

Licínio C. Lima

A escola como organização educativa



3ª edição

 CORTEZ
EDITORIA

A ESCOLA COMO ORGANIZAÇÃO EDUCATIVA: uma abordagem sociológica
Licínio C. Lima

Capa: DAC

Preparação de Originais: Liege Marucci

Revisão: Maria de Lourdes de Almeida

Composição: Dany Editora Ltda.

Coordenação editorial: Danilo A. Q. Morales

Por recomendação do autor, foi mantida a ortografia vigente em Portugal.

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou duplicada sem autorização expressa do autor e do editor.

© by Autor

Direitos para esta edição

CORTEZ EDITORA

Rua Monte Alegre, 1074 – Perdizes

05014-001 – São Paulo – SP

Tel.: (11) 3864-0111 Fax: (11) 3864-4290

E-mail: cortez@cortezeditora.com.br

www.cortezeditora.com.br

Impresso no Brasil – fevereiro de 2008

Sumário

| | |
|---|----|
| Prefácio | 7 |
| PARTE I — Para uma sociologia da escola como organização educativa | |
| Capítulo 1 — O estudo da escola: de <i>Organização Burocrática a Anarquia Organizada</i> | 15 |
| 1. Introdução | 15 |
| 2. O modelo político e o modelo de sistema social | 17 |
| 3. O modelo racional/burocrático e o modelo anárquico | 20 |
| 4. A escola no sistema educativo centralizado | 36 |
| Capítulo 2 — Problemas de focalização no estudo da escola | 45 |
| 1. O modo de funcionamento díptico da escola como organização ... | 45 |
| 2. Planos, estruturas e regras organizacionais | 50 |
| 3. Produção e reprodução de regras: normativismo e infidelidade normativa | 57 |
| 4. Participação e não-participação na escola | 69 |
| Capítulo 3 — Para uma abordagem sociológica dos modelos organizacionais de escola pública | 93 |
| 1. Introdução | 93 |
| 2. Os modelos organizacionais de escola como construções teóricas .. | 96 |

| | |
|--|-----|
| 3. Os modelos organizacionais de escola como configurações socialmente construídas/em construção | 102 |
| 4. Para uma análise multifocalizada dos modelos organizacionais de escola pública | 105 |
| 5. O problema da autoria e dos direitos de actor na governação democrática da escola pública | 111 |
| | |
| PARTE II — Políticas, racionalidades e práticas organizacionais e administrativas | |
| | |
| Capítulo 4 — Modernização, racionalização e optimização: perspectivas neo-taylorianas na administração da educação | 117 |
| 1. Perspectivas neo-taylorianas e outras ideologias organizativas | 117 |
| 2. A modernização como imperativo e a reforma educativa | 123 |
| 3. Racionalização, eficácia, controlo de qualidade | 126 |
| 4. A participação como técnica de gestão e o princípio da integração ... | 132 |
| Capítulo 5 — Reformar a administração escolar: a recentralização por <i>controlo remoto</i> e a <i>autonomia</i> como delegação política | 137 |
| 1. A reforma da administração centralizada | 137 |
| 2. Ambiguidades | 141 |
| 3. A escola num sistema educativo descentralizado | 144 |
| 4. Decisão política: descentralização ou recentralização de poderes? | 146 |
| 5. Autonomia(s): problematização | 150 |
| Capítulo 6 — Centro(s) e periferia(s) das decisões na governação das escolas | 152 |
| 1. Introdução | 152 |
| 2. A autonomia como ingerência e apropriação de poderes, transformando a(s) periferia(s) em centro(s) de decisão | 156 |
| 3. A autonomia como elogio da diversidade na execução periférica das decisões centrais | 161 |
| 4. Topografia complexa das decisões em educação | 166 |
| Referências bibliográficas | 173 |

Prefácio

A revalorização da escola como objecto de estudo sociológico-organizacional tem-se revelado um dos mais interessantes e fecundos desenvolvimentos da pesquisa em educação, ao longo dos últimos anos. Apoiado pela emergência de uma sociologia das organizações educativas e procurando estabelecer pontes com a análise das políticas educacionais, com modelos, imagens e metáforas para a interpretação das organizações sociais formais, e com a crítica às ideologias organizacionais e administrativas, tradicionalmente de extracção empresarial, o estudo da escola vem ganhando centralidade. Trata-se de um processo complexo, mas também muito estimulante, de construção de um objecto de estudo que, no passado, foi frequentemente apagado, ou colocado *entre a espada e a parede*, isto é, entre olhares macroanalíticos que desprezaram as dimensões organizacionais dos fenómenos educativos e pedagógicos, e olhares microanalíticos, exclusivamente centrados no estudo da sala de aula e das práticas pedagógico-didácticas.

Uma abordagem sociológica da organização escolar, como unidade social e como acção pedagógica organizada, revela-se capaz de valorizar os elementos de mediação, ou intermediários, onde se articulam e são reconstruídos os elementos resultantes das focalizações analíticas de tipo *macro* e *micro*. Sem ignorar tais elementos, que de facto não pode dispensar ou desprezar, a *mesoabordagem* da escola parece constituir uma forma de integração/articulação de objectos de estudo macroestruturais (o Estado, os sistemas político e económico, a macro-organização do sistema escolar, etc.) e de objectos de estudo de tipo microestrutural (a sala de aula, os grupos/subgrupos de formação, os actores e as suas práticas em contextos específicos de acção).

Isto significa que entre o Estado e o actor, entre o sistema educativo globalmente considerado e a sala de aula, passamos a observar acções e contextos organizacionais concretos que, seguramente, interagem e se cruzam com aqueles elementos, podendo assim ser distinguidos deles em termos de análise. Deste modo, passa a devolver-se à organização-escola não apenas centralidade em termos de estudo, mas também o seu carácter complexo, a heterogeneidade e diversidade que a marcam profundamente, mesmo quando as orientações político-normativas e certas perspectivas teóricas se encarregam de as invisibilizar ou diluir.

Neste processo, dois aspectos assumem particular relevância.

Em primeiro lugar, a recusa em considerar a organização escolar de forma insular, através de análises atomizadas, como se se tratasse de um universo fechado e isolado do contexto macrossocial. Mas, igualmente, sem condenar a escola à simples reprodução de determinismos, ou à mera adaptação funcional perante orientações e constrangimentos que ocorrem a uma escala global ou sistémica. Considerada como uma colecção de actores e de práticas, a escola pode ficar, em termos de estudo, amputada das suas dimensões organizacionais, dos fenómenos de liderança e de coordenação da acção, da diversidade de interesses e de projectos que nela têm expressão, dos jogos de poder e de influência que nela ocorrem. Por outro lado, uma visão de tipo antropomórfico e coisificado pode simplesmente resultar em imagens de subordinação total da escola perante a imposição político-normativa levada a cabo pelo Estado e pelas instâncias globais de controlo, transformando-a num campo de reprodução, condenando os actores escolares, despojando-os das suas margens de autonomia e das suas capacidades estratégicas. Valorizando uma sociologia da acção e o estudo de contextos específicos de acção (e por essa via as estruturas e os actores), as propostas aqui apresentadas chamam a atenção para a importância do estudo da escola através de estudos de caso, da etnografia da escola, de pesquisas qualitativas, capazes de observar a acção organizacional, os sentidos e as interpretações que os próprios sujeitos atribuem às suas acções. Acções que ora se apoiarão na ordem das conexões normativas e da conformidade burocrática-racional, ora promoverão a ordem das desconexões relativas, muitas vezes vista como *desordem* pela primeira; *locus* de reprodução normativa, a escola será também um *locus* de produção de orientações e de regras. Neste sentido, a escola poderá ser estudada não apenas como uma instância *hetero*-organizada para a reprodução, mas também como uma instância *auto*-organizada para a produção de regras e a tomada de decisões. Reconhecendo à escola uma *autonomia relativa*,

pode contemplar-se a importância do estudo do Estado e de outras dimensões macroestruturais, embora contrariando o monopólio da sua intervenção e as explicações de tipo meramente reprodutivo. Atende-se, por outro lado, ao estudo dos contextos locais e organizacionais, dos actores e de suas práticas, embora moderando perspectivas demasiado voluntaristas que fazem um apelo neo-racionalista às capacidades estratégicas ilimitadas e onnipotentes dos actores sociais escolares.

Um segundo aspecto, que considero central no estudo da escola, é aquele que se prende com os paradigmas sociológicos de análise organizacional, hoje marcados por um pluralismo teórico sem precedentes. Procurando embora aproveitar a diversidade de propostas teóricas, de imagens analíticas e de metáforas interpretativas, com vista ao estudo da escola como organização, e a partir delas construir abordagens de tipo multifocalizado, procuro igualmente evitar situações de tipo babélico e propostas que, de tão pretensamente plurais e integradoras, antes acabam por se revelar demasiado sincréticas, ou mesmo resultam em sínteses impossíveis. Sem deixar de considerar e de remeter o leitor para a aludida diversidade de propostas teóricas, procuro organizar um quadro teórico marcado por dois pólos. Por um lado, as interpretações de tipo racional-burocrático e de sistema social, atraindo outros modelos de análise que realçam mais a clareza dos objectivos organizacionais, os processos de previsão e de planeamento, as estratégias de tipo racional, a ordem e a conexão/conjunção de elementos no interior das organizações. Por outro lado, os modelos de análise política das organizações, os modelos de ambiguidade e de anarquia organizada, entre outras metáforas, constituindo um outro pólo de atracção; designadamente atraindo paradigmas de tipo cultural e subjectivo, destacando mais a subjectividade, a incerteza das tecnologias e a falta de clareza e de consensualidade dos objectivos, as dimensões culturais e simbólicas das organizações. Embora teoricamente localizados nos extremos de um *continuum*, os dois pólos referidos, bem como os distintos grupos de modelos teóricos de análise sobre os quais cada um deles é capaz de exercer atracção, podem representar duas faces — no limite, a face burocrática e a face anárquica —, eventualmente presentes, ou convocáveis, ainda que em graus variados, no estudo da acção organizacional escolar.

Entre o planeamento, o cálculo e a procura incessante da relação óptima entre meios e fins e a perseguição racionalista do *the one best way*, por um lado, e as metáforas relativistas e perturbantes dos processos de decisão do tipo “caixote do lixo”, de tipo caótico ou casuístico, por outro, parece oportu-

no admitir alguma amplitude para interpretações distintas, ou até mesmo antagónicas, face a estudos empíricos de escolas, de contextos e de situações concretos.

Não diria, portanto, como o narrador em *Todos os nomes*, romance de José Saramago: “Em rigor, não tomamos decisões, são as decisões que nos tomam a nós”; mesmo admitindo que, na verdade, muitas vezes realizamos actos sem os fazer preceder “de um período de reflexão, de avaliação, de cálculo, ao fim do qual, e só então, é que nos declararíamos em condições de decidir se iríamos almoçar, ou comprar o jornal, ou procurar a mulher desconhecida” (José Saramago, *Todos os nomes*, Lisboa, Caminho, 1997: 42). Diria antes que umas vezes sim, e outras vezes não, dependendo também da importância que atribuímos às nossas acções e às respectivas implicações.

O presente livro reúne propostas teóricas e análises das realidades políticas, organizacionais e administrativas da educação, a partir de um olhar sociológico sobre a escola como organização educativa complexa e multifacetada, tendo subjacente à sua produção um já numeroso conjunto de trabalhos empíricos e de pesquisas a que tem servido de orientação ou de suporte. Trata-se de uma recolha e articulação de textos escritos ao longo da última década, e agora objecto de revisão e, por vezes, de extensa reorganização, com o objectivo de apresentar ao leitor brasileiro um quadro teórico para o estudo sociológico da organização-escola.

Na primeira parte, propõe-se um quadro teórico-conceptual para o estudo da escola e dos fenómenos de democracia, de participação e de autonomia em contexto organizacional e avança-se com uma proposta de análise multifocalizada dos “modelos organizacionais” de escola pública. Os dois primeiros capítulos resultam de uma extensa reorganização e revisão de parte de um texto publicado em 1992 com o título *A escola como organização e a participação na organização escolar* (tese de doutoramento publicada pelo Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho), ao passo que o capítulo terceiro, escrito em 1997, foi inicialmente publicado em 1998 como ensaio autónomo, integrado na segunda edição do livro acima referido.

Na segunda parte, e tomando por base as propostas teóricas antes apresentadas, procedo ao estudo das políticas educacionais de signo modernizador e de feição gerencialista e tecnocrática, bem como das reformas contemporâneas da educação e da escola, destacando a situação ocorrida em Portugal por referência ao contexto internacional. Aqui sinalizo criticamente as orientações políticas de tipo neo-tayloriano e racionalizador na organização e administração da educação, as reformas da administração das escolas em contextos centralizados, embora referenciadas a concepções de *descentralização*

como “controlo remoto” e de *autonomia* como “delegação política” e elogio da diversidade da execução periférica das decisões centralmente definidas, problematizando as relações complexas entre lugares, actores e processos considerados centrais ou periféricos na produção de políticas educacionais e de tomada de decisões sobre a escola. Os textos que serviram de base aos capítulos 4, 5 e 6, também alvo de revisão e adaptação a um novo contexto de recepção da obra, foram inicialmente publicados, respectivamente, nos *Cadernos de Ciências Sociais* (Porto, n. 14, 1994: 119-39) e na *Revista Portuguesa de Educação* (Braga, v. 8, n. 1, 1995: 57-71 e v. 12, n. 1, 1999: 57-80).

Fruto de diferentes trabalhos de pesquisa, os primeiros dos quais iniciados há cerca de vinte anos, o livro que agora deixo à consideração do leitor brasileiro não teria sido possível sem as contribuições de muitas pessoas, em número tão elevado que seria impossível referir aqui todos os nomes. Quero em todo o caso agradecer aos meus colegas do Departamento de Sociologia da Educação e Administração Educacional e aos investigadores integrados no projecto de pesquisa que dirijo no Centro de Estudos em Educação e Psicologia da Universidade do Minho, sob o título *Instituições, Organizações e Contextos Educativos: Políticas, Racionalidades e Práticas*, bem como às instituições de financiamento que apoiaram muitos dos subprojectos e das actividades realizados, com destaque para a Fundação Calouste Gulbenkian e a Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

Registo as contribuições que, ao longo dos anos, tenho recebido de estudantes de doutorado e de mestrado, de Portugal, do Brasil e de países africanos de expressão portuguesa, e agradeço especialmente aos colegas brasileiros que no contexto de reuniões científicas, de seminários e de cursos que tenho orientado em várias Universidades, como a PUC-SP, a Unesp, a Unimep, ou a USP, revelaram generosamente interesse pelos meus trabalhos.

Na Cortez Editora volto a ficar devedor da receptividade e do estímulo de José Xavier Cortez e também das sugestões oportunas de Danilo Morales.

À Ana Paula Barros, agradeço o zelo e a competência que uma vez mais colocou na difícil preparação formal dos vários textos agora incorporados neste livro.

Finalmente, dedico este trabalho ao meu filho, Henrique Lima, que a seu modo vai também conhecendo melhor a organização escolar e vai procurando responder positivamente às exigências organizativas que o trabalho de aluno também pressupõe.