaram a ser formulados, sobretudo nas Políticas Públicas, no período pós governo – militares e a democratização do Brasil nos anos de 1980. O momento sociopolítico permitiu lograr um sentido de gestão pelo viés democrático, não só quanto ao acesso a escola, como no modelo de sua organização.

Inicialmente abordado na Constituição Federal de 1988, o conceito de gestão democrática da escola pública encontrou êxito na Lei de Diretrizes e Bases aprovada em 1996, no qual define pelo seu Art.14 a preferência aos sistemas de ensino como normas de gestão que pautem por normas de uma gestão democrática de ensino público no que tange a educação básica.

Nas palavras de Luck, a questão da gestão esta atrelada diretamente as concepções de gestão, no qual a opção por este modelo reforça em si, a ideia de uma



participação ativa e atuante. Os princípios de democracia, governabilidade, participação e compartilhamento estão então definidos pela diretriz da Política Pública ao definir a preferência pelo modelo democrático de gestão. Isso significa que:

Em linhas gerais, a lógica de gestão é orientada pelos princípios democráticos e é caracterizada pelo reconhecimento da importância da participação consciente e esclarecida das pessoas nas decisões sobre a orientação, organização, e planejamento de seu trabalho e articulação das várias dimensões e dos vários desdobramentos de seu processo de implementação (LUCK, 2006 ,p.36)

Deste modo, seja pela que se refere a uma gestão escolar proposta pelos órgãos da macro gestão educacional, o que se percebe, é que na gestão escolar o quesito da participação é pautando por uma gestão democrática. Este fator, aplicado nas escolas públicas, caracteriza-se como um grande desafio.

Conforme aponta Vitor Paro, na maioria destas escolas, prevalece o que se configura como uma gestão conservadora, sem a participação da comunidade. Sobre a formulação conceitual de uma gestão escolar democrática da escola pública, especificamente, percebe-se que:

Se falamos “gestão democrática da escola” parece-me já estar necessariamente implícita a participação da população em tal processo. Quando, entretanto, destacamos a “gestão democrática da escola”, para examinar as relações que tal gestão tem com a comunidade, parece-me que estamos imputando a ela um caráter de exterioridade ao processo que se daria no interior da escola, como se, consubstanciada a democracia da unidade escolar, a comunidade fosse apenas mais um fator a ser administrado por meio das “relações” que com ela se estabelecem. (Paro, 2010, p.15)

Quanto ao gestor na implementação deste modelo, o mesmo assume um papel de grande amplitude ao conhecimento temático. Concebe-se o conceito de gestão escolar como aquele em que os processos sejam ligados às capacidades do gestor a encorajar a comunidade escolar a participação efetiva.

Desta maneira, a revisão literária pontua sobre a gestão escolar, na busca de um ponto de encontro que promova modelos democráticos, conforme as políticas públicas direcionam para a cultura organizacional. Assim, deve o gestor no campo da educação a



tarefa “de toda a forma, assumir uma atitude democrática radical implicada em não retirar-lhe o estatuto de cidadania, do ser humano” (OLIVEIRA, 2010, p.77), onde um desafio a gestão escolar esta colocado. Outra tarefa do gestor é

Usar técnicas participativas para solucionar problemas e tomar decisões encoraja a equipe escolar, os professores, assim como os pais e alunos, quando apropriado, a assumirem maiores responsabilidades com relação ao que acontece na escola, como também facilita uma mais adequada e competente tomada de decisões (LUCK, 2010, p.63)

Logo, a categorização do conceito de gestão nas análises bibliográficas e sua utilização não podem ser resumidas apenas a um processo meramente de mudanças terminológicas do campo da cultura organizacional de administração para gestão escolar. Ressalva-se que o processo em que ocorre a transição da administração para a gestão, no sentido de modelos de liderança de uma organização ou instituição caracterizou-se como o anseio de um tempo específico e das mudanças ocorridas dentro da própria sociedade civil e produtiva.

Considerações Finais

Assim, pode se afirmar, usando como referências os apontamentos levantados por (LUCK, 2006) que em relação à cultura organizacional, os conceitos de administração e de gestão escolar existe uma dinâmica interativa, que gera por vezes, uma relação marcada por tensões.

Analisando a obra “Gestão Escolar – Uma questão paradigmática”, percebe-se que outra consideração é que não se devem entender tais tensões como apenas uma mera substituição dos termos de administração para gestão na maneira utilizada para conduzir as organizações de ensino.



Referências Bibliográficas

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988
- _____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: nº9394/96. Brasília: Senado Federal, 1996
- BRAVO, Ismael. Gestão Educacional no contexto da territorialização. Campinas: Editora Alínea, 2007
- DEMO, Pedro. Avaliação Qualitativa: polêmicas do nosso tempo. Campinas: Autores Associados, 1999.
- DOUGLAS, Harl. R. Administração Moderna de Escolas Secundárias. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1963
- FILHO, M.B. Lourenço. Organização e Administração Escolar. São Paulo: Melhoramentos, 1972
- LIBÂNEO, José Carlos. Organização e Gestão da Escola: Teoria e Prática. São Paulo: Heccus Editora, 2013
- _____. Pedagogia e pedagogos, para que?. São Paulo: Cortez, 2004.
- LUCK, Heloisa. (org). A escola participativa: o trabalho do gestor escolar. Petrópolis: Vozes, 2010
- _____. Ação integrada: administração, supervisão e orientação educacional. Petrópolis: Vozes, 2004. 22.ed
- _____. Gestão Escolar – Uma questão paradigmática. Petrópolis: Vozes, 2006
- NISKIER, Arnaldo. Administração Escolar. Porto Alegre: Edições Tabajara, 1969.
- PARO, Vitor Henrique. Administração Escolar: Introdução Crítica. São Paulo: Cortez, 2001.
- _____. Gestão democrática da escola pública. São Paulo: Ática, 2010.
- SANDER, Benno. Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento. São Paulo: Autores Associados, 1995.
- _____. Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação. São Paulo: Editora Liber Livros, 2001.
- SANTOS, Theobaldo Miranda. Noções de Administração Escolar. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1954



I SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Franca, 22 a 24 de setembro de 2014

