

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 macrosocial. 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.