

... **Coleção UAB-UFSCar**

..... **Pedagogia**

· **Celso Luiz Aparecido Conti**
· **Sandra Aparecida Riscal**
· **Flávio Reis dos Santos**

· **Organização Escolar**
· **da Administração Tradicional**
· **à Gestão Democrática**



Organização Escolar

da Administração Tradicional

à Gestão Democrática



**Reitor**

Targino de Araújo Filho

Vice-Reitor

Adilson J. A. de Oliveira

Pró-Reitora de Graduação

Claudia Raimundo Reyes

**Secretária Geral de Educação a Distância - SEaD**

Aline Maria de Medeiros Rodrigues Reali

Coordenação SEaD-UFSCar

Daniel Mill

Glauber Lúcio Alves Santiago

Marcia Rozenfeld G. de Oliveira

Sandra Abib

Coordenação UAB-UFSCar

Daniel Mill

Sandra Abib

Coordenadora do Curso de Pedagogia

Aline Sommerhalder

UAB-UFSCar

Universidade Federal de São Carlos

Rodovia Washington Luís, km 235

13565-905 - São Carlos, SP, Brasil

Telefax (16) 3351-8420

www.uab.ufscar.br

uab@ufscar.br

**EdUFSCar****Conselho Editorial**

Ana Claudia Lessinger

José Eduardo dos Santos

Marco Giulietti

Nivaldo Nale

Oswaldo Mário Serra Truzzi (Presidente)

Roseli Rodrigues de Mello

Rubismar Stolf

Sergio Pripas

Vanice Maria Oliveira Sargentini

EdUFSCar

Universidade Federal de São Carlos

Rodovia Washington Luís, km 235

13565-905 - São Carlos, SP, Brasil

Telefax (16) 3351-8137

www.editora.ufscar.br

edufscar@ufscar.br

Celso Luiz Aparecido Conti
Sandra Aparecida Riscal
Flávio Reis dos Santos

Organização Escolar

da Administração Tradicional
à Gestão Democrática

São Carlos



EdUFSCar

2015

Concepção Pedagógica

Daniel Mill

Supervisão

Douglas Henrique Perez Pino

Revisão Linguística

Clarissa Galvão Bengtson

Daniel William Ferreira de Camargo

Kamilla Vinha Carlos

Paula Sayuri Yanagiwara

Rebeca Aparecida Mega

Diagramação

Izis Cavalcanti

Juan Toro

Vagner Serikawa

Capa e Projeto Gráfico

Luís Gustavo Sousa Sguissardi

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária da UFSCar

C762oe	Conti, Celso Luiz Aparecido. Organização escolar : da administração tradicional à gestão democrática / Celso Luiz Aparecido Conti, Sandra Aparecida Riscal, Flávio Reis dos Santos. – São Carlos : EdUFSCar, 2012. 105 p. – (Coleção UAB-UFSCar). ISBN – 978-85-7600-289-5 1. Escolas - organização e administração. 2. Gestão escolar. 3. Gestão democrática. I. Título. CDD: 371.2 (20 ^a) CDU: 371.2
--------	--

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
---------------------------	---

UNIDADE 1: Da sociedade industrial à sociedade pós-industrial

1.1 Primeiras palavras	13
1.2 Problematizando o tema	13
1.3 A sociedade industrial: a indústria, a fabricação mecanizada e a ciência como importante fator de produção	14
1.4 A sociedade pós-industrial: do modelo de produção fordista-keynesiano ao modelo de acumulação flexível	17
1.5 Considerações finais	25
1.6 Estudos complementares	25

UNIDADE 2: Administração geral: antecedentes históricos e suas principais teorias

2.1 Primeiras palavras	29
2.2 Problematizando o tema	29
2.3 Os primórdios da administração	29
2.4 A administração no contexto da Primeira e Segunda Revolução Industrial	32
2.5 A administração na sociedade pós-industrial	36
2.6 As teorias da administração	40

2.6.1	Abordagem Clássica	41
2.6.1.1	Origens	41
2.6.1.2	Ideias principais	43
2.6.1.3	Considerações críticas	43
2.6.2	Abordagem das Relações Humanas	44
2.6.2.1	Origens	44
2.6.2.2	Ideias principais	45
2.6.2.3	Considerações críticas	46
2.6.3	Abordagem Behaviorista	47
2.6.3.1	Origens	47
2.6.3.2	Ideias principais	47
2.6.3.3	Considerações críticas	49
2.6.4	Abordagem Estruturalista	50
2.6.4.1	Origens	50
2.6.4.2	Ideias principais	51
2.6.4.3	Considerações críticas	52
2.6.5	Abordagem Sistêmica	54
2.6.5.1	Origens	54
2.6.5.2	Ideias principais	55
2.6.5.3	Considerações críticas	56
2.6.6	O desenvolvimento organizacional	57
2.6.6.1	Origens	57
2.6.6.2	Ideias principais	57
2.6.6.3	Considerações críticas	62
2.6.7	O sistema e a contingência	63
2.6.7.1	Origens	63
2.6.7.2	Ideias principais	63
2.6.7.3	Considerações críticas	65
2.7	Considerações finais	67

2.8 Estudos complementares.....	68
---------------------------------	----

UNIDADE 3: A educação face às mudanças, aos novos modelos de gestão e à organização da escola

3.1 Primeiras palavras	73
------------------------------	----

3.2 Problematizando o tema.....	73
---------------------------------	----

3.3 O movimento internacional em favor de uma nova agenda para a educação.....	74
--	----

3.4 Os novos modelos de gestão	77
--------------------------------------	----

3.4.1 Administração e gestão.....	78
-----------------------------------	----

3.4.2 O conceito de administração.....	79
--	----

3.4.3 O neoliberalismo e as duas concepções de gestão democrática ..	84
--	----

3.5 A gestão democrática e a organização da escola.....	87
---	----

3.5.1 A escola concebida como organização social	87
--	----

3.5.2 As relações de poder no interior da escola	90
--	----

3.5.3 A gestão da escola	91
--------------------------------	----

3.5.3.1 Três tipos de gestão da escola.....	92
---	----

3.5.3.2 Gestão democrática e participação	95
---	----

3.5.3.3 Os conselhos escolares como espaço de mediação no processo de gestão	96
--	----

3.5.4 O papel do diretor e a forma de provimento da função de diretor na escola pública.....	97
--	----

3.5.4.1 Diretor: cargo e função	99
---------------------------------------	----

3.6 Considerações finais.....	99
-------------------------------	----

3.7 Estudos complementares.....	102
---------------------------------	-----

REFERÊNCIAS	103
--------------------------	------------

APRESENTAÇÃO

O foco deste livro é o desenvolvimento da concepção de administração escolar. Pretende-se apresentar alguns elementos elucidativos da origem da concepção de administração no início do processo de industrialização capitalista. Em seguida, caracterizaremos as diferentes formas de administração e o desenvolvimento da concepção de administração escolar. Finalmente, trataremos das atuais formas de gestão: a gestão de resultados, que caracteriza o modelo empresarial, e a gestão democrática, que é o princípio sobre o qual se assenta o processo de democratização da educação no Brasil.

Para que se atinja os fins estabelecidos, o livro foi dividido em três unidades. Na primeira unidade procuraremos caracterizar o processo de transformações sociais, a partir de meados do século XVIII, quando ocorre a Primeira Revolução Industrial, passando pela Segunda Revolução, que se estende do final do século XIX até o final do século XX, período que inaugura também, nas suas três últimas décadas, o que veio a ser denominada sociedade pós-industrial.

A segunda unidade é dedicada ao estudo da administração. Abordaremos o processo de desenvolvimento da administração geral, entendendo que isso dá um suporte importante para se pensar a administração da educação, das unidades escolares, ainda que esta última preserve sua especificidade própria enquanto campo de conhecimento.

Na terceira unidade realizaremos uma reflexão sobre as novas formas de organização e gestão da escola. Trataremos do modelo de gestão de resultados e da gestão democrática da escola.

UNIDADE 1

Da sociedade industrial à sociedade pós-industrial

1.1 Primeiras palavras

Esta unidade tem como propósito caracterizar o processo de transformações sociais, em nível planetário, a partir de meados do século XVIII, quando ocorre a Primeira Revolução Industrial, passando pela Segunda Revolução, que se estende do final do século XIX até final do século XX, período que inaugura também, nas suas três últimas décadas, o que veio a ser denominada sociedade pós-industrial. Partiremos, portanto, do primeiro período revolucionário, que inaugura a fase do *capitalismo industrial*, deixando para trás o *capitalismo mercantil* e sendo substituído pelo *capitalismo pós-industrial*, a partir de meados do século XX.

A Primeira Revolução Industrial produziu um tipo de modernização cujo “coração” era a indústria, gerando uma profunda mudança no estilo de vida do homem ocidental e exigindo um novo núcleo de organização da vida social, que se traduziu na criação do Estado-Nação. A Segunda Revolução destrói muitos dos conceitos da sociedade criada pela Primeira, uma vez que a ciência passa a ser dominada pelas instituições capitalistas, tomando a dianteira em relação à “produção industrial”, isto é, a própria ciência se converte em capital, deixando de ser uma propriedade social generalizada e ocasional. Por fim, a substituição do modelo de produção fordista-keynesiano pelo modelo de acumulação flexível representa um conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político, isto é, uma transição no *regime de acumulação* e no *modo de regulamentação social e política*.

1.2 Problematizando o tema

Todo o processo de mudanças, nos últimos dois ou três séculos, produziu, sem dúvida, uma nova sociedade, um novo homem e, gradativamente, as mudanças ocorreram de forma cada vez mais acelerada. Nesse sentido, caberia uma questão fundamental, quando pensamos na educação, na escola e na sua administração: como compreender essas mudanças? Elas são positivas, do ponto de vista da criação de uma sociedade melhor para se viver? Ou, ao contrário, elas estão solapando bases sólidas, o que representa certo retrocesso em nossa forma de existência? Na mesma direção, poderíamos nos perguntar: a educação deve servir para preservar a sociedade, sua forma de existência, seus valores? Ou deve servir como um instrumento de mudanças? E, neste caso, mudar em que direção? Deve seguir as mudanças globais, na produção, na cultura etc.?

1.3 A sociedade industrial: a indústria, a fabricação mecanizada e a ciência como importante fator de produção

Falaremos agora da chamada *sociedade industrial*, com destaque para as duas revoluções, uma que inaugura esse período e outra que o aprofunda. Trata-se da Primeira e Segunda Revolução Industrial, como assinalam Schaff (1995) e Braverman (1987). A primeira vai desde meados do século XVIII até o começo do século XIX, enquanto a segunda tem início no final do século XIX, estendendo-se ao longo de quase todo o século XX. O primeiro período revolucionário inaugura, assim, a fase do *capitalismo industrial*, que substitui o *capitalismo mercantil*, iniciado em 1500, e é substituído pelo *capitalismo pós-industrial*, a partir de meados do século XX. Para Landes (1994), diferentemente dos outros dois autores citados, essa terceira etapa do capitalismo define uma terceira revolução industrial.¹ Por isso, falaremos da primeira e da segunda revolução, sem deixar, contudo, de considerar as mudanças importantes no modo de produção capitalista caracterizadas nessa sua terceira fase, a pós-modernidade.

Quanto à Primeira Revolução, Landes (1994, p. 5) a define como “o primeiro exemplo histórico do avanço de uma economia agrária e dominada pela habilidade artesanal para uma economia dominada pela indústria e pela fabricação mecanizada”. Em seguida, o autor dimensiona o seu impacto, ao dizer que “num intervalo que mal chegou a duas gerações, transformou a vida do homem ocidental, a natureza de sua sociedade e seu relacionamento com os outros povos do mundo” (ibid., p. 5-6). O que há de essencial nas afirmações de Landes (1994) é que tal revolução representou uma grande modernização, cuja complexidade tem como “coração” a indústria. Isto é, a industrialização foi o motor econômico de algo muito maior, que atingiu todas as dimensões da vida de boa parte da humanidade. Houve mudanças substanciais “no modo de produção e de governo, na ordem social e institucional, no corpo de conhecimentos e nas atitudes e valores” (ibid., p. 11). Ou seja, as mudanças no campo econômico, possibilitadas pelo incremento tecnológico,

mais do que qualquer outra coisa desde a descoberta do fogo, modificaram o estilo de vida do homem: o cidadão inglês de 1750 estava mais próximo dos legionários de César, em termos do acesso às coisas materiais, do que de seus próprios bisnetos (ibid., p. 10-11).

1 Há divergências de denominação entre diferentes autores, como também há diferentes classificações no que diz respeito ao progresso científico e tecnológico. Schaff (1995), por exemplo, fala em Primeira e Segunda Revolução Industrial; Braverman (1987) fala em Revolução Industrial, referindo-se à primeira, e Revolução Técnico-Científica, referindo-se à segunda; Landes (1994) fala em Primeira, Segunda e Terceira Revolução Industrial (respectivamente, meados do século XVIII, final do século XIX e meados do século XX).

Se tais mudanças ocorrem sob a égide da esperança em um mundo de maior prosperidade e conforto, há também o reverso da moeda. A velocidade com que as coisas aconteceram gerou a marginalização de muitos, que se viram diante da destruição de seus meios tradicionais de subsistência: “A mudança é demoníaca; ela cria, mas também destrói” (ibid., p. 12). Além do drama econômico, também a consolidação de uma nova hegemonia de valores e de formas de vida foi um tanto traumática. Como nos mostra o livro de Enguita (1989), por exemplo, não foi sem grande resistência que os filhos do trabalhador do campo foram, pouco a pouco, sendo disciplinados para o mundo das fábricas.

Para dar conta de definir o novo padrão de existência econômica, social e cultural, o principal empreendimento moderno foi instituir um núcleo de organização da vida social, traduzido na criação do Estado-Nação, que implicaria, entre outras coisas, em redefinir o conceito de *nação* e de *democracia*. A cidadania e a identidade, portanto, teriam como base a Nação. A cidadania burguesa e a identidade nacional eram valores que sedimentavam o projeto moderno de sociedade, cuja construção seria conduzida pelo Estado, a partir de suas principais instituições. Nesse sentido, a Igreja e, especialmente, a família, deveriam juntar-se ao esforço do Estado ou pelo menos não atuar como entrave ao enorme empreendimento modernizador. Ao trazer para si a tarefa de educar as novas gerações, o Estado entrou em conflito com a Igreja. E o motivo não foi apenas o conteúdo do ensino, mas também a disputa pelo “mercado educacional”. A família, por sua vez, como não participava dessa disputa de mercado, teve seu campo de batalha restrito ao conteúdo formativo a que estariam submetidas as novas gerações, ainda que se tratasse, nesse caso, de uma disputa silenciosa. Criou-se um problema, já que, por um lado, a família submetia a infância a um processo de socialização compatível com suas peculiaridades sociais, culturais etc., e, por outro, o Estado tentava garantir uma padronização de valores, a fim de proporcionar uma coesão social que viabilizasse o projeto de modernização proposto – o *processo civilizatório*. Houve a iniciativa de se criar um sistema educacional, segundo Tedesco (1998), com as seguintes características:

articulado em três níveis – primário, secundário e superior – correspondentes às idades das pessoas e ao lugar que cada setor social ocuparia na hierarquia social. Sequencialidade e hierarquização foram as duas categorias em torno das quais organizou-se a atividade educativa escolar (ibid., p. 25).

No contexto atual, contudo, a hipótese de Tedesco (1998) é que tal sistema tradicional não mais se sustenta, porque a crise está na “impossibilidade de manter a vigência dessas categorias” (ibid., p. 26). A *sequência* é questionada tanto pela necessidade crescente de formação contínua como pela difusão cada vez mais indiscriminada da informação, o que tira da escola o título de principal

responsável pela distribuição do saber. A *hierarquia* também não se sustenta em virtude da possibilidade de acesso universal à educação por vários meios, como pela ruptura do vínculo de autoridade e pela dissociação entre ascensão educacional e social. Enfim, todo o arcabouço montado a partir da ideia de cidadania burguesa, de nação e de democracia, que tinha a escola como principal instrumento de consolidação, cai por terra. A razão está exatamente na Segunda Revolução Industrial, a qual trataremos a seguir.

A Segunda Revolução Industrial aqui considerada destrói muitos dos conceitos da sociedade criada pela Primeira Revolução, em função de algumas de suas características básicas. Segundo Braverman (1987), a ciência passa a ser dominada pelas instituições capitalistas, além de tomar a dianteira em relação às artes industriais, invertendo a situação anterior. Fazendo referência a um panfleto da época, da bolsa de Nova Iorque, e utilizando-se de alguns trechos escritos por Modell, ele diz:

Os avanços feitos em grandes números de setores 'estão estreitamente relacionados em uma verdadeira teia sem fio da mudança tecnológica', de modo a constituir 'meros ramos de uma tecnologia dominante', baseada num 'aparelho complicado de pesquisa e testes científicos'. 'A ciência é a máquina a vapor que estamos procurando, e o cientista coletivo é o tecnólogo dominante' (MODELL apud BRAVERMAN, 1987, p. 146-147).

Em outras palavras, mais do que um conjunto de invenções básicas, fala-se agora de "um modo de produção no qual a ciência e investigações exaustivas de engenharia foram integradas como parte de um funcionamento normal" (BRAVERMAN, 1987). Em síntese, a própria ciência se converte em capital, em "propriedade capitalista no pleno centro da produção [...], mercadoria comprada e vendida como outros implementos e trabalhos de produção" (ibid., p. 146), enquanto na Primeira Revolução a ciência era "uma propriedade social generalizada ocasional na produção" (ibid., p. 138).

Schaff (1995), por sua vez, argumenta que na Primeira Revolução, a força física do homem foi substituída pela máquina (primeiro a vapor, depois à energia elétrica), levando ao "incremento do trabalho humano", ao passo que a Segunda Revolução, por meio da microeletrônica, da microbiologia e das novas fontes energéticas, levou à "eliminação do trabalho humano".

Retomando a questão da cidadania, vinculada à noção de democracia e de Estado, há nesse momento novas transformações. Como nos diz Tedesco (1998), ela

começa a perder significado. Em seu lugar, no entanto, não aparece somente uma adesão a entidades supranacionais, mas também uma retomada do comunitarismo local, no qual a integração define-se fundamentalmente como integração cultural, e não política. A missão de homogeneização cultural da nação – função clássica do Estado e da escola – está, portanto, em processo de redefinição (ibid., p. 30).

1.4 A sociedade pós-industrial: do modelo de produção fordista-keynesiano ao modelo de acumulação flexível

O século XX, na esteira da Segunda Revolução Industrial ou Técnico-Científica do século anterior, trouxe-nos também mudanças muito profundas e rápidas. E são mudanças de toda ordem: econômica, social, política e cultural. Cada vez mais o tempo parece comprimir-se, causando-nos a sensação de que ele nos escapa completamente. Estamos deixando, ao que parece, de ser senhores do nosso próprio tempo. Essa é a tese de Harvey (1993), em seu livro *A condição pós-moderna*, quando examina as origens das mudanças culturais ocorridas na segunda metade do século XX. Uma parte de sua obra trata especificamente da transformação político-econômica do capitalismo nesse período, descortinando um cenário de transformações imprescindível para a compreensão do movimento no campo educacional, tanto no plano discursivo como no prático. Há uma matriz que orienta o sentido das mudanças propostas e em parte assumidas por organismos internacionais, por governos de diversos países, por pesquisadores e também pelos próprios educadores. Cabe salientar, contudo, que se a matriz comum gera um movimento mais ou menos coordenado, definindo princípios gerais de ação, nem sempre eles são interpretados do mesmo modo, dependendo dos interesses, das ideologias, dos agentes envolvidos no processo.

Seguindo os passos de Harvey (1993), faremos uma breve descrição das transformações político-econômicas ocorridas a partir dos anos 1970, as quais dão base à compreensão mais sólida das tendências que se colocam para a educação no momento histórico atual, do século XXI.

Precisamente em 1973 acontece a “primeira grande recessão do pós-guerra”, provocando um “conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político, sobretudo nas décadas de setenta e oitenta” (ibid., p. 140). Em meio à instabilidade profunda, vai-se configurando a passagem do modo de acumulação fordista para o modo de acumulação flexível. Não se trata da exaustão do capitalismo, mas de uma acomodação, ainda que bastante profunda. “A linguagem (e, portanto, a hipótese) que explora é uma linguagem na qual vemos eventos recentes como uma transição no *regime de acumulação* e no *modo de regulamentação social e política* a ele associado” (ibid., p. 117, grifos do autor).

No entreguerras (1918-1930), havia dois importantes entraves para a disseminação do fordismo. O primeiro deles foi a resistência dos trabalhadores a esse sistema de trabalho nada familiar. Ford tivera que usar, por conta disso, mão de obra estrangeira, com menor condição de resistência (o sistema taylorista também encontrará essa resistência nos anos 1920, com relação à sua linha de montagem). O segundo entrave estava relacionado com os modos e mecanismos de intervenção do Estado, segundo as exigências dos anos 1930, em função da crise. Como alternativa às soluções nacional-socialistas, ganham corpo as propostas de Keynes. “Após 1945 o fordismo amadureceu e se aliou firmemente ao Keynesianismo, garantindo ao capitalismo um surto de expansões internacionalistas de alcance mundial que atraiu para suas redes inúmeras nações descolonizadas” (HARVEY, 1993, p. 125).

O esforço era o de recompor o equilíbrio entre a Nação-Estado, o trabalho organizado e o grande capital. Os movimentos trabalhistas mais radicais sucumbiram e, com eles, a principal força de resistência ao novo sistema produtivo. Implantou-se, desse modo, o novo regime de trabalho fordista, estreitamente aliado ao Keynesianismo. Tal modelo possibilitou aos Estados Unidos da América o fortalecimento de sua economia, tirando o poder de competição do mercado internacional. Surgiram as práticas de planejamento de preços monopolistas e oligopolistas. A “administração científica” tornou-se o marco da racionalidade corporativa burocrática, abrindo caminho para o crescimento baseado no consumo de massas. O Estado vai se vendo aos poucos no novo papel de criar condições de demandas relativamente estáveis para a produção em massa, por meio de políticas fiscais e monetárias. Mesmo variando muito em cada país, as formas de intervenção do Estado convergiam pelo menos em três pontos: a) crescimento econômico estável, promovendo o aumento dos padrões materiais de vida da população; b) administração econômica Keynesiana; c) controle das relações de trabalho. Assim sendo, “o fordismo do pós-guerra tem de ser visto menos como um mero sistema de produção em massa do que como um modo de vida total” (ibid., p. 131).

Após 1940, o excedente norte-americano passa a ser investido internacionalmente, formando um mercado global de massa e absorvendo a população mundial na dinâmica global de um novo capitalismo.

Nem todos, porém, eram beneficiados pelo fordismo. Havia muita insatisfação, pois os setores monopolistas atravancavam o desenvolvimento da competição econômica, o que gerava muita crítica. O sonho de consumo, enfim, não era para todos. Por isso, houve resistência mais forte de parte da sociedade, representada por grupos étnicos, raciais, de gênero (luta das mulheres) etc., principalmente nos países do chamado “terceiro mundo”. Até os setores fortemente sindicalizados, constituídos de trabalhadores homens e brancos passaram a ser criticados. A

legitimação do Estado dependia, por sua vez, de políticas capazes de levar os benefícios do fordismo à população em geral (educação, moradia, saúde etc.). Até a estética funcionalista associada ao gerenciamento estatal passou a ser alvo de crítica.

As críticas e práticas contratuais dos anos 60 eram, portanto, paralelas aos movimentos das minorias excluídas e a crítica da racionalidade burocrática despersonalizada. Todas essas correntes de oposição começaram a se fundir, formando um forte movimento político-cultural, no próprio momento em que o fordismo como sistema econômico parecia estar no apogeu (ibid., p. 133).

A tensão das contradições do sistema fordista-keynesiano resultou em outra forma de equacionamento do capitalismo: a *acumulação flexível*, que, como já sugerido pelo nome, vem combater a *rigidez* do sistema anterior.

A *acumulação flexível*, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo (ibid., p. 141).

Nesse contexto de nova mobilidade e flexibilidade, marcado pela volatilidade do mercado, pelo aumento da competição, pelo estreitamento das margens de lucro e, como já dito, pela resistência ao modelo fordista, tudo fomentado por uma forte onda de deflação que atingiu a economia mundial, gerou-se uma nova e radical reestruturação no mercado de trabalho. Dois grandes grupos de trabalhadores surgiram: a) grupo *central*, numericamente bem reduzido, que desfruta de certa estabilidade, tem dedicação integral e é fundamental para o futuro a longo prazo da organização; b) grupo *periférico*, bem maior e subdividido em dois: aquele composto por trabalhadores de tempo integral, porém facilmente substituídos, tendo em vista sua baixa qualificação; aquele que conta com menos estabilidade ainda menor, tem mais baixa qualificação e só consegue trabalhos precários, em tempo parcial etc. A dinâmica do sistema flexível aponta para o crescimento do grupo periférico e para a redução do grupo central, aumentando a instabilidade no emprego, de um modo geral, e, por conseguinte, a diminuição drástica do poder de barganha do trabalhador, descartado facilmente pelos empregadores em tempos difíceis.

Ao lado da reestruturação do mercado de trabalho, também houve mudança substantiva na organização industrial.

Por exemplo, a subcontratação organizada abre oportunidades para a formação de pequenos negócios e, em alguns casos, permite que sistemas mais antigos de trabalho doméstico, artesanal, familiar (patriarcal) e paternalista ('padrinhos', 'patronos' e até estruturas semelhantes a da máfia) revivam e

floresçam, mas agora como peças centrais, e não apêndices do sistema produtivo [...]. As novas técnicas e novas formas organizacionais de produção destruíram até mesmo as mais poderosas corporações tradicionais, de produção em massa padronizada, que não se adaptaram à produção flexível: ênfase na solução de problemas, respostas rápidas e especializadas, adaptabilidade de habilidades etc. (HARVEY,1993, p. 145-146).

Em outras palavras, “as economias de escopo derrotam as economias de escala” (ibid., p. 148). Ocorre, simultaneamente, a aceleração do tempo nas duas pontas do sistema produtivo: nos tempos de giro da produção e do consumo. Passou a haver maior indução ao consumo de bens facilmente descartáveis, seja por sua reduzida durabilidade, seja por sua obsolescência, em um mundo de mudanças tão rápidas e de impacto cultural tão importante.

A estética relativamente estável do modernismo fordista cedeu lugar a todo fermento, instabilidade e qualidades fugidias de uma estética pós-moderna que celebra a diferença, a efemeridade, o espetáculo, a moda e a mercadificação de formas culturais [...]. Essas mudanças na ponta do consumo, associadas a mudanças na produção, na reunião de informações e no financiamento, parecem estar na base de um notável aumento proporcional do emprego no setor de serviços a partir do início dos anos 70 (ibid., p. 148).

Alguns ramos desse setor de “serviços” (ainda que não haja consenso total sobre a natureza do termo) vão crescer bastante. E nesse âmbito encontra-se a educação.

A partir desse fenômeno de diversificação das formas de produção, Harvey (1993) destaca que

o mais interessante na atual situação é a maneira como o capitalismo está se tornando cada vez mais organizado através da dispersão, da mobilidade geográfica e das respostas flexíveis nos mercados de trabalho, nos processos de trabalho e nos mercados de consumo, tudo isso acompanhado por pesadas doses de inovação tecnológica, de produto e institucional (ibid., p. 150-151).

Dois acontecimentos paralelos da maior importância, segundo Harvey (1993), permitiram ao capitalismo uma forte centralização e uma organização mais coesa. O primeiro está relacionado com o acesso mais fácil a um volume bem maior de informação e de conhecimento científico e tecnológico (tudo isso é fundamental para o capitalista concorrer e auferir lucros); o segundo, e mais importante, diz respeito a uma completa reorganização do sistema financeiro global, que se tornou bem mais poderoso do que a própria Nação-Estado, em um desequilíbrio às vezes nefasto para as economias nacionais.

As mudanças na economia política global do capitalismo, a partir do início dos anos 1970, desbancam os EUA da posição de liderança internacional. Além disso, as políticas Keynesianas tornam-se inviáveis, pois se mostram inflacionárias, graças aos gastos públicos, estagnando a capacidade fiscal do Estado. Isso dá início ao enfrentamento do trabalho organizado, como parte da estratégia de redução das despesas governamentais.

Disseminou-se a imagem de governos fortes administrando fortes doses de remédios não palatáveis para restaurar a saúde de economias moribundas [...]. Embora a política de resistência possa ter variado [...], a austeridade, as reduções fiscais e a erosão do compromisso social entre o grande trabalho e o grande governo se tornaram lemas de todos os Estados do mundo capitalista avançado (ibid., p. 158-159).

O poder dos Estados Nacionais nas décadas de 1970-1980 precisava ser, de algum modo, recomposto. “Essa tendência foi institucionalizada em 1982, quando o FMI e o Banco Mundial foram designados como autoridades centrais capazes de exercer o poder coletivo das Nações-Estado capitalistas sobre as negociações financeiras internacionais” (ibid., p. 159-160). Ao invés de “ruptura” com a era fordista, como se vê, há uma “continuidade”. O Estado se mantém forte, embora mais vulnerável ao poder do capital financeiro transnacional.

A transição do fordismo para a acumulação flexível não se caracteriza apenas por mudanças econômicas, mas também políticas e culturais. Emergem novas normas, novos hábitos, novas atitudes etc. Ênfase especial cabe à tendência ao “individualismo muito mais competitivo como valor central numa cultura empreendedimentista que penetrou em muitos aspectos da vida” (ibid., p. 161). Isso, evidentemente, como assinalam alguns, liberou certa energia positiva, capaz de diminuir o poder corporativo monopolista, mas também se revestindo de um caráter destrutivo.

Outros autores também nos indicam alguns elementos importantes para a reflexão sobre esse aspecto do comportamento dos indivíduos na sociedade atual, que resulta de todo o processo descrito desde o século XVIII.

Segundo Tedesco (1998), hoje há um ingrediente novo: “a importância que assume a atividade do sujeito na construção da sua identidade. Diferentemente dos períodos históricos anteriores, as identidades não são mais impostas totalmente do exterior, mas é preciso construí-las de forma individual” (ibid., p. 72). O mesmo vai nos dizer Giddens e Hage & Powers, todos citados por Castells (1999). Giddens afirma que

uma das características distintivas da modernidade é uma interconexão crescente entre os dois extremos da ‘extensionalidade’ e da ‘intencionalidade’: de

um lado influências globalizantes e, do outro, disposições pessoais... Quanto mais a tradição perde terreno, e quanto mais reconstitui-se a vida cotidiana em termos da interação dialética entre o local e o global, mais os indivíduos vêm-se forçados a negociar opções por estilos de vida em meio a uma série de possibilidades... O planejamento da vida organizada reflexivamente... torna-se característica fundamental da estruturação da autoidentidade (GIDDENS apud CASTELLS, 1999, p. 27).

Hage & Powers (apud Castells, 1999), por sua vez, dizem que “a principal habilidade necessária para corresponder como indivíduos às mudanças que estão ocorrendo na sociedade é a de dedicar-se à ‘definição de um papel’, que consideram como ‘o microprocesso vital da sociedade pós-industrial’” (HAGE & POWERS apud CASTELLS, 1999, p. 276). Também Gergen (1997), ao falar do *Eu saturado*, título de seu livro, enfatiza que o *Eu*, nos tempos atuais, é colonizado por um conjunto de outros *Eus*, a ponto de se constituir, ele mesmo, um projeto de construção contínua. A razão que está por trás desse fenômeno é o desenvolvimento da tecnologia da comunicação e da informação, ao mesmo tempo denominada tecnologia da saturação. Diz Gergen (1997), logo nas primeiras páginas do livro: “De fato, o que costuma caracterizar-se como uma situação pós-moderna dentro da cultura é em grande medida um produto colateral das tecnologias de saturação social que surgiram neste século” (ibid., p. 14, tradução nossa). A consequência é a colonização do *Eu*:

À medida que passam os anos o eu de cada um se embebe cada vez mais do caráter de todos os outros, se coloniza.² Já não somos um, nem uns poucos, senão que, como Walt Whitman, ‘contemos multidões’. Apresentamo-nos aos demais como identidades singulares, unitárias, íntegras; porém, com a saturação social, cada um alberga uma vasta população de possibilidades ocultas: ser um cantor de blues, uma cigana, um aristocrata, um criminoso. Todos estes *eus* permanecem latentes e em condições adequadas surgirão à vida. [...] A estas vozes interiores, a estes vestígios de relações reais ou imaginárias, se lhes tem dado diferentes nomes: Mary Watkins as chama visitantes invisíveis; Eric Klinger, imagens sociais; Mary Gergen, espectros sociais (ibid., p. 103-104, tradução nossa).

O que podemos perceber, em resumo, é uma expansão das possibilidades do *Eu*, que pode se assumir de maneira sempre nova, sempre mutante. Isso, em si, pode representar um grau de liberdade muito maior, se comparamos a outras épocas, quando a identidade assumia um caráter menos fluido, menos elástico. Havia uma base mais fixa e, conseqüentemente, mais restritiva. Não obstante, a

2 Bruce Wilshire (1988) chama *absorção mimética* ao processo pelo qual os seres humanos se imitam reciprocamente. Veja-se seu artigo *Mimetic Engulfment and Self-deception*. Muitos cientistas sociais têm a convicção de que estas tendências são inatas e já se apresentam nas duas primeiras semanas de vida.

elasticidade do *Eu*, configurada a partir da ampliação das possibilidades de ser muitos ao mesmo tempo e alternadamente, revela uma face que vai além do simples gozo da autonomia:

ao acrescentar novas vozes díspares ao próprio ser, o compromisso com a identidade se transforma em um logro cada vez mais árduo. [...] O sentido relativamente coerente e unitário que a cultura tradicional tinha do *eu* cede lugar a múltiplas possibilidades antagônicas. Surge assim um estado multifrênico no qual cada um nada nas correntes sempre cambiantes, concatenadas e disputáveis do ser. O indivíduo arrasta o peso de um fardo cada vez mais pesado de imperativos, dúvidas sobre si mesmo e irracionalidades. Retrocede a possibilidade de um romanticismo apaixonado ou de um modernismo vigoroso e unívoco, e fica aberto o caminho para o ser pós-moderno (ibid., p. 105, 114, tradução nossa).

Intimamente ligada à mudança do comportamento dos indivíduos está a transformação da família e do seu papel como agente de socialização, mais um aspecto importante do novo cenário.

A família tradicional ou patriarcal passou por uma transformação profunda. As estatísticas demonstram, por exemplo, que a composição dos grupos familiares não é mais a mesma. Já não são mais exceções os grupos familiares constituídos por casais adultos (homem e mulher) que convivem com filhos oriundos não apenas desta relação. Castells (1999), por exemplo, ao referir-se à realidade dos Estados Unidos da América (epicentro do mundo capitalista ocidental), destaca:

O que está em jogo não é o desaparecimento da família, mas sua profunda diversificação e a mudança do seu sistema de poder. Na verdade, a maioria das pessoas continua a se casar: 90% dos norte-americanos casam ao longo de suas vidas. Quando se divorciam, 60% das mulheres e 75% dos homens tornam a se casar, em média dentro de três anos. Gays e lésbicas lutam pelo direito de casarem-se legalmente. No entanto, casamentos posteriores, frequência dos casos de coabitação e alto nível de divórcios (estabilizados em cerca de 30% de todos os casamentos) e de separação são fatores que se combinam para criar um perfil cada vez mais diverso de vidas em família e fora da família. [...] O número de 'lares não constituídos por famílias' dobrou entre 1960 e 1995, passando de 15% para 29% do total de lares, incluindo lares de idosos que vivem sós, refletindo uma tendência democrática bem como uma mudança cultural. As mulheres respondem por dois terços dos lares de pessoas que vivem sós. Mais significativo é que a categoria arquetípica, 'legalmente casados com filhos', caiu de 44,2% em 1960 para 25,5% dos lares em 1995. Assim, o 'modelo' de família de núcleo patriarcal é uma realidade para pouco mais de um quarto dos lares norte-americanos. Stacey menciona fontes indicadoras de que, se considerarmos a versão mais tradicional do patriarcalismo, ou seja, lares de casais legalmente casados e com filhos em que o único provedor é o marido, enquanto a esposa se dedica ao lar em tempo integral, a proporção cai para 7% do número total de lares (CASTELLS, 1999, p. 259-261).

A recomposição, contudo, não é o essencial quando falamos em transformação da família. Há algo muito mais profundo, que é o processo de socialização das novas gerações, muito diferente do que ocorria com o grupo familiar tradicional. E nisso interferiu essencialmente a redefinição das relações de gênero, destacando a conquista do mercado de trabalho formal pelas mulheres e, conseqüentemente, sua saída do lar. O novo modelo de relações sociais que está se estabelecendo caracteriza-se fundamentalmente por uma saída de cena da família enquanto elemento mediador da relação das crianças com a realidade. Antes, a família funcionava como um amortecedor na relação entre os dois polos. A redefinição dos papéis sociais do homem e da mulher, o desenvolvimento das tecnologias da comunicação e da informação (principalmente a TV), entre outras coisas, levaram a um *déficit de socialização*.

A hipótese de Tedesco (1998, p. 32), a esse respeito, é que “o enfraquecimento da capacidade socializadora da família corresponde precisamente às mudanças na carga emocional com que são transmitidos os conteúdos da socialização primária e à precocidade cada vez maior com que apresentam as possibilidades de escolha”. Há uma importante mudança, segundo o mesmo autor, na característica do individualismo, nos tempos atuais, se evocarmos como referência o século XIX: atualmente, há uma “ampliação dos âmbitos de escolha para as esferas próprias do estilo de vida e da moral. No século XIX a liberdade estava concentrada na esfera política e econômica” (ibid., p. 32). O estilo de vida e os hábitos pessoais eram mais fixos, não abriam margem para muita elasticidade; as pessoas não escolhiam o modo de vida que bem lhes apossasse, agiam de acordo com um modelo preexistente.

A reconfiguração da família inevitavelmente atinge a escola, já que ambas, historicamente, atuam como agentes articulados no processo de socialização das novas gerações. Se no projeto da modernidade a família foi posta de lado pelo sistema escolar, que teve a pretensão de tomar para si a tarefa de socializar as crianças segundo os postulados da ciência moderna e da moral social assentada na noção da pátria, do Estado, da democracia etc., hoje a ausência do apoio da família deixa a escola em uma verdadeira crise de identidade: como passar os conhecimentos básicos para a nova geração se se exige dela assumir o papel de socialização primária, tradicionalmente a cargo da família? Basta ouvir a queixa dos professores para logo comprovar que as demandas que recaem sobre a escola hoje são tão diversificadas e intensas que tudo leva a crer a falência total de um núcleo de socialização que está sendo negado às crianças. Fala-se, hoje, na “escola total”, ou seja: uma instituição capaz de “formar não só o núcleo básico do desenvolvimento cognitivo, mas também o núcleo básico da personalidade” (ibid., p. 94). Não se trata de uma atribuição nova da escola, mas de uma ampliação de tal demanda, que cresce para o conjunto do sistema,

atingindo os níveis mais elevados. É como se as características da educação elementar se esparramassem pelos níveis mais elevados do sistema, pois a “formação da personalidade dos jovens e dos futuros profissionais é hoje uma exigência crescente” (ibid., p. 94).

1.5 Considerações finais

Vimos que a Revolução Industrial do século XVIII põe em marcha um conjunto de transformações capazes de criar um novo modelo de sociedade, agora centrado na produção mecanizada, tendo como fator de produção cada vez mais importante o conhecimento científico e técnico, produzido de forma coletiva após o final do século XIX, isto é, o conhecimento acaba se convertendo em capital. Não foi este um processo de evolução natural e tranquilo. Houve, sem dúvida, muitas reações, grande resistência de parte de diversos segmentos sociais. Os anos 1970 anunciaram outra vez o surgimento de um mundo novo, na verdade uma nova etapa do processo de mudanças em curso. A estabilidade, o longo prazo, as velhas estruturas, tudo parecia ruir, abrindo caminho para a era da velocidade atroz, do dinamismo, da inovação, do efêmero, enfim, da *flexibilidade*. Um novo modo de vida total colocava-se como inexorável, e isso se põe de maneira flagrante em nossos dias, de modo que nos sentimos um tanto desorientados, flutuando entre o passado e um futuro incerto.

Em termos educacionais, o reflexo de todo esse processo é grande, de modo a exigir um novo pacto educativo, que envolva um repensar profundo acerca do sentido da educação, dos agentes sociais responsáveis por ela etc. Enfim, parece que estamos diante de questões das mais profundas quando pensamos a educação, como: Quem deve ser formado? Formar para que sociedade? Quem deverá se encarregar dessa formação?

1.6 Estudos complementares

ASSMANN, H. A metamorfose do aprender na sociedade da informação. *Ciência da informação*, Brasília, v. 29, n. 2, p. 7-15, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v29n2/a02v29n2.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2008.

CALVINO, I. *Seis propostas para o próximo milênio: lições americanas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

FLECHA, R.; GÓMEZ, J.; PUIGVERT, L. *Teoría sociológica contemporánea*. Barcelona: Paidós, 2001.

IANNI, O. *A era do globalismo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

LANDES, D. *Prometeu desacorrentado*: transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa Ocidental, desde 1750 até a nossa época. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

SCHAFF, A. *A sociedade informática*: as conseqüências sociais da Segunda revolução industrial. Tradução de Carlos E. J. Machado e Luis A. Obojes, 4.ª ed. São Paulo: Editora Unesp/Brasiliense, 1995.

UNIDADE 2

Administração geral: antecedentes históricos
e suas principais teorias

2.1 Primeiras palavras

Nesta unidade, abordaremos o processo de desenvolvimento da administração geral, entendendo que isso dá um suporte importante para se pensar a administração da educação e das unidades escolares, ainda que esta última preserve sua especificidade própria enquanto campo de conhecimento.

Desde os tempos primitivos, passando pelas antigas civilizações, pela Idade Média e Modernidade, demarcaremos, no percurso histórico da administração geral, suas etapas mais importantes. Especial destaque será dado ao século XX, quando são elaboradas as diferentes teorias da administração. Elas se sucedem, como veremos, não enquanto processo de negação, mas de complementação, o que significa que cada uma delas vai aportando novos objetos, agregando novos olhares, de tal modo que, ao final do século, se vai firmando uma perspectiva integralista bem ajustada ao modo de vida flexível, nos termos antes considerados.

2.2 Problematizando o tema

Dissemos que a administração da educação e das escolas pode ser vista como um campo disciplinar distinto da administração geral, embora esta lhe sirva como referência importante ou, mais do que isso, como fundamento básico. Assim, tal qual o campo disciplinar da educação, que se vale de outras ciências como a sociologia, a psicologia, a economia etc., a administração educacional ou escolar também se apoia em todas elas e na administração geral. Nesse sentido, poderíamos indagar qual a especificidade da administração da educação e, ao mesmo tempo, que tipo de contribuições podem ser por ela buscadas nas outras ciências, principalmente na administração geral. Mais especificamente, caberia uma reflexão em termos de se pensar a escola como organização complexa, nos moldes das grandes empresas e outras tantas instituições congêneres? As teorias da administração, como se verá, convergem para uma perspectiva capaz de servir como suporte para a administração educacional ou administração escolar?

2.3 Os primórdios da administração

Todo conjunto de mudanças, em qualquer tempo, principalmente quando elas ocorrem de maneira mais acelerada, como nos períodos revolucionários, provoca a necessidade de formas diversas de organização da sociedade. A organização da produção sempre ocupou lugar central, já que está relacionada com a necessidade de sobrevivência da coletividade humana. Para existir, a humanidade precisa, antes de tudo, suprir seus meios de subsistência material, o que exige organização, cooperação.

Desse modo, pode-se afirmar que a administração é praticada desde os primeiros agrupamentos humanos, nas sociedades primitivas, em função, por exemplo, da caça, que envolvia planejamento, divisão de trabalho, logística.

A Revolução Urbana (4.000 a.C.) é marcada pelo surgimento de organizações formais, como os estados e as cidades, que demandaram a criação de práticas administrativas que evoluíram nos séculos seguintes. Até a Revolução Industrial, no século XVIII, “a história da administração é a história de cidades, governos, exércitos e organizações religiosas” (MAXIMIANO, 2007, p. 14). Depois desse período, “a grande empresa industrial passa a ser dominante no cenário das organizações e das ideias administrativas” (ibid., p. 14). Mais recentemente, na segunda metade do século XX, “a maior parte da atividade econômica é devida ao setor de serviços e não à indústria, criando a necessidade de novos conceitos de administração” (ibid., p. 14).

As primeiras organizações e seus administradores surgiram no período que vai da Revolução Urbana à Revolução Industrial, com o desenvolvimento das antigas civilizações: Egito, Babilônia e Assíria, China, Grécia e Roma.

Os sumérios, por exemplo, criaram a administração pública, o que implicou a constituição de um corpo de funcionários especializados e o estabelecimento de procedimentos burocráticos, dentro de uma certa racionalidade (ibid., p. 26). O mesmo ocorreu com os egípcios, cabendo destaque, nesse caso, ao exército, por sua capacidade de planejamento, e aos escribas, funcionários responsáveis pelos registros dos tributos. A China, igualmente, com sua burocracia estatal, aboliu o feudalismo, com base nos princípios de Confúcio (551-479 a.C.), fundamentados na primazia da excelência moral em lugar do nascimento, e do mérito em lugar da força militar (ibid., p. 29). Foi assim que ela construiu sua rede de estradas e a tão conhecida muralha, reconhecida como um empreendimento espetacular até hoje.

A Grécia, por sua vez, por volta do mesmo período, produziu um campo muito fértil para novas ideias e soluções na área da administração das organizações. Temas como democracia e ética, a preocupação com o método, com a qualidade etc. ganham destaque. Em lugar da forma aristocrática, centralizada, privilegia-se o modelo de gestão política baseado na democracia participativa, no qual o povo poderia governar a si próprio. A importância do método está relacionada com a maneira correta de se buscar o conhecimento acerca do mundo e do homem, o que significava, naquele momento, afastar-se das explicações mitológicas. Junto a isso vem a questão da qualidade, que significa a busca da excelência em tudo, do desenvolvimento das coisas até o seu estado mais avançado, pela via do método adequado.

Do lado ocidental, há ainda a experiência de Roma. Como salienta Maximiano (2007, p. 33), trata-se do “primeiro caso no mundo de organização e administração

de um império multinacional”. Seu império, como sabemos, pelo êxito que obteve em termos de conquista, demonstra a qualidade de sua organização, que envolvia, entre outras coisas, alistamento de profissionais, regulamentação, burocratização, planos de carreira etc., além do papel fundamental da primeira corporação de oficiais profissionais da história, formada pelos centuriões, cuja tarefa era comandar, por meio de forte disciplina, e motivar os soldados em campanha (ibid., p. 35).

Adentrando o período medieval (começo do século V a meados do século XV), a Igreja surge como protagonista, preservando muitos dos princípios da administração dos romanos. Por exemplo, para organizar-se em termos geográficos, há uma divisão, uma hierarquia entre as dioceses, as províncias, as igrejas, os vigários etc. Do mesmo modo que o exército romano, a igreja, com um modelo relativamente simples e bastante centralizado, expandiu-se por quase todo o mundo, por muitos séculos.

A principal lição que o período do sistema feudal ensina aos estudiosos da administração é a importância do interesse comum. Justamente pela falta do interesse comum, o sistema feudal alimentou os mesmos conflitos enfrentados pelos gregos e romanos (ibid., p. 35).

Se pensarmos em termos da organização do trabalho na Europa medieval, a influência romana também é forte. As associações de artesãos ou empresários do mesmo ramo de negócios, chamadas guildas, controlavam a produção e distribuição de bens, treinavam os aprendizes e controlavam o número deles como forma de controle do mercado. Apesar da hierarquia entre mestre-artesão, aprendiz e diaristas, havia cooperação e participação coletiva nos processos administrativos, em especial na resolução de problemas.

Um novo cenário se apresenta com o advento do Renascimento (fim do século XIV ao fim do século XVI): surgimento e consolidação do Estado moderno e das cidades-estados, urbanização, valores humanistas etc. A esfera econômica também se transforma profundamente. O capitalista, enquanto novo empreendedor, concentra o poder de decisão sobre a produção e comercialização dos bens. Em termos de valores, a riqueza virou virtude, fator de estímulo ao mundo dos negócios, do empreendimento. Há casos emblemáticos, como o de Veneza, citados por vários estudiosos da área da administração, em que se notam as características próprias desse período: grande eficiência na produção, mais ou menos nos moldes da linha de montagem, do início do século XX. Pensadores clássicos, como Maquiavel, especialmente em sua obra *O Príncipe*, também demonstram a importância do tema da administração, do bom governante, em um tempo no qual os Estados nacionais estavam se constituindo.

No contexto dessas mudanças, a Reforma Protestante, proposta por Martinho Lutero no século XVI, merece destaque, pois introduz valores novos, contribuindo para a criação de novos paradigmas de administração das organizações, baseados, por exemplo, no espírito individualista e empreendedor e na responsabilidade individual. Junto a isso vem a exploração do trabalho alheio como fonte de prosperidade, o que resulta em conflitos, subvertendo o ambiente de cooperação observado no período medieval. Assim, a nova ética protestante estimula o surgimento de outro modelo de produção e administração. Os protestantes que rumam para os Estados Unidos da América vão influenciar fortemente o modo de organização industrial paradigmático do início do século XX.

2.4 A administração no contexto da Primeira e Segunda Revolução Industrial

Lodi (1978), ao tratar da história da administração, a partir da Revolução Industrial, o faz com base no método utilizado por Alfred Chandler Jr., que estabelece quatro etapas principais em termos de mudanças estruturais em um conjunto de grandes companhias dos Estados Unidos, ao longo de 100 anos. As fases são as seguintes:

- **Primeira fase** – *acumulação de recursos*: “nasceu nos anos após a guerra civil americana (1865), quando ocorreu a grande expansão de construções ferroviárias, a qual, por sua vez, criou o mercado para ferro e aço e o moderno mercado de capitais. Esse período se caracteriza pelo rápido crescimento urbano, resultado da migração rural e da imigração europeia” (ibid., p. 2).
- **Segunda fase** – *racionalização do uso dos recursos*: “começa exatamente em pleno período da integração vertical. As grandes novas empresas verticalmente integradas, que foram criação dos *empire builders* americanos, precisavam ser organizadas. [...] Em matéria de produção, a empresa nesse período cuidou mais dos prazos de entrega, organizando o planejamento e controle de produção. A coordenação tornou-se necessária também entre fabricação e engenharia, desenho de produto e *marketing*, compras e fabricação, para reduzir os riscos das flutuações do mercado” (ibid., p. 2).
- **Terceira fase** – *novo crescimento*: “A organização geral das empresas na fase anterior levou maior eficiência às vendas, compras, produção e distribuição”. Em consequência de condições um tanto adversas, as margens de lucros baixaram e as empresas tomaram o caminho da diversificação para novos produtos, o que resultou em necessidade de uma nova estrutura funcional (ibid., p. 2).

- **Quarta fase – racionalização do uso de recursos em expansão:** levou ao desenvolvimento do departamento de *marketing* para abranger novas linhas. Surgimento da “estrutura divisional descentralizada” (divisão autônoma e integrada de cada linha de produtos), preocupação com planejamento de longo prazo, avaliação do desempenho divisional e administração por objetivos (ibid., p. 2).

Segundo Lodi (1978, p. 3), “Antes de 1850 muito poucas empresas americanas precisavam dos serviços de um administrador em tempo integral, ou poucas exigiam uma estrutura administrativa claramente definida”. As empresas eram muito pequenas e, enquanto negócio de família, duas ou três pessoas davam conta de todas as suas atividades básicas. Ou seja, na América rural que precedeu à guerra civil não existia a administração de empresas como atividade ou profissão distinta. “As estradas de ferro foram as primeiras empresas privadas com estruturas administrativas modernas” (ibid., p. 4). Na verdade, como salienta Drucker (1975, p. 25), ela se caracteriza como um dos eventos mais importantes relativos ao aparecimento da empresa de grandes proporções, ao lado do “banco universal”, no continente europeu. Com as estradas de ferro vieram a rápida urbanização, novas necessidades (habitação, alimentação, roupa etc.) e novas instituições para supri-las, o que resultou em certos aglomerados de empresas, complexos o suficiente para exigir *managers* profissionais. Por volta da última década do século XIX, começou a aparecer a empresa integrada e multidepartamental e, uma década depois, alguns livros sobre administração de empresas.

Nesse contexto, “antes do surgimento do administrador-pensador, encontramos nos economistas clássicos do início do século XIX as origens do Pensamento Administrativo” (LODI, 1978, p. 13). Assim, conforme destaca Drucker, pode-se dizer que

a administração foi descoberta antes que houvesse qualquer coisa que se pudesse chamar de administração. [...] Naquele tempo não existiam grandes organizações nem administradores, mas tanto Fourier como Saint-Simon previram o que iria acontecer e ‘descobriram’ a administração antes mesmo de ela vir a existir [...]. Um pouco mais tarde, um industrial escocês, Robert Owen (1771-1858), tornou-se realmente o primeiro administrador de empresa [...]. Com Owen surge o administrador como pessoa real, em vez de uma simples abstração, como no caso de Say, Fourier, Saint-Simon, Hamilton e Clay. Mas levou muito tempo até Owen ter sucessores (DRUCKER, 1975, p. 25).

O quadro a seguir, retirado de Lodi (1978), demarca bem a contribuição de vários autores para o desenvolvimento do pensamento administrativo ao longo dos dois séculos após a Revolução Industrial.

Quadro 2.1 Contribuição de alguns autores ao desenvolvimento da teoria administrativa nos séculos XVIII e XIX.

Ano	Autor	Contribuição
1776	Adam Smith	Aplicação do princípio de especialização aos operários; controle; remuneração.
1800	James Watt Mathew Boulton	Padronização de procedimentos operativos; especificações; métodos de trabalho; planejamento; incentivo de remuneração; tempo <i>standard</i> ; festa de Natal para empregados; bonificações de Natal; seguro de vida em grupo para operários; uso da auditoria.
1810	Robert Owen	Necessidade de práticas de administração de pessoal; treinamento de operários; grupos de casas operárias, higienicamente construídas.
1820	James Mill	Análise dos movimentos humanos.
1832	Charles Babbage	Ênfase no método científico; especialização; divisão de trabalho; estudo de tempos e movimentos; contabilidade de custos; efeito das diversas cores sobre a fadiga e a eficiência do operário.
1835	Marshall, Laughlin e outros	Reconhecimento e discussão da importância das funções administrativas.
1850	Mill e outros	Amplitude de controle; unidade de comando; controle da mão de obra e dos materiais; especialização e divisão do trabalho; incentivos salariais.
1855	Henry Poor	Princípios de organização, comunicação e informação aplicados às ferrovias.
1856	Daniel McCallum	Uso do organograma para mostrar a estrutura administrativa; administração sistemática da ferrovia.
1871	W. S. Jevons	Estudo de movimentos; estudo dos efeitos de diferentes ferramentas usadas pelo operário; estudo da fadiga.
1881	Joseph Wharton	Estabeleceu os primeiros cursos em nível colegial para o estudo da administração.
1886	Henry Metcalfe e Henry Towne	A arte e a ciência da administração; filosofia administrativa; a ciência da administração.
1891	Frederick Halsey	Plano de prêmios no pagamento de salários.
1900	Frederick W. Taylor	Administração científica.

Fonte: Claude S. George Jr. apud Lodi (1978).

Depois dos séculos XVIII e XIX, na passagem para o século XX, a história da administração passa para uma fase completamente diferente. É quando entram em cena a administração científica e outras importantes tendências da moderna administração (MAXIMIANO, 2007, p. 46).

No século XX, já não falamos mais de primórdios da grande empresa, porque ela já é uma realidade, de modo que estamos diante da “sociedade de assalariados”, da “sociedade de instituições”, pelo menos até os anos 1970, quando haverá novas e profundas transformações, dando lugar a uma realidade plural, em todos os sentidos, inclusive no que se refere às instituições (DRUCKER, 1975, p. 21). No mesmo sentido, Maximiano (2007, p. 7) fala em “sociedade organizacional”. Nesse cenário, o século XX, marcado pela burocracia, é o século da Administração, segundo Chiavenato (2001, p. 1).

Drucker (1975) demarca alguns dos mais importantes momentos da administração no século XX. Nas três primeiras décadas, ela era objeto de preocupação e interesse de um número muito reduzido de pessoas, especialmente professores e consultores: “Não existia qualquer preocupação em torno da administração como campo de estudo, como matéria, ou como função social” (ibid., p. 14). Todos os livros de administração não enchiam mais do que uma pequena estante; apenas a Universidade de Harvard mantinha um curso de Administração, e a matéria em si não era ensinada, senão como assunto da Engenharia de Produção, por exemplo. Esse quadro se altera gradativamente, de tal sorte que, após a Primeira Guerra Mundial, ocorre o primeiro *boom* administrativo, deflagrado por Hebert Hoover (1874-1964) e Thomas J. Masaryk (1850-1937): o primeiro aplicou os princípios da administração na Operação de Ajuda à Bélgica (combate à fome) e nas operações de auxílio à Europa Central e Oriental; o segundo vislumbrou o potencial da administração na restauração da economia, arrasada depois da Guerra.

A administração vai-se constituindo uma força social de âmbito internacional. Mas era tempo de restauração, de recomposição, de recuperação do que havia sido destruído. As condições ainda não eram das melhores para o salto que viria depois. Houve, na verdade, uma preparação do terreno para que ele se desse, na forma de um novo *boom*, depois da Segunda Guerra Mundial. Nas décadas de 1920 e 1930, outras duas figuras também escreveram seus nomes na história da administração. Pierre Dupont (1870-1954), da Dupont Company, e Alfred P. Sloan Jr. (1875-1966), da General Motors, desenvolveram o princípio da descentralização e as abordagens sistemáticas aos objetivos, às estratégias e ao planejamento empresariais. A empresa Sears-Roebuck, dirigida por Julius Rosenwald (1862-1932), depois por Robert E. Wood (1879-1969), também inovou, organizando a primeira empresa comercial baseada no *marketing*. Com todas essas inovações, alguns temas vão despontando como importantes, como o equilíbrio entre a estrutura formal e a informal (ideia de “alma” das organizações), processos de tomadas de decisões, papel e função do executivo da empresa, desenvolvimento da psicologia industrial e das relações humanas etc.

O novo *boom* se assentava em sete fundamentos conceituais básicos: 1) administração científica do trabalho; 2) descentralização da organização; 3) administração do pessoal – encaixar corretamente as pessoas nas estruturas organizacionais; 4) aperfeiçoamento do administrador; 5) contabilidade administrativa – decisões baseadas em dados informativos; 6) marketing; 7) planejamento a longo prazo (DRUCKER, 1975, p. 29).

O momento é, de fato, marcado por uma “febre administrativa”, que se espalha por boa parte do mundo e encontra solo fértil, sobretudo nos países em desenvolvimento, para os quais a administração surge como sinônimo de desenvolvimento. Daí dizer, na América Latina, que país subdesenvolvido é o mesmo que país subadministrado. Em muitos países, portanto, a administração difundiu-se, com resultados econômicos e implantação de centros de estudos, escolas de administração, associações empresariais etc. Onde quer que tenha havido um rápido desenvolvimento socioeconômico após a Segunda Guerra Mundial, “este ocorreu como resultante de um trabalho sistemático e bem dirigido para a formação de administradores e melhores métodos administrativos” (ibid., p. 16).

Isso tudo se deve, e muito, ao bom desempenho da indústria dos Estados Unidos durante a Segunda Guerra e ao relativo êxito do chamado Plano Marshall, que mobilizou a administração para a reconstrução econômica e social de vários países depois da Segunda Guerra.

A administração, no século XX, passou a ser reconhecida, valorizada e deixou para trás seu momento heroico para chegar ao auge, no momento glorioso:

em administração nós já fomos além do conhecimento penosamente acumulado, por uns poucos homens e mulheres trabalhando, na maioria das vezes, isoladamente e encorajados por fé e visão mais do que por reconhecimento público, durante o que poderíamos chamar de a Época Heroica da Administração – os cinquenta anos anteriores à Segunda Guerra Mundial. Foi este conhecimento que o *boom* da administração dos vinte e cinco anos entre a Segunda Guerra Mundial e 1970 popularizou, disseminou e efetivou pela maior parte do mundo [...]. Jamais uma nova instituição tomou conta do planeta inteiro, da forma como a administração o fez, superando as barreiras de raça e credo, língua e tradições, num espaço de tempo tão curto que coincide com a existência de muita gente que ainda vive e trabalha (ibid., p. 24, 11).

2.5 A administração na sociedade pós-industrial

Nos anos 1970 o cenário era outro. A administração científica não conseguia mais aumentar a produtividade, necessária para combater a inflação e outros males da economia, da sociedade. Em verdade, passou-se a desacreditar que ela realmente tivesse tido tal papel. A produtividade do período após a

Segunda Guerra talvez se devesse à incorporação das massas rurais que migraram para os centros urbanos, fenômeno já encerrado nos anos 1960-1970. Por isso, havia muito menos entusiasmo acerca da administração, como aquele preconizado em alguns livros da época que se tornaram *best-sellers*. Um deles é *O novo Estado industrial* (1967), do americano J. Kenneth Galbraith, em que a administração profissional, com todas as suas técnicas, era vista como invencível, impossível de ser desalojada. Outro tinha por título *O desafio americano* (1968), de autoria do francês Jean-Jacques Servan-Schreiber, que defendia a tese da supremacia dos Estados Unidos sobre a Europa devido a um suposto “hiato administrativo”. Lembremos aqui um comentário já feito de que a América Latina absorveu essa perspectiva, na medida em que identificava capacidade de desenvolvimento com capacidade administrativa.

Discretamente, o segundo *boom* administrativo, envolvido em toda essa mística, havia chegado ao fim: “Acabou a febre de administração; chegou a hora de a administração mostrar o seu valor.’ Este, pode-se dizer sem medo de errar, será o *slogan* da administração até o fim deste século” (DRUCKER, 1975, p. 13). Isso não significa que tudo seria descartado, conforme salienta o mesmo autor: “a noção de que a administração é uma força, uma função, uma responsabilidade, uma matéria de ensino, permanecerá. Esse é o único resultado permanente do *boom* administrativo. E é, igualmente, o resultado mais importante” (ibid., p. 19). Técnicas administrativas sofisticadas não são suficientes, exigindo uma nova compreensão e novas abordagens. Na mesma linha de argumentação, Chiavenato (2001, p. 5) afirma que “a administração está se tornando uma das mais importantes áreas da atividade humana”, de modo que ela “constitui a principal chave para a solução dos mais graves problemas que afligem atualmente o mundo moderno”.

Na história da administração, é possível recortar algumas etapas, conforme nos propusemos a fazer neste texto, e cada uma delas corresponde a um contexto específico do desenvolvimento social. Nessa perspectiva, podemos salientar que

a história da administração é a história das cidades, governos, exércitos e organizações religiosas. Somente nos últimos 200 anos, a partir da Revolução Industrial, a grande empresa industrial passa a ser dominante no cenário das organizações e das ideias administrativas. Nos últimos 50 anos do século XX, a maior parte da atividade econômica é devida ao setor de serviços e não à indústria, criando a necessidade de novos conceitos de administração (MAXIMIANO, 2007, p. 14).

Por isso mesmo, Drucker (1975, p. 11) enfatiza que “administrar a instituição de prestação de serviços provavelmente será a fronteira da administração até o final deste século. Porém, a base de qualquer trabalho sobre administração tem que ser a administração de empresas”. Fala-se, nesse novo contexto, que, em vez de um tecnocrata,

o administrador precisa ser um *artesão*, assumir responsabilidade social, pensar em termos de valores, crenças, de obrigações de sua sociedade, e tem de assumir a responsabilidade pela liderança, além do desempenho da missão específica e limitada de suas instituições (DRUCKER, 1975, p. 23).

Curioso notar nessa perspectiva de análise uma certa volta ao passado no que se refere à organização do trabalho. Lembremo-nos do sistema feudal, em que havia muita cooperação, uma hierarquia simples, participação dos funcionários na solução dos problemas e nos processos decisórios e uma relação de lealdade das empresas para com a comunidade, em função de uma certa força ética que a regulava. Alguns desses princípios parecem retornar, em certa medida, como veremos logo adiante.

Falávamos antes das duas Revoluções Industriais; agora se fala em Revolução Digital, em que haveria certa substituição do trabalho intelectual pelo computador, como acontecera antes, quando o primeiro substituiu o trabalho manual. A globalização, a passagem para a era pós-industrial e a Revolução Digital fazem parte de um processo gradual de mudanças cujas “megatendências”, segundo Chiavenato (2001, p. 23), são as seguintes:

Quadro 2.2 Algumas megatendências de mudanças no processo da Revolução Digital, da globalização e da passagem para a era pós-industrial.

De	Para	Alteração
Sociedade industrial	Sociedade da informação	Inovação e mudança
Tecnologia simples	Tecnologia sofisticada	Maior eficiência
Economia nacional	Economia mundial	Globalização e competitividade
Curto prazo	Longo prazo	Visão de negócio e do futuro
Democracia representativa	Democracia participativa	Pluralismo e participação
Hierarquia	Comunicação lateral	Democratização e visibilidade
Opção dual	Opção múltipla	Visão sistêmica e contingencial
Centralização	Descentralização	Incerteza e imprevisibilidade
Ajuda institucional	Autoajuda	Serviços diferenciados e autonomia

Fonte: Chiavenato (2001, p. 23).

Essas megatendências impõem alguns desafios para a administração, incumbida agora de dirigir organizações múltiplas e com novas arquiteturas, mais flexíveis e soltas, cujos germes são as rápidas mudanças, o aumento de tamanho e a complexificação das organizações. Tanto Chiavenato (2001) quanto Maximiano (2007) elencam uma lista de itens que representariam esses desafios. Como não são muito diferentes, juntamos os pontos em comum a fim de constituir uma terceira lista, apresentada abaixo, na forma de uma pequena síntese.

- *Mudança no papel dos gerentes* – trata-se da simplificação dos processos de trabalho, o que envolve achatamento das hierarquias, diminuindo especialmente o quadro dos chefes e transferindo poderes de decisão para os funcionários operacionais (*empowerment*).
- *Competitividade, concorrência em um contexto desfavorável* – a competitividade substituiria a eficiência, central no modelo organizacional anterior, e agora apenas como um fator a mais. A concorrência aumenta por causa do aumento do mercado e dos negócios, que vêm acompanhados do aumento do risco. O contexto de inflação é também sempre um agravante e uma ameaça, o que exige mais produtividade.
- *Globalização da economia, internacionalização dos negócios e interdependência* – os países dependem um do outro, porque são afetados mutuamente no mundo globalizado; isso implica a necessidade de uma abordagem sistêmica, uma administração global, o que significa que as organizações estão mais globalizadas do que nunca, levando também à competição internacional.
- *Sofisticação da tecnologia e administração informatizada* – as tecnologias da informação e da comunicação (TIC) estão presentes nos processos produtivos e administrativos, dispensando a intervenção humana direta; os computadores, por exemplo, permitem o controle a distância dos funcionários. As empresas, portanto, estão internacionalizando e virtualizando suas atividades e, ao mesmo tempo, ganhando em eficiência e em precisão, além de liberarem os indivíduos de algumas atividades, concentrando-os em outras que exigem mais planejamento e criatividade.
- *Administração empreendedora* – o novo contexto gera dois tipos de empreendedorismo: aquele em que o sujeito vira patrão de si mesmo, constituindo seu próprio negócio, e aquele que está relacionado com a atividade mais criativa, inovadora do funcionário que trabalha na empresa.
- *Foco no cliente* – está relacionado à preocupação com eventuais males que os produtos ou serviços venham a causar nas pessoas, e também, é claro, à necessidade de oferecer um produto que agrade, sendo mais ou menos personalizado, dadas a concorrência e a tendência que se observa.

- *Visibilidade maior das organizações e o necessário cuidado com o meio ambiente* – do mesmo modo que os produtos podem provocar danos diretos às pessoas, podem fazê-lo também de maneira indireta, quando afetam o meio ambiente. E há uma consciência cada vez mais elevada com relação a isso, o que se comprova pelo surgimento de leis que regulamentam local de produção, produtos e até embalagens. As organizações, por causa de sua conduta, ganham visibilidade, seja para o bem ou para o mal. Por isso a preocupação cada vez maior das empresas com relação aos patrocínios: querem vincular seu nome a algo que goze de prestígio na sociedade, como forma de *marketing*.
- *Qualidade de vida* – aumenta gradativamente, por parte das organizações, a preocupação com o bem-estar dos seus funcionários e suas famílias (saúde, educação etc.). É uma forma de criar e sustentar uma imagem social favorável e também de conseguir uma maior adesão do trabalhador, com vistas à produtividade.

Emoldurada nesse novo ambiente geral e multifacetado, o conceito da administração é ampliado:

A ênfase pragmática nas técnicas e no ‘como fazer as coisas’, com a utilização de fórmulas e receitas universais de gerência já utilizadas com sucesso, sem que se visualize cada nova e diferente situação, não basta. Mais importante do que a *terapêutica* é o *diagnóstico* correto. Mais importante do que *saber como fazer* é *saber o que fazer*. Nisso reside a essência fundamental da administração contemporânea: a visão estratégica de cada operação, ou, em outras palavras: a necessidade de visualizar cada tarefa, cada atividade em um contexto ambiental mais amplo e que se modifica a cada momento (CHIAVENATO, 2001, p. 23).

2.6 As teorias da administração

Nesta seção faremos uma síntese das teorias da administração, indicando a origem de cada uma delas, suas ideias principais e as críticas a elas dirigidas. Diferentes autores usam classificações e denominações distintas. Optamos por seguir os critérios utilizados por Motta (1981), em seu livro *Teoria geral da administração*, que inclusive nos serviu também de base para o conteúdo, juntamente com Chiavenato (2001, 2002), Lodi (1978) e Maximiano (2007).



Figura 2.1 Frederick Winslow Taylor.



Figura 2.2 Henry Ford.

2.6.1 Abordagem Clássica

2.6.1.1 Origens

O início do século XX é marcado pelo desenvolvimento extraordinário dos meios de produção, resultado de um processo iniciado já na Revolução Industrial,

na segunda metade do século XVIII, pelo acirramento da concorrência empresarial. O uso cada vez maior da máquina na produção industrial e o consequente aumento do tamanho das empresas vão configurando, aos poucos, um modelo monopolista, em substituição ao capitalismo liberal, de tal modo que no período de 1880 a 1890, nos Estados Unidos, a produção em massa passa a exigir uma nova organização, uma nova racionalidade produtiva. Não cabiam mais métodos empíricos, improvisações, sendo cada vez mais necessário um esforço de planejamento, coordenação etc.

Duas orientações básicas se sucedem e criam as bases desse movimento da Escola Clássica de Administração. De um lado está a Administração Científica, desenvolvida nos Estados Unidos, principalmente por Frederick W. Taylor (1856-1915). Ela se preocupa essencialmente com o estudo científico do trabalho, o que significa essencialmente estudar o *tempo* e o *movimento*, um avanço à época, que permitiu a redução dos custos das mercadorias e o aumento dos salários, possibilitando a ampliação do consumo. Como destaca Chiavenato (2001, p. 76), “a Administração Científica inaugura a Era da Máquina na teoria administrativa e foi construída em torno da especialização e da divisão do trabalho. A produção em massa foi sua criação maior”. A ênfase estava nas tarefas, vistas como unidade fundamental da produção e que precisavam ser cuidadosamente estudadas e rearranjadas, de tal modo que pudesse haver menos dispêndio de tempo e de energia dos trabalhadores. Trata-se de uma “abordagem de baixo para cima (do operário para o gerente) e das partes (operários e seus cargos) para o todo (organização da fábrica)” (ibid., p. 53). De forma pragmática, seriam elaborados métodos de organização da produção a serem acatados pelos trabalhadores intelectuais, do topo, e executados pelos trabalhadores da base, que se tornariam cada vez mais especializados em um conjunto específico de funções rotineiras.

Do outro lado estava a Teoria Clássica, desenvolvida na França e assentada nos trabalhos pioneiros de Henri Fayol (1841-1925). A ênfase, nesse caso, recaí na estrutura, não na tarefa. Interessavam mais a fisiologia e a anatomia da organização, o que possibilitaria uma visão global desta e, por conseguinte, uma melhor divisão, mais funcional, sob um comando centralizado. É uma abordagem do tipo inverso: “de cima para baixo (da direção para a execução) e do todo (organização) para as suas partes componentes (departamentos)” (ibid., p. 54).

Pode-se dizer que os esforços de Taylor e Fayol, ao lado de tantos outros nomes filiados a essa corrente da administração, foram no sentido de construir uma Ciência da Administração, em um contexto muito amplo, inclusive no campo das ideias, marcado pelo Racionalismo, enquanto sistema de pensamento que creditava à razão humana a fonte principal de solução para todos os problemas ligados à existência humana.

2.6.1.2 Ideias principais

Motta (1981) destaca três ideias centrais da abordagem clássica: a) *homem econômico*: homem visto como ser eminentemente racional e movido por interesses econômicos. Isso significa que, ao agir, o ser humano é capaz de controlar os objetivos da ação, bem como os meios para atingi-los, o que permite falar em eficiência da ação; b) *produção-padrão*: única maneira certa de executar uma tarefa, definida a partir de experiências capazes de indicar os movimentos e tempos-padrão; e cada tarefa, devidamente especificada, caberia à pessoa certa – “homem de primeira classe”; c) *incentivo monetário*: necessário para se atingir os padrões de produção, ao lado da necessidade de seleção (homem certo no lugar certo), treinamento (aprendizagem de algumas operações simples, padronizadas) e controle (por supervisão, não por resultados). Quanto ao incentivo, ele era de ordem monetária, coerente com o pressuposto do *homem econômico*: ganhava mais aquele que produzisse mais.

Do ponto de vista da organização, a eficiência será tão maior quanto mais dividido for o trabalho, quanto mais o agrupamento de tarefas levar em conta semelhanças de objetivos, quanto menor o número de subordinados para cada chefe, quanto maior o grau de centralização das decisões e quanto mais se focar nas tarefas, ao invés de nos homens que deverão cumpri-las (ibid., p. 9).

2.6.1.3 Considerações críticas

As críticas feitas à Escola Clássica são muitas e abordam aspectos dos mais variados. Em síntese, elas questionam a visão que se tem sobre a natureza humana e as organizações, além de pôr em xeque a suposta eficiência produtiva que ela geraria.

A concepção do ser humano enquanto *homem econômico* é duramente atacada, já que sua natureza envolve dimensões muito mais amplas. Diferentemente do que pressupõe a Escola Clássica, o incentivo monetário não é o único que vale, porque isso tem a ver com uma visão parcial das pessoas, vistas de modo isolado do meio. Devem ser consideradas também outras necessidades: prestígio, poder, aprovação do grupo, autorrealização etc. Enfim, as críticas recaem essencialmente sobre a ideia de que o trabalhador deve ser ignorado enquanto ser humano. Estaríamos, nesse caso, diante de uma “Teoria da Máquina”. A organização não pode ser vista como uma máquina, cujo arranjo se dá de forma rígida e estática. Muitas das relações informais que ocorrem na empresa, ao contrário, deveriam ser consideradas e valorizadas, sob pena de se incorrer em uma imagem incompleta da organização, deixando de fora a dimensão social da vida das pessoas. Predomina uma visão mecanicista da administração, marcada pela ideia de controle

de alguns fatores, como: encontrar o homem certo para o lugar certo (seleção científica), promoção de uma supervisão funcional, garantia de condições físicas ambientais adequadas para trabalho e incentivo salarial. Tudo isso, de maneira quase automática, produziria a máxima eficiência.

Quanto à organização, a Abordagem Clássica a vê de maneira muito prescritiva e normativa, presumindo que há uma “única maneira certa de realizar o trabalho”. Isso, além de desumanizar o trabalhador, não aumenta, a longo prazo, a produtividade. Ao contrário, atitudes negativas de reação ao trabalho, à indústria e à administração vão crescendo, sobretudo por conta do ritmo de trabalho imposto pela máquina, que não respeita o ritmo natural do corpo, e pelo controle por supervisão, visto como violento. Além do mais, não há harmonia de interesses na organização, como se supõe. Por essas e outras razões, a organização é concebida como um sistema fechado, que não interage com o seu entorno social, que não sofre as consequências das mudanças sociais, como se fosse possível planejar levando em conta apenas fatores internos.

Apesar do avanço que a Teoria Clássica representou, alterando radicalmente a produção e elevando de forma inédita a produtividade, ela não se deu de forma tranquila. Os trabalhadores, submetidos a um ritmo de trabalho ditado pela máquina e cumprindo um trabalho pouco criativo, rotineiro, protestaram por meio de seus sindicatos, que também se fortaleceram com esse modelo de produção em massa. Houve muitas greves e tumultos nas empresas americanas nas primeiras décadas do século XX. Além da degradação do trabalho humano, outro aspecto se tornou mais vulnerável nessa teoria: pesquisas comprovaram que a *especialização* do trabalhador não produz necessariamente aumento da *eficiência* em termos de produção. Logo conclui-se que a teoria foi sendo corroída pela acidez das críticas de desumanização e ineficiência, por todos os lados.

2.6.2 Abordagem das Relações Humanas

2.6.2.1 Origens

A Teoria Clássica, desde o início, não fora bem aceita nos Estados Unidos, em razão de seus postulados básicos e da prática efetiva de rotinização da atividade produtiva dos trabalhadores. Assim, a necessidade de humanizar e democratizar a administração foi ganhando corpo, sobretudo em função de alguns outros fatores, como: o desenvolvimento das ciências humanas, com destaque, nesse caso, para a Filosofia Pragmática, de John Dewey (1890-1952), e para a Psicologia Dinâmica, de Kurt Lewin (1890-1947); e o resultado de algumas pesquisas, que fortaleceram novos postulados, opostos aos defendidos até então, em termos da teoria administrativa. Elton Mayo (1880-1949) é a figura de

proa da Escola Humanística da Administração, responsável por conduzir um experimento importante conhecido como Experiência de Hawthorne, realizada entre 1927 e 1932, em Chicago. Tal experimento foi patrocinado pelo Conselho Nacional de Pesquisas e ocorreu na empresa denominada Western Electric Company, no bairro de Hawthorne. Ele vinha na sequência de outros estudos conduzidos pela Academia Nacional de Ciências desde 1924 e que focavam na inter-relação entre produtividade e condições do ambiente físico, tratando, em especial, da iluminação. Preocupados com a ineficiência, acreditavam que ela estava relacionada com os movimentos dispendiosos e ineficientes, fadiga e inadequações do ambiente físico (MOTTA, 1981, p. 15).

Aos poucos, porém, os dados foram revelando a importância do *fator psicológico* sobre o *fator fisiológico*, o que provocou uma mudança no objetivo da pesquisa, a qual passou a ter como foco as *relações humanas*. Em certo estágio da pesquisa, foram separados dois grupos pequenos de seis funcionários: o *grupo experimental*, cujas condições de trabalho foram mantidas; o *grupo de controle*, cujas condições de trabalho foram bastante alteradas (falta de controle rígido, desaparecimento do temor ao supervisor), o que produziu, novamente, um efeito psicológico: maior gosto pelo trabalho, diminuição da ansiedade, sentimento de maior liberdade, ambiente amistoso, integração da equipe, desenvolvimento de objetivos comuns etc. Tudo isso, em boa parte, em consequência da falta de controle rígido, do desaparecimento do temor ao supervisor (CHIAVENATO, 2001, p. 137-138).

Em uma outra etapa da pesquisa, os operários da empresa foram entrevistados de forma não direta (sem roteiro prévio), com o objetivo de identificar seus sentimentos, suas opiniões e atitudes. Os dados foram interpretados como surpreendentes porque revelaram a existência de uma *organização informal*, que gerava certa união e um ambiente de lealdade entre os operários. Algumas características do grupo demonstram isso, como: acordo para não ultrapassar o padrão de produção estabelecido (não ir além do necessário); práticas de punição àqueles que não seguiam o combinado; tornar visível a insatisfação com o pagamento de incentivos por produção, quando necessário; presença de lideranças, que davam coesão ao grupo e suporte aos pactos estabelecidos; sinais de protesto ou de satisfação com relação à atitude do supervisor (ibid., p. 138).

2.6.2.2 Ideias principais

Diferentemente da Escola Clássica, aqui se fala do *homem social*, cujo comportamento não pode ser visto dentro de um modelo simples e mecanicista, já que ele é determinado tanto por fatores sociais como biológicos, o que

inclui necessidade de segurança, afeto, respeito, aprovação social, prestígio e autorrealização. Além disso, como vimos, os grupos informais – pequenos, nos quais há comunicação direta, bastante frequente e espontânea, não regida por regulamentos ou normas – tornam-se fundamentais para a administração. O seu reconhecimento está relacionado com o conceito de grupos primários, oriundo da sociologia. A boa administração não pode desprezar os grupos informais, como se não existissem, sob pena de não se compreender certos fenômenos que ocorrem dentro da organização, em detrimento inclusive da produtividade, da eficiência.

Outra característica dessa abordagem é a defesa da participação dos funcionários nos processos decisórios. Não se trata da participação de todos os funcionários e nem de participação em toda e qualquer decisão. Procurava-se, nessa perspectiva, superar aquela situação que colocava o trabalhador para cumprir uma tarefa cujos fins desconhecesse. Ao conhecer tais fins, seu envolvimento com a tarefa seria outro, bem melhor, segundo se supunha. Por isso, alguns trabalhadores líderes deveriam participar, dando opiniões também sobre a melhor forma de desenvolver sua função. Rompia-se, portanto, com a supervisão dura, rígida, favorecendo um comando mais democrático e afrouxando-se a hierarquia.

2.6.2.3 Considerações críticas

Segundo Motta (1981), as críticas a esta abordagem vieram de vários setores. Os industriais consideravam as ideias um tanto românticas, por assim dizer, já que não eram viáveis, tendo em vista que a necessidade de lucros das empresas era anterior à necessidade de melhorar as condições de trabalho dos operários; e, de certa forma, as duas seriam incompatíveis. Em uma perspectiva semelhante, avaliava-se que o consumidor também sairia perdendo, pois arcaria com os custos dos produtos resultantes do aumento de benefícios aos trabalhadores. Os psicólogos, por sua vez, indicavam a obviedade dos resultados obtidos por Mayo, uma vez que muitos estudos já haviam demonstrado a importância, por exemplo, dos grupos primários no comportamento dos indivíduos. Reconhecem, apesar disso, a novidade do uso desses estudos no campo da administração. Por fim, os sociólogos acusam as várias limitações dessa abordagem. Haveria certa inconsistência teórica e metodológica nos estudos feitos, em favor de um empirismo exagerado, sem uma estrutura de referência sólida; não haveria uma distinção clara entre ciência e tecnologia. Outra vertente de crítica desse setor recai sobre o aspecto ideológico: se os dados eram incontestáveis, sua interpretação não o era; os estudos haviam sido financiados pela indústria, o que em si já significava certo comprometimento com o *status quo* – os trabalhadores seriam manipulados, ajustados segundo interesses da produção, havendo então uma justificação

ideológica pela negação do conflito. Pode-se dizer, por fim, que tal abordagem se ateve a algumas variáveis, sem levar em conta outras tantas, igualmente relevantes. Esta é a principal crítica a ser feita pelo Estruturalismo, abordagem que a sucedeu (ibid., p. 31).

2.6.3 Abordagem Behaviorista

2.6.3.1 Origens

Herbert Simon e seu inspirador, Chester Barnard, são os dois teóricos mais importantes desta abordagem, com destaque para Simon, considerado o seu maior expoente, cujas ideias foram apresentadas em várias publicações, especialmente nos livros intitulados *Comportamento administrativo* (1945) e *Teoria das organizações* (1958). Tais obras, assim como as de Barnard e outros autores, tratam de alguns temas fundamentais, como: análise dos processos de tomada de decisões, considerados o centro da administração; os limites da racionalidade; inovação em termos do conceito de autoridade; relação entre eficiência e motivação; tensão e conflito entre necessidades individuais e organizacionais etc. A centralidade dos processos de decisão toma o lugar da ação, tema principal das abordagens que a precederam.

2.6.3.2 Ideias principais

Esta abordagem representa, de algum modo, certa inflexão, ou rompimento, em termos do desenvolvimento da teoria administrativa. Por isso, inaugura o movimento dos chamados enfoques explicativos, em oposição aos enfoques prescritivos, de acordo com Motta (1981).

A grande importância do behaviorismo na Teoria das Organizações parece estar no seu rompimento com os enfoques prescritivos ingênuos das escolas de administração científica e relações humanas. Parece ser ainda com o behaviorismo que se dá a incorporação da sociologia da burocracia, ampliando o campo da teoria, outrora restrita à empresa, a toda e qualquer organização, embora tal ampliação se sedimente com o estruturalismo e o enfoque sistêmico (ibid., p. 35).

O behaviorismo, apesar de concordar em parte com a abordagem anterior, das relações humanas, dirigia a ela uma crítica: não aceitava sua concepção, tida como ingênuo, de que a satisfação do trabalhador gerava automaticamente a eficiência. Em verdade, a abordagem behaviorista “passou a representar uma

nova tentativa de síntese da teoria da organização formal com o enfoque das relações humanas” (CHIAVENATO, 2002, p. 112).

Aqui se rejeita tanto o *homem econômico*, racional, da teoria científica, como o *homem social*, dotado de sentimentos e motivos, preconizado na teoria das relações humanas. A atenção, neste momento, volta-se para o *homem administrativo*, compreendido como aquele que

procura a '*maneira satisfatória*' e não a *melhor maneira* ('*the best way*') de fazer um trabalho. O *comportamento administrativo* é *satisficente* ('*satisficer*') e não *otimizante*, pois o *homem administrativo* toma decisões sem poder procurar todas as alternativas possíveis: não procura o máximo lucro, mas o lucro adequado; não o preço ótimo, mas o preço razoável (ibid., p. 150).

O que importa é a “propriedade humana da adaptabilidade”. Os indivíduos fazem suas escolhas não apenas de forma racional, já que aspectos subjetivos e relativos também devem ser devidamente considerados. Por exemplo, as escolhas dependem de determinados contextos ou situações caracterizados por alguns fatores, tais como: expectativa de ocorrência de eventos futuros; cálculo das alternativas de ações possíveis ou disponíveis; avaliação das consequências de cada uma dessas ações; critérios utilizados para estabelecer a ordem de preferência para as consequências ou alternativas. O agente racional age em função desses dados, percebidos subjetivamente, da seguinte forma: “O que uma pessoa deseja e aprecia influencia o que se vê; e o que vê, o que deseja e aprecia” (MOTTA, 1981, p. 41). Ou então, dito de outro modo, “o que uma pessoa aprecia e deseja influencia aquilo que vê e interpreta, assim como o que vê e interpreta influencia o que ela aprecia e deseja” (CHIAVENATO, 2002, p. 144).

Vários fatores, enfim, influenciam a percepção: a) o *observador* – atitudes, motivações, interesses, experiências e expectativas determinam como os estímulos são percebidos e analisados; b) o *estímulo* – intensidade, frequência, tamanho e outras características afetam a capacidade de perceber os estímulos; c) a *situação* – o ambiente empresta significado ao estímulo (MAXIMIANO, 2007, p. 227). Desse modo, “os processos de percepção das situações e o raciocínio são básicos para explicar o *comportamento humano nas organizações*” (CHIAVENATO, 2002, p. 144, grifos do autor). E esse comportamento, é bom frisar, tem a ver com o processo de tomada de decisão, um dos aspectos mais centrais desta abordagem behaviorista. A tomada de decisão é compreendida como “processo de análise e escolha entre as alternativas disponíveis de cursos de ação que a pessoa deverá seguir” (ibid., p. 144). E ela envolve seis elementos:

1. *Tomador de decisão*: é a pessoa que faz uma escolha ou opção entre várias alternativas futuras de ação.

2. *Objetivos*: são os objetivos que o *tomador de decisão* pretende alcançar com suas ações.
3. *Preferências*: são os critérios que o *tomador de decisão* usa para fazer sua escolha.
4. *Estratégia*: é o curso de ação que o *tomador de decisão* escolhe para atingir seus *objetivos*. O curso de ação é o caminho escolhido e depende dos recursos de que pode dispor.
5. *Situação*: são os aspectos do ambiente que envolve o *tomador de decisão*, alguns deles fora do seu controle, conhecimento ou compreensão e que afetam sua escolha.
6. *Resultado*: é a consequência ou resultante de uma dada *estratégia* (ibid., p. 144).

Para a abordagem behaviorista, portanto, a racionalidade, entendida como escolha dos meios adequados para se atingir determinados fins, é vista de um modo particular, mais complexo:

as pessoas comportam-se racionalmente apenas em função daqueles aspectos da *situação* que conseguem perceber e tomar conhecimento (*cognição*). Os demais aspectos da *situação* que não são percebidos ou não são conhecidos pelas pessoas – embora existam na realidade – não interferem em suas *decisões*. A esse fenômeno dá-se o nome de *racionalidade limitada*: as pessoas tomam *decisões racionais* (adequação de meios-fins) apenas em relação aos aspectos da situação que conseguem perceber e interpretar (ibid., p. 145, grifos do autor).

2.6.3.3 Considerações críticas

Diferentemente da abordagem anterior, não foram muitas as críticas dirigidas ao behaviorismo. Além disso, essa abordagem deixou um legado importante para a teoria da administração, tanto que seus conceitos se tornaram bem mais conhecidos do que aqueles produzidos por outras teorias. Foi grande o volume de pesquisas empíricas realizadas e que estão por trás de sua base conceitual, extremamente importante. Isso se deu por conta da priorização de uma perspectiva mais *descritiva* do que *prescritiva*. Havia mais uma preocupação em demonstrar “o que é” (não comportando, assim, um modo de se fazer as coisas) do que “o que deve ser” (prescrição de procedimentos com base em princípios e normas). Desse modo, tal abordagem “marca a mais forte ênfase nas *ciências do comportamento* na teoria administrativa e a busca de soluções democráticas e humanas para os problemas organizacionais” (ibid., p. 107, grifos do autor). Ela trouxe um novo enfoque, uma nova direção para a teoria administrativa, mantendo a ênfase nas pessoas, mas dentro do contexto organizacional. Assim, o behaviorismo

representou um avanço tão grande no campo da administração que sem as obras de Chester Barnard e Herbert Simon “provavelmente ainda estaríamos discutindo ao nível de como fazer amigos e evitar preocupações [...]” (MOTTA, 1981, p. 50).

Apesar de sua grande importância, a abordagem behaviorista tem suas limitações e deficiências. Uma das suas principais falhas está no fato de que os objetivos mais importantes da organização são aqueles definidos pelos seus fundadores ou dirigentes, de modo que o elemento aleatório não é considerado da forma como realmente deveria. Outro ponto frágil seria a compreensão restrita das relações industriais, tomadas como relações humanas. Haveria nisso certa “psicologização” desse fenômeno muito mais amplo e complexo. O dirigente é visto como “inteligente e não inteligente”, “racional e não racional”, “culto e ignorante”, enquanto o trabalhador é visto como “satisfeito e insatisfeito”, “eficiente e ineficiente”, “de boa moral e de má moral”. Isso está relacionado com a legitimação do poder na sociedade como um todo, favorecendo a dominação de uma elite (ibid., p. 49). Há outra crítica semelhante, em termos do reducionismo dessa abordagem, ainda segundo Motta (1981), referindo-se a Blau & Scott. Tudo fica reduzido ao campo sociopsicológico: “todas as perguntas de ‘o que produz essas características da organização?’ se transformam em ‘o que produz essa conduta por parte dos membros da organização?’” (ibid., p. 49-50). James Earley, por sua vez, considera exagerada a afirmação de Simon de que as empresas buscam apenas resultados satisfatórios, realçando que as organizações modernas buscam incessantemente redução de custos, expansão da receita e aumento dos lucros (ibid., p. 49-50).

2.6.4 Abordagem Estruturalista

2.6.4.1 Origens

A própria denominação desta abordagem remete-nos ao termo “estrutura” (do grego *struo* = ordenar), que lhe dá origem. Trata-se de palavra empregada há muito tempo nas ciências físicas e sociais e pode ser compreendida como “tudo o que a análise interna de uma totalidade revela, ou seja, elementos, inter-relações, disposição”. Dito de outro modo, “para o estruturalismo é de especial importância o relacionamento das partes na constituição do todo, ou seja, [...] implica em totalidade e interdependência”, de tal modo que “o todo é maior do que a simples soma das partes” (ibid., p. 53-54). As partes reunidas formam um todo (estrutura) e se subordinam a ele, que tem uma característica relativamente estável. Modificar uma das partes implica modificar as demais e as relações entre elas, sem que, contudo, a estrutura se altere.

São várias as correntes estruturalistas, cada qual representada, a seguir, por um ou dois de seus maiores expoentes: estruturalismo abstrato (Lévi-Strauss); estruturalismo concreto (Radcliffe-Brown e Gurvitch); estruturalismo fenomenológico (Max Weber) e estruturalismo dialético (Karl Marx). Entre os autores citados, Max Weber pode ser considerado o pioneiro, o primeiro teórico significativo das organizações. Na “teoria das organizações, as abordagens estruturalistas mais recentes parecem pretender combinar, em proporções que variam de autor para autor, o estruturalismo fenomenológico e o dialético” (ibid., p. 54-55).

A corrente estruturalista denominada realista representa uma dissidência da escola das relações humanas, à qual vai dirigir suas críticas, que atingem também o behaviorismo, em alguma medida. Há duas vertentes da crítica. A primeira é de caráter ideológico, já que o conflito, até então, era visto como algo patológico e a orientação geral carregava um tom paternalista, tudo isso reforçando o processo de legitimação das relações sociais injustas, de dominação. A suposta participação não ocorria de fato, dando-se apenas de forma ilusória, porque não interferia naquilo que era fundamental, como os objetivos da empresa, comandados pela cúpula, pelos dirigentes. A segunda crítica, mais relevante, é de natureza metodológica, uma vez que os teóricos das relações humanas haviam se concentrado em algumas poucas variáveis, desprezando outras, em prejuízo de uma visão mais dinâmica e totalizante da dinâmica da organização.

2.6.4.2 Ideias principais

A motivação, a liderança constituem aspectos fundamentais para o behaviorismo, como se viu. Para o estruturalismo, o que é fundamental são os aspectos estruturais da organização, o que não significa sujeição total das pessoas à estrutura. O foco não está mais essencialmente no *indivíduo* ou no *grupo*, mas na *organização*.

A sociedade moderna é a sociedade institucionalizada, ou sociedade de organizações, habitada pelo *homem organizacional*, aquele adaptado a essa sociedade. Ele é uma espécie de camaleão, disposto a se sujeitar às mudanças constantes de sistemas sociais, de ambientes etc. A todo momento ocorrem rupturas, que devem ser suportadas da melhor maneira possível, sem muito sofrimento; além disso, simultaneamente, ele experimenta maneiras específicas de viver, de se relacionar etc., nas várias instituições, de naturezas muito distintas. Desse homem exige-se, portanto, uma personalidade com algumas características: flexibilidade, resistência à frustração, capacidade de adiar as recompensas e desejo permanente de realização.

A flexibilidade torna-se mais do que uma necessidade em um tipo de vida no qual tudo se transforma rapidamente. A grande tolerância à frustração e a capacidade de adiar as recompensas agem como compensações à necessidade que o homem tem de se entregar a tarefas rotineiras na organização, esquecendo-se de preferências e laços pessoais (MOTTA, 1981, p. 60).

Isso tudo está relacionado com uma personalidade cooperativa, o que, nesse caso, significa aceitação das normas estabelecidas em função de certas recompensas ou incentivos de natureza financeira (como preconizava a teoria científica) e psicossocial (como propunha a teoria das relações humanas).

Não se trata de eliminação do conflito, tema aliás central nesta abordagem, ainda que ela comporte a coexistência de duas tendências: a integrativa (cujo objeto de análise é a organização como um todo e cuja preocupação é juntar os diferentes elementos) e a do conflito (que o toma como principal objeto, juntamente com a divisão na organização). Uma ou outra pode ser mais ou menos adequada para efeito de análise, dependendo da natureza da organização, das suas características. Apesar dessa variação, porque as tendências não são contraditórias entre si, sendo inclusive complementares, o conflito é considerado a causa principal das mudanças. O maior deles se manifesta na relação das necessidades organizacionais e das necessidades individuais. O conflito não é mais considerado natural, nem passível de ser domesticado por meios terapêuticos. O que ocorre é a mediação deles por meio das normas, que são aceitas por causa dos incentivos mistos, como já foi dito.

Nas organizações ocorrem vários tipos de conflitos que, embora controláveis, são inevitáveis, pois são inerentes à produção. Amitai Etzioni (1976), em seu livro *Organizações Modernas*, elenca vários deles, a saber: necessidades organizacionais e individuais; racionalidade e irracionalidade; disciplina e liberdade; relações formais e informais entre níveis hierárquicos e entre unidades administrativas. Blau & Scott, por sua vez, segundo Motta (1981, p. 63), destacam três dilemas centrais na dinâmica das organizações, que surgem da relação entre coordenação e comunicação, disciplina burocrática e especialização profissional, planejamento administrativo e iniciativa.

2.6.4.3 Considerações críticas

Curioso que as críticas sobre a abordagem estruturalista partem das críticas formuladas por ela mesma, sobretudo em relação à teoria das relações humanas, como se fosse uma espécie de réplica dos seguidores de Mayo, nos termos de um debate acalorado. Lembremos que os estruturalistas atacam a teoria das relações humanas a partir das vertentes ideológica e metodológica. Os seguidores

de Mayo, então, defendem-se dizendo que muitos conceitos foram mal compreendidos; dizem também que a defesa das relações democráticas não deve ser confundida com qualquer tipo de convivência com a falta de seriedade no trabalho produtivo e que não há nenhum tipo de paternalismo envolvido nisso. Por outro lado, rebatem a crítica metodológica afirmando que as restrições às investigações de Mayo eram consideradas por ele mesmo, e que novos estudos confirmaram suas descobertas.

De maneira mais sistemática, podemos nos valer dos pontos elencados por Chiavenato (2002, p. 94-96) em termos de uma apreciação crítica ao estruturalismo. São sete itens destacados, que tratam tanto dos avanços proporcionados por essa abordagem como dos seus limites:

- 1) O estruturalismo promoveu a convergência de várias abordagens (teoria clássica, teoria das relações humanas e a teoria da burocracia), o que permitiu a ampliação dos conceitos por elas empregados;
- 2) Em vez de focar apenas o indivíduo ou o grupo, passou-se a focar a estrutura da organização como um todo, enquanto um sistema social;
- 3) Suas duas tendências teóricas (integrativa e do conflito) podem ser combinadas, porque não há contradição entre elas; além disso, dependendo da natureza e das características dessa ou daquela organização, uma pode ser mais empregada do que a outra;
- 4) Houve avanço em direção ao estudo de várias organizações não industriais e não lucrativas (escolas, universidades, hospitais, sindicatos, penitenciárias etc.), de caráter complexo e formal, que interagem com a sociedade, porque são parte dela, havendo influências recíprocas. Além disso, tal abordagem permite uma análise organizacional em nível social (macro), intergrupar e interpessoal (micro);
- 5) As tipologias utilizadas são criticadas pelas suas limitações em termos de utilização prática e de sua simplificação, pois levam em conta apenas algumas variáveis para tipificar uma organização e compará-las; essa crítica, convém lembrar, era feita à teoria das relações humanas, pelos próprios estruturalistas;
- 6) Essa abordagem é considerada “teoria da crise”, porque foca mais nos problemas, nas patologias das organizações do que na sua normalidade, nas suas características fundamentais;
- 7) Trata-se de uma teoria de transição e mudança: privilegiou o todo em lugar das partes, rompendo com a tradição clássica, a síntese ao invés da análise e as relações entre os objetos, em vez de tomá-los isoladamente.

Pelas suas características fundamentais, que permitem a integração dos conceitos clássicos e humanísticos, em uma perspectiva ampla e crítica das organizações, vistas em interação com o ambiente externo mais amplo e, ao mesmo tempo, de forma redimensionada, em termos de sua dinâmica interna, o Estruturalismo abre as portas para a Abordagem Sistêmica.

2.6.5 Abordagem Sistêmica

2.6.5.1 Origens

A Abordagem Sistêmica surge em um contexto científico no qual os vários campos disciplinares buscavam encontrar interfaces seguindo a crença em uma base comum do conhecimento, sustentada por princípios unificadores e conclusões a respeito de determinados objetos específicos de cada campo, compreendidos então como sistemas. O esforço foi no sentido de construir uma teoria geral dos sistemas, capaz de levar em conta as semelhanças e, ao mesmo tempo, as diferenças dos objetos dos vários campos disciplinares. O biólogo alemão Ludwig von Bertalanffy aparece como um nome de referência ao formular o modelo do sistema aberto, “entendido como complexo de elementos em interação e em intercâmbio contínuo com o ambiente” (MOTTA, 1981, p. 74) e que tem como um dos pressupostos básicos a tendência de integração entre as várias ciências, unificando-as, com resultado positivo também na educação científica.

Dado o seu potencial, em virtude da sua abrangência e flexibilidade, tal abordagem foi adotada por vários cientistas, de vários campos, como a Psicologia (J. G. Miller), Economia (Kenneth Boulding), Ciência Política (David Easton) e Sociologia (Walter Buckley).

Convém ressaltar que, no campo da Teoria Geral da Administração, a Teoria Geral dos Sistemas foi sendo incorporada a partir de uma simbiose com a Teoria Funcionalista de Talcott Parsons, de algum modo também considerada sistêmica, e influenciou alguns estruturalistas como Merton, Gouldner e Etzioni em suas análises das organizações. Outra influência importante sobre a Teoria dos Sistemas veio da Psicologia Social, especialmente da obra de F. H. Hallport, que vinha de uma abordagem behaviorista.

Entre as grandes figuras dessa linha de pensamento estão E. L. Trist e A. K. Rice, verdadeiros pioneiros e estudiosos do Instituto de Relações Humanas de Tavistock, na Inglaterra.

A grande mensagem do modelo de Tavistock parece ser a de que a organização eficiente precisa levar em conta tanto as importações que o subsistema

faz do ambiente, isto é, valores e aspirações, como também as que faz o subsistema técnico, ou seja, matérias-primas, equipamentos etc. (MOTTA, 1981, p. 81).

Além disso, vários autores, por meio de esquemas conceituais abrangentes e complexos, com destaque para Katz & Kahn, propõem, essencialmente, que “a teoria das organizações se liberte do dilema indivíduo-estrutura, que as abordagens de base psicológica e sociológica não conseguiram resolver” (ibid., p. 84).

2.6.5.2 Ideias principais

Em termos da concepção de ser humano, pode-se falar aqui no “homem funcional”, por causa da ênfase dada mais aos papéis, definidos por um conjunto de atividades ou funções, do que às pessoas. A organização passa a ser entendida como um conjunto de papéis, por meio dos quais as pessoas se relacionam e interagem em função das expectativas dirigidas a elas, reforçando ou alterando suas condutas, seus comportamentos. Não se trata de um circuito fechado, uma vez que ela sofre interferência do contexto, a partir de três variáveis essenciais: a organização, a personalidade e as relações interpessoais, ou seja, organização, grupo e indivíduo. A estrutura da organização é vista como um conjunto de papéis sobrepostos e interligados, como ciclos de eventos, sendo, portanto, inseparável do seu funcionamento. A organização como sistema é constituída por dois subsistemas: o social, representado por valores, aspirações e normas; e o técnico, que abarca suprimentos, equipamentos, produtos auxiliares, mão de obra e recursos financeiros. Por meio desses dois subsistemas, a organização interage com o meio externo.

Um dos grandes problemas de adaptação das pessoas na organização está no fato de que elas são incluídas parcialmente, o que significa: interessa apenas os aspectos considerados relevantes para a execução da tarefa, não o ser humano integral. Para que se supere isso, em favor de uma maior produtividade, é necessário levar em conta três variáveis fundamentais e interdependentes: a liberdade do indivíduo, sua interação e o estímulo que recebe. Portanto, para o bom desempenho de um papel, todos esses aspectos relacionados ao comportamento do indivíduo são relevantes, e um age sobre o outro. Para ser livre, o indivíduo tem de pertencer a um sistema social ativo.

Evidentemente, podem haver conflitos no desempenho desses papéis, que resultam da interferência das três variáveis em interação. A variável organizacional está relacionada, entre outras coisas, com a estrutura da organização, a especialização funcional, a divisão de trabalho e ainda com o sistema formal de recompensas; a variável personalidade envolve propensões pessoais para

agir de determinada forma, além de motivos, valores, sensibilidades, angústias, hábitos individuais etc.; a variável relações interpessoais ajusta-se, no futuro, em função do passado e do presente, dependendo de como ela foi ou está sendo construída. Todos esses fatores podem gerar cinco tipos de conflitos, quatro deles em consequência de certas incompatibilidades de expectativas relativas aos papéis a desempenhar: expectativas incompatíveis entre si, de um mesmo participante; de dois ou mais participantes; de dois papéis desempenhados pela mesma pessoa; do conjunto de papéis desempenhados pela mesma pessoa; e o último refere-se à incompatibilidade entre a expectativa do próprio sujeito e dos demais quanto ao desempenho do papel e sua incapacidade para realizá-lo.

Em síntese, pode-se dizer que os conflitos de papéis atrapalham e interferem negativamente no ajustamento do indivíduo e, por consequência, na produtividade, uma vez que os aspectos emocionais produzem e/ou resultam em falta de confiança, diminuem a satisfação pessoal e profissional etc.

2.6.5.3 Considerações críticas

Segundo Motta (1981), no início da década de 1970, quando publicou a primeira edição de seu livro, a abordagem dos sistemas abertos ainda não havia recebido muitas críticas. Primeiro, porque ainda era muito recente; segundo, porque se alinhava perfeitamente com a perspectiva estrutural-funcionalista, predominante nas ciências sociais da época; terceiro, porque propunha um método, baseado em ideias advindas tanto da abordagem behaviorista como da estruturalista, e isso lhe garantiu uma salvaguarda, porque não havia, até então, uma tradição de crítica metodológica na teoria das organizações.

Mais importante, contudo, são os pontos críticos apontados pelo mesmo autor. Vimos anteriormente que o pioneiro na formulação da teoria dos sistemas fora o biólogo alemão Ludwig Von Bertalanffy. Os métodos de análise desse campo disciplinar influenciaram sobremaneira a teoria das organizações, produzindo certa ilusão científica. Passou-se a compreender o objeto das ciências das organizações como se fosse o objeto das ciências naturais, o que não é possível. Por mais que a interdisciplinaridade tenha se colocado como uma perspectiva promissora, não há como desconsiderar as especificidades de cada campo científico. Outro ponto refere-se ao caráter ideológico subjacente a esta abordagem. Haveria uma importância excessiva atribuída ao ambiente, na sua relação de reciprocidade com a organização, exigindo desta um esforço de constante adaptabilidade ao meio externo. Se considerados os principais subsistemas constituintes de um sistema social, há uma primazia do sistema cultural sobre os sistemas social e técnico, negligenciando-se as contradições internas das organizações. Assim, o sistema cultural (valores e aspirações mais gerais) determinaria o sistema social

(normas), que por sua vez, determinaria o sistema técnico (tarefas e papéis a ele associados). Em verdade, segundo Motta (1981), há uma inversão, uma vez que o vetor das mudanças se dá predominantemente no sentido inverso: sistema técnico, sistema social e sistema cultural. O autor chama a atenção para o fato de que a teoria dos sistemas nasceu nos Estados Unidos, país onde predominam os monopólios, cuja influência sobre a cultura geral é muito grande. Não estariam, assim, as organizações monopolistas tão sujeitas a se adaptar ao meio social quanto o meio social sujeito a se adaptar aos valores delas oriundos. Estaria exatamente aí o fator ideológico, capaz de encobrir a realidade, invertendo o sentido das mudanças.

2.6.6 O desenvolvimento organizacional

2.6.6.1 Origens

Convém dizer inicialmente que o desenvolvimento organizacional é uma subárea da teoria das organizações, procurando estudar a operacionalização dos seus conceitos. Portanto, não se trata de uma teoria, como nos casos anteriores. Esse movimento refere-se, portanto, a um esforço de construção de uma teoria das organizações aplicada, ou seja, um esforço na direção da mudança da realidade. Isso não é novo, evidentemente, porque já se manifestara entre os teóricos da escola das relações humanas, cujo interesse era mudar o comportamento dos pequenos grupos a fim de se chegar a um padrão de relações mais respeitoso e democrático. Foi a abordagem sistêmica, contudo, que deu o salto definitivo na direção do desenvolvimento organizacional, quando reconciliou a dimensão estrutural com a dimensão comportamental. Warren Bennis teve papel fundamental nisso, seguido por Likert, Lawrence, Lorsch etc.

2.6.6.2 Ideias principais

Trataremos aqui, essencialmente, da concepção de desenvolvimento organizacional, que carrega consigo, mais implícita do que explicitamente, algumas concepções de homem, de sociedade etc.

A ênfase no desenvolvimento organizacional ganhou destaque no decorrer dos tempos porque a sociedade se transformou de tal modo que, hoje, a estabilidade passou a ser vista como problema, enquanto a mudança ganhou uma positividade enorme, pois diz respeito inclusive à sobrevivência: “quem não muda não sobrevive!”.

Por isso, Motta (1981) faz uma distinção entre os conceitos de mudança e desenvolvimento para, em seguida, indicar o processo de desenvolvimento enquanto método.

Sobre *mudança organizacional*, é apresentada uma primeira definição, de Arnold S. Judson, que a considera como sendo “qualquer alteração, iniciada pela administração, na situação ou no ambiente de trabalho de um indivíduo” (ibid., p. 105-106). Em seguida são apontadas algumas limitações de tal definição, a saber: primeiro, não é prevista a compreensão mais ampla do comportamento organizacional como condição necessária para se entender a mudança; segundo, aspectos amplos da mudança, presentes em toda e qualquer organização, não são devidamente considerados; terceiro, nem todo tipo de mudança depende apenas da administração; quarto, mudanças em alguns fatores alteram, necessariamente, os demais, por serem interligados. Isso também não é devidamente considerado por essa visão ainda influenciada pela teoria clássica. A partir de tais restrições, chega-se ao seguinte conceito: “desenvolvimento organizacional é um conjunto das alterações na situação ou no ambiente de trabalho de uma organização, entendendo ambiente de trabalho como ambiente técnico, social e cultural” (ibid., p. 108).

Em seguida, é preciso debruçar-se sobre a ideia de *desenvolvimento organizacional*, compreendida por Warren G. Bennis como “uma estratégia educacional adotada para trazer à tona uma mudança organizacional planejada, exigida pelas demandas às quais a organização tenta responder, e que enfatiza o comportamento baseado na experiência” (ibid., p. 108-109). Os agentes de mudança, nesse caso, são geralmente participantes externos, cuja “filosofia social” interfere nos processos de mudanças orientados para algumas metas: aprimoramento das relações interpessoais, inter e intragrupal, a fim de reduzir tensões; transformação de valores, realçando o fator humano; desenvolvimento da equipe administrativa e de métodos de solução de conflitos; substituição de sistemas mecânicos e orgânicos. Novamente são feitas algumas restrições ao conceito apresentado: primeiro, há uma supervalorização dos aspectos comportamentais, em detrimento da estrutura (apenas considerada no último item); segundo, há uma lista excessiva de características listadas, o que significa muita informação a ser processada.

Desse modo, tendo já definido *mudança*, a formulação proposta é a seguinte: “desenvolvimento organizacional é a mudança organizacional planejada” (ibid., p. 110). E prossegue o autor afirmando que “definido desenvolvimento organizacional como mudança organizacional planejada e mudança organizacional como um conjunto de alterações no ambiente de trabalho de uma organização, resta citar os principais tipos de alterações que caracterizam o desenvolvimento” (ibid., p. 110), que são dois: estruturais e comportamentais. O

processo de mudança, portanto, deve ser visto como algo dinâmico, que envolve essas duas dimensões, em combinações variadas, dependendo do contexto ou situação e da mudança requerida, isto é, das condições efetivas e das intenções ou metas pretendidas. Esse processo implica algumas etapas sequenciadas: 1) levantamento da situação, caracterizando a relação da organização com o seu ambiente; 2) planejamento; 3) implementação e *follow up*; 4) avaliação (esta etapa serve, inclusive, para retroalimentar a primeira, na forma de um circuito fechado).

Em síntese, poderíamos arriscar uma última definição de *desenvolvimento organizacional*, levando em conta todos os aspectos antes considerados. Trata-se de um processo de mudança planejada no ambiente de trabalho, envolvendo as dimensões estrutural e comportamental, numa relação dinâmica entre si e com a situação, o contexto e as pretensões de mudança ou metas estabelecidas.

Motta (1981) trata, na sequência, dos dois campos de alterações: estruturais e comportamentais.

Com relação ao campo estrutural, o autor destaca que, por muito tempo, o único modelo de estrutura existente era o burocrático, mais bem tipificado no exército prussiano e analisado e sistematizado por Weber. A partir de um determinado momento, tal estrutura mostrou-se inadequada para muitas organizações, o que levou ao surgimento de outros modelos. O primeiro deles é conhecido como “linha-estafe”, que busca resolver principalmente o problema da impossibilidade de um único ocupante de cargo deter todo o conhecimento especializado de que necessita, limitação típica do modelo burocrático. O estafe, constituído por especialistas, atua ao lado da autoridade, aconselhando-a em matéria especializada, sem que isso implique em maior grau de autoridade formal ou responsabilidade. Esse modelo também se mostrou problemático, por várias outras razões: criou conflito entre linha e estafe, gerou dificuldade de controle, por exemplo, de uma determinada função sobre outra não ligada a ela, gerou duplicação de funções etc. Ou seja, ao tentar resolver o problema da separação entre autoridade e conhecimento especializado, ele fez surgir outros. O segundo modelo que surgiu foi a “estrutura funcional”, aquela “na qual um cargo ou unidade administrativa tem autoridade sobre outra em um campo restrito e especializado, mesmo que não haja relação de linha” (ibid., p. 117). Com isso, é dado ao indivíduo ou à função de estafe mais poder de influência, em termos de abrangência. É este o modelo mais difundido, tanto no setor público como no privado.

Os dois modelos alternativos ao modelo burocrático não são, porém, mais do que variações deste, não solucionando seus principais problemas, todos estes relacionados à questão da *criatividade*. Isto é, a “gaiola de ferro” da burocracia, na

expressão de Weber, não foi superada; ela dificulta a inovação em tempos nos quais se constitui um valor ou, mais do que isso, a possibilidade de sobrevivência da organização. Alternativas menos burocráticas, sem dúvida, minimizam o problema, como é o caso do paradoxal modelo do “centralismo burocrático”, que prevê a ampla delegação de autoridade, mas mantém o controle centralizado, definido em termos de confiabilidade, e toda inovação é vista como pouco confiável em relação aos resultados. Preserva-se, assim, num e noutro modelo, a “ideologia da produção” baseada na “racionalidade econômica”.

A evolução da teoria administrativa, entretanto, a partir de certo momento, passou a observar não apenas os aspectos comuns das organizações, mas sobretudo o que as diferenciava do ponto de vista de sua estrutura. E concluiu que não se pode pensar em um único tipo de estrutura, pois esta deve variar em função do contexto e das necessidades de cada organização. Nessa direção, foram apresentadas várias tipologias, que combinam determinados fatores entendidos como variáveis importantes no condicionamento de uma ou de outra estrutura organizacional.

Thompson & Bates, por exemplo, em *Technology, organization and administration* (1957), tomam como variável determinante a tecnologia, apresentada na forma de dois tipos básicos: *flexível* e *fixa*. Elas estão relacionadas com o grau de flexibilidade da extensão de uso das máquinas, do conhecimento técnico e das matérias-primas para se atingir outros objetivos. Os *objetivos* ou *produtos* são outros dois fatores que também condicionam a estrutura. Assim, todos esses elementos se combinam de formas variadas, produzindo tipos de estrutura distintos, com especificidades próprias, o que define a política administrativa de cada organização. Resta saber qual tipo de estrutura é mais adequado para cada uma das quatro combinações possíveis: tecnologia fixa-produto concreto, tecnologia fixa-produto abstrato, tecnologia flexível-produto concreto e tecnologia flexível-produto abstrato.

Lawrence & Lorsch, no livro *Organização e Ambiente* (1967), propõem o “modelo de integração e diferenciação”, cuja ideia principal é a de que “o ambiente em que opera uma organização é diferenciado. Dessa forma, cada subsistema da organização corresponde a uma tarefa especializada do ambiente” (MOTTA, 1981, p. 120). Assim, a forma de integração de cada subsistema com o ambiente depende das características deste, podendo ele ser, por exemplo, mais estável, cabendo aí uma estrutura mais burocrática, ou menos estável, exigindo estruturas alternativas, como a democrática, apresentada por Katz & Kahan em *Psicologia social das organizações* (1970), caso em que há transferência de poder ao conjunto dos participantes da organização, os quais promulgam regras, votam, admitem e demitem etc.

Outros autores acrescentam outras características às estruturas alternativas, o que permitiria chamar as organizações de “pós-burocráticas”. É o caso da “estrutura matricial”, que seria nosso terceiro modelo,

cuja principal característica é a sobreposição de uma estrutura por projetos a uma estrutura funcional, isto é, os departamentos convencionais continuam a existir, servindo inclusive de estoques de especialistas para diversos projetos, que funcionam em uma base não hierarquizada e congregam elementos advindos dos diversos departamentos, sob a liderança de um gerente (MOTTA, 1981, p. 124).

Para finalizar, o autor destaca que os modelos apresentados não são os únicos existentes e, o mais importante: os estudos modernos de organização indicam que eles servem para reafirmar que “diferentes unidades de uma mesma organização podem pedir diferentes tipos de estrutura” (ibid., p. 124).

Falemos agora do campo das alterações comportamentais. Não se pode dizer que é mais fácil mudar as pessoas do que as estruturas; apesar disso, tal perspectiva tem ganhado importância no âmbito dos estudos sobre mudanças organizacionais. Lembremos que estrutura e comportamento são dimensões interdependentes, de influência mútua; mesmo assim, há certas situações em que o foco é dirigido às pessoas, por exemplo, quando a organização já conta com estrutura e tecnologia adequadas, mas não atinge os resultados esperados ou não consegue se adequar às mudanças ambientais, ou ainda, quando são necessárias adaptações do pessoal às mudanças estruturais efetivadas. Ou seja, quando se busca eficiência ou adaptação à estrutura ou ao ambiente.

As necessidades de mudança podem ser das mais diversas, atinentes à comunicabilidade, criatividade, coesão e homogeneização das equipes, adaptação às mudanças, valorização dos aspectos humanos do trabalho etc. As opções relativas tanto à mudança estrutural quanto comportamental referem-se à natureza dos problemas a enfrentar, com a diferença de que eles são permanentes no primeiro caso (missão principal da organização), e circunstanciais no segundo (tornar dinâmica uma dada estrutura), lembrando que a eficiência de uma organização depende mais das pessoas do que da sua estrutura.

Há muitas técnicas voltadas para a mudança comportamental, com vistas ao desenvolvimento organizacional, das quais citaremos apenas algumas. A primeira é denominada *suprimento de informações adicionais* e consiste em aumentar os insumos cognitivos, por meio de informações adicionais, visando ao aumento da criatividade, o que nem sempre ocorre, além de dificultar, às vezes, a ação planejada; a segunda é a *terapia ou aconselhamento individual*, cujo objetivo é a mudança duradoura de comportamento e o desenvolvimento da capacidade de *insight*, e seus inconvenientes são: possibilidade de desajustamento

dos indivíduos, em estruturas muito burocratizadas, e desequilíbrio no grupo; a terceira tem seu foco dirigido à influência dos pares sobre os indivíduos, o que pode gerar conflito com os *insights* adquiridos; a quarta é denominada *laboratório de sensibilidade*, cuja parte central é uma inovação educacional chamada T-Group, e tem como propósito o autoconhecimento, o conhecimento da influência do comportamento de uns sobre os outros e o aperfeiçoamento da comunicação em geral; a quinta técnica refere-se à terapia grupal e, embora bem-sucedida, é criticada por reduzir os conflitos a problemas de neuroses individuais; a sexta, e última, denomina-se *famílias organizacionais* e consiste em reunir os superiores com seus subordinados para que recebam o *feedback* de sua gestão.

Podendo ser utilizadas em muitas situações, convém finalizar dizendo que tais técnicas se tornam mais necessárias “quanto mais mutável for o ambiente em que a organização opera, menos rotinizadas forem as tarefas, mais complexa for a tecnologia e mais importante a qualidade do processo decisório”, ou seja, “sua adoção é mais necessária quando as características da organização pedem tipos alternativos de estrutura” (MOTTA, 1981, p. 130).

Podemos concluir, portanto, que quanto mais o ambiente for assim caracterizado tanto mais são exigidas mudanças nos campos estrutural e comportamental, sem esquecer também de que ambos são interdependentes.

2.6.6.3 Considerações críticas

Como balanço crítico, por não se tratar, neste caso, de uma teoria propriamente dita, sendo mais uma tentativa de operacionalização de conceitos elaborados no decorrer do desenvolvimento da administração, consideraremos alguns aspectos salientados por Motta (1981) em suas considerações finais. O termo “desenvolvimento organizacional” é compreendido de várias formas: para alguns é entendido como sinônimo de mudança organizacional, e para outros se restringe a técnicas de aplicação de dinâmicas grupais. No primeiro caso, não se leva em conta uma diferença básica: quando se fala em desenvolvimento está se falando em mudança intencional, dirigida, planejada; ao contrário, a mudança independe da organização, do seu planejamento, da vontade dos assessores. No segundo caso, há um exagero, no sentido de que todos os problemas da organização parecem ligados a problemas de desajustamentos grupais e individuais; desse modo, desenvolvimento organizacional passa a ser sinônimo de “laboratório de sensibilidade”, um reducionismo atroz, já que o aspecto estrutural não pode ser deixado de lado. Apesar disso tudo, destaca o autor, este campo do desenvolvimento organizacional é bastante promissor, podendo colaborar para a solução dos problemas organizacionais.

2.6.7 O sistema e a contingência

2.6.7.1 Origens

A palavra contingência significa algo incerto ou eventual, que pode ocorrer ou não, dependendo só das circunstâncias, do contexto.

A abordagem contingencial salienta que não se alcança a eficácia organizacional seguindo um único e exclusivo modelo organizacional, ou seja, não existe uma forma única e melhor para organizar no sentido de se alcançar os objetivos variados das organizações dentro de um ambiente também variado (CHIAVENATO, 2002, p. 351, grifos do autor).

Assim, variações no ambiente ou na tecnologia interferem de maneira significativa na estrutura organizacional, o que significa dizer que há um deslocamento em termos de perspectiva de análise, que vai de dentro para fora da organização. Não está mais no foco a dinâmica interna, mas os fatores externos. Assim, cada situação exige um desenho organizacional distinto, em termos de sua estrutura, sendo tudo muito relativo. As variáveis ambientais são independentes, e as técnicas administrativas são dependentes, em uma relação funcional, isto é, não há relações efetivamente causais entre elas em termos reativos, mas proativos.

A teoria contingencial surgiu do resultado de um conjunto de pesquisas interessadas em analisar as estruturas mais eficazes e se estas correspondiam aos postulados da teoria clássica de administração. A conclusão geral foi que as contingências externas influenciam os processos internos das empresas e podem significar oportunidades, restrições ou ameaças ao seu desenvolvimento.

No item a seguir trataremos de algumas dessas pesquisas, consideradas mais relevantes, com o propósito de explicitar os pressupostos fundamentais da teoria da contingência.

2.6.7.2 Ideias principais

Convém destacar inicialmente que um dos pontos fundamentais no exame das várias teorias da administração é tentar explicitar o conceito de homem que está por trás de cada uma delas. Neste caso, a teoria da contingência tem como pressuposto o *homem complexo*, mais multifacetado do que nas outras teorias, que o reduziram de algum modo.

Falaremos agora dos trabalhos referidos no item anterior, que deram origem à teoria da contingência.

O primeiro deles, talvez o mais importante por seu pioneirismo, sua abrangência e rigor conceitual, é aquele conduzido por Joan Woodward (1916-1971), professora de Sociologia Industrial, em Londres. Seus dois livros mais conhecidos são *Organização industrial: teoria e prática* e *Organização industrial: comportamento e controle*.

A pesquisa tinha por objetivo identificar se o êxito das organizações estava realmente relacionado com os princípios propostos pelas teorias da administração. Foram pesquisadas cem empresas com perfis distintos em termos de número de funcionários, se eram matrizes ou filiais etc. Elas foram classificadas em função do tipo de tecnologia predominante, o que deu origem a três grupos de organizações, assim denominados: produção unitária ou oficina; produção em massa ou mecanizada; produção em processo ou automatizada. A partir disso, Woodward verificou que o tipo de tecnologia influencia toda a organização empresarial, extrapolando o sistema de produção. As diferenças entre as empresas não se deviam, fundamentalmente, a aspectos como tamanho, história, ação administrativa etc., mas à tecnologia utilizada. Chama a atenção, no entanto, para o fato de que a escolha da tecnologia está relacionada aos objetivos da empresa, em termos daquilo que deseja produzir e do mercado a atingir (MOTTA, 1981, p. 185-186).

Outro estudo relevante a ser considerado é aquele conduzido por Tom Burns, nos anos 1950, também na Inglaterra, cujas ideias foram apresentadas em seu livro intitulado *The management of innovation*, escrito em parceria com G. M. Stalker. Em uma perspectiva histórica, afirmam os autores que as grandes mudanças sempre se dão no plano do contexto social (mercado, tecnologia, estrutura social), com consequências nas inovações produtivas. Assim, como o poder dos proprietários foi transferido para os administradores, em função das características das novas organizações, cabe a estes, portanto, a tarefa de analisar bem o contexto social para mantê-las vivas, o que passou a ser interesse de toda a sociedade organizacional. Isso significa promover as inovações técnicas necessárias na organização, em consonância com seu tempo histórico.

Burns formulou dois conceitos muito importantes a respeito das organizações, vistas como um conjunto de três sistemas: o formal, considerado o berço da decisão (hierarquia e tecnologia); o informal (grupos, interações, comunicações, aspirações); o político (luta pelo poder) (ibid., p. 195-196). Elas são classificadas como *sistemas mecânicos* ou como *sistemas orgânicos*, dois “tipos ideais” colocados no extremo de um contínuo em que se localizavam as organizações. O primeiro tipo caracteriza-se por tarefas precisamente definidas, hierarquia clara de controle, comunicação e interação vertical entre superiores e subordinados, lealdade dos funcionários à empresa e obediência aos superiores; o segundo, diferentemente, realça um ajustamento contínuo e uma redefinição de tarefas

correspondentes, valorização do conhecimento especializado e das interações e comunicações em quaisquer níveis, alto grau de envolvimento e compromisso com os fins da organização.

Um ponto considerado importante pelos autores é que enquanto o primeiro sistema é hierárquico, o segundo é estratificado de acordo com o nível de conhecimento especializado. Está, portanto, exposta a tese do tecnocrata substituto do burocrata, com o curioso paradoxo de que no 'tipo ideal' de burocracia de Max Weber, que os autores afirmam ter sua correspondência no sistema mecânico, o burocrata caracteriza-se por seu conhecimento especializado (ibid., p. 194-195).

Esta já é uma crítica antecipada ao modelo, do ponto de vista da sua coerência conceitual.

Outro trabalho relevante foi desenvolvido também na Inglaterra pelo Grupo de Aston, composto por D. S. Pugh, D. J. Hickson, C. R. Hinings, K. M. McDonald, C. Turner e T. Lupton. Foram pesquisadas cinquenta empresas, identificando-se, de um lado, as variáveis estruturais ou burocráticas, consideradas dependentes: estruturação de atividades, concentração de autoridade, controle de linha do fluxo de trabalho. Do outro lado estavam as variáveis de contexto e de desempenho, tidas como independentes e, assim, ordenadas em grau de importância, enquanto fator interveniente: tamanho da organização, tecnologia empregada, grau de interdependência da organização em relação às demais. O Grupo de Aston, a partir de diferentes combinações entre as três dimensões estruturais já referidas, elaborou sua taxonomia com base em sete tipos de estrutura organizacional, denominadas de forma distinta. A ênfase das pesquisas do Grupo recaiu sempre sobre a correlação entre estrutura organizacional e outras duas variáveis: seu tamanho (número de empregados e ativos líquidos) e o tipo de tecnologia empregada (técnicas utilizadas na produção de produtos e serviços).

2.6.7.3 Considerações críticas

Segundo Motta (1981), esses trabalhos foram criticados do ponto de vista do seu arcabouço conceitual (falha na definição das variáveis), da sua metodologia (vício na amostra) e da sua natureza operacional. Ou seja, foram criticados por vários lados.

A *contingência*, cuja importância se deu a partir dos estudos pioneiros de Woodward e outros, a partir de 1967 passou a constituir uma preocupação consolidada e coerente, com os estudos de Lawrence e Lorsch. A teoria da contingência guarda uma relação estreita com a teoria de sistemas, estendendo-a. Por

exemplo, em função dos vários estudos empíricos, ela dá um maior nível de operacionalidade aos conceitos até então elaborados. Hoje, ela “representa a mais recente abordagem integrada e coesa da teoria administrativa” (CHIAVENATO, 2002, p. 440). Esse caráter coeso e íntegro foi possível em função do vasto trabalho de investigação dos autores vinculados tanto à Teoria de Sistemas como à Teoria da Contingência, de modo que “os britânicos se colocam na vanguarda da teoria das organizações” (ibid., p. 440). Há, no entanto, um lado negativo desse legado: tal teoria, “centrada nas noções de sistema e de estabilidade”, coloca em um segundo plano “problemas de poder, controle social e conflito. Nesse tipo de visão a crítica não representa um elemento especialmente importante, face à impaciência com que são esperados os resultados desejados” (MOTTA, 1981, p. 210). Há outros aspectos mais pontuais a considerar a respeito dessa teoria, de acordo com Chiavenato (2002, p. 441-448), e todos positivos. São seis, no total:

- 1) *relativismo na administração*: trata-se da primeira tentativa séria de compreender a interação dos sistemas e seus ambientes, concluindo-se que não há princípios universais de administração, cuja prática é situacional, circunstancial; tal teoria propõe ênfase no diagnóstico, preocupando-se com o *porquê* das ações administrativas, não só com o *que fazer*; além disso fornece subsídios para a ação;
- 2) *bipolaridade contínua*: não são utilizados conceitos únicos e estáticos, já que eles são relativos e dinâmicos, percorrendo uma escala móvel, na forma de um *continuum*;
- 3) *ênfase no ambiente*: não se deve falar em imperativo ambiental (determinismo mecânico do ambiente), pois é um exagero, mas reconhecer a influência externa sobre as organizações, o que significa olhá-las de fora para dentro e colocá-las em consonância com o seu ambiente, tarefa contínua e vista como aspecto central da estratégia organizacional;
- 4) *ênfase na tecnologia*: a organização é vista como um meio racional que utiliza a tecnologia, considerada como uma variável independente, ao mesmo tempo interna e externa, e que influencia a estrutura e o comportamento organizacional, enquanto variáveis dependentes; também não deve haver aqui exageros, evitando-se falar em “imperativo tecnológico”; apenas se deve reconhecer a tecnologia como fator ou variável de primeira grandeza;
- 5) *compatibilização entre as abordagens de sistema fechado e sistema aberto*: desenvolve-se a noção de que não há contradição entre os dois tipos de sistema (fechado e aberto); em uma única organização há elementos

típicos de ambos, o que possibilita que ela lide tanto com as situações de incerteza (ambiente) quanto com a necessidade de certeza e previsibilidade em suas operações (tecnologia);

- 6) *caráter eclético e integrativo*: nesta abordagem é possível abranger e dosar as cinco variáveis básicas da teoria da administração, que são: tarefas, estrutura, pessoas, tecnologia e ambiente; com isso, as fronteiras das diversas teorias tornam-se mais permeáveis (todas são igualmente úteis, dependendo da situação, do contexto, do meio), a ponto de se admitir que a Teoria Geral da Administração (TGA) tende a ser única, integrando todas as demais, superando a fase de um emaranhado de teorias isoladas e individualizadas.

2.7 Considerações finais

A escola, tal como a conhecemos hoje, é um fenômeno que vai aos poucos se consolidando a partir da Revolução Industrial do século XVIII. Com o passar do tempo ela vai-se tornando uma instituição mais complexa, assim como ocorrera com as empresas e outras tantas instituições. Ou seja, à medida que a sociedade evolui numa certa direção, as instituições acompanham, ao mesmo tempo que influenciam a sociedade, numa relação dialética. Alguns momentos merecem atenção especial nesse processo evolutivo e contínuo, e um deles, sem dúvida, é o século XX. A partir daí podemos falar do surgimento de uma “sociedade das organizações” ou “sociedade de instituições”. Trata-se de uma sociedade em que não podemos viver fora das organizações; dependemos delas para tudo, desde que nascemos (escola, hospitais, empresas etc.). Por isso, a administração dessas organizações ou instituições passa a ser um ponto central de preocupação econômica, social e ética. O entusiasmo, no entanto, muda de tempos em tempos. A crença na administração, como vimos, cresceu depois da Primeira Guerra e, mais ainda, depois da Segunda Guerra, períodos do primeiro e segundo *boom* administrativo. Depois veio certo esfriamento, certo refluxo desse entusiasmo. A mística desapareceu, o que não significa desconsiderar a importância da administração. Cabe a ela, agora, mostrar seu valor, abandonando certas perspectivas e adotando outras. A ênfase pragmática nas técnicas, no “como fazer”, deve ser substituída pela ênfase na finalidade, no “que fazer”. Ou seja, mais importante do que a terapêutica é o diagnóstico correto. Sua essência atualmente é, portanto, ser capaz de encontrar os meios administrativos mais adequados a cada contexto que se apresenta, numa realidade que muda rapidamente, exigindo respostas rápidas e criativas.

Se pensarmos na educação, na escola, é possível transportar algumas dessas ideias ou perspectivas, já que elas não estão, de maneira nenhuma, fora de lugar. Por exemplo, há grande consenso também entre os pesquisadores-educadores de que não cabem mais as receitas prontas. Isso aponta para a autonomia das escolas, por exemplo, para a criatividade dos educadores, vistos como capazes de responder aos desafios que lhes são colocados pela realidade concreta. Por outro lado, o apelo à criatividade e à autonomia pode representar um risco, na medida em que se confundem, vez ou outra, com certa culpabilização da própria educação ou da escola pelos seus fracassos, deixando de lado fatores estruturais de certo modo determinantes. Portanto, essas tendências que se verificam no campo da teoria da administração, ou teoria das organizações, podem e devem ser observadas bem de perto, mas precisam ser compreendidas dentro do contexto social mais amplo onde são produzidas.

2.8 Estudos complementares

- ALONSO, M. *O papel do diretor na administração escolar*. 3. ed. São Paulo: Difel, 1979.
- BALCÃO, Y. F.; BRESSER PEREIRA, L. C.; HOPP, M. I. R. *Organização e Administração*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas. (no prelo).
- BALCÃO, Y. F.; CORDEIRO, L. L. (Orgs.). *O Comportamento Humano na Empresa*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1967.
- BLAU, P.; SCOTT, W. R. *Organizações Formais*. São Paulo: Atlas, 1970.
- FAYOL, H. *Administração Geral e Industrial*. São Paulo: Atlas, 1960.
- FÉLIX, M. F. C. *Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?* São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1985.
- GRIFFITHS, D. E. *Teoria da administração escolar*. Tradução de José Augusto Dias. 4. ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1978.
- KATZ, D.; KAHN, R. L. *Psicologia Social das Organizações*. São Paulo: Atlas, 1970.
- MARCH, J.; SIMON, H. A. *Teoria das Organizações*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1970.
- MOTTA, F. C. P.; BRESSER PEREIRA, L. C. *Introdução à organização burocrática*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- RIBEIRO, J. Q. *Ensaio de uma teoria da administração escolar*. São Paulo: Saraiva, 1978.
- SCHEIN, E. H. *A Psicologia na Indústria*. Lisboa: Clássica Lisboa, 1968.
- SENNETT, R. *A corrosão do caráter: as consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Tradução de Marcos Santarrita. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- SIMON, H. A. *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1970.
- TAYLOR, F. W. *Princípios da administração científica*. São Paulo: Atlas, 1995.

THOMPSON, V. *Moderna Organização*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1967.

TRAGTENBERG, M. *Burocracia e Ideologia*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.

VON BERTALANFY, L. *Teoria Geral dos Sistemas*. Petrópolis: Vozes, 1973.

WAHRLICH, B.M.S. *Uma Análise das Teorias de Organização*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.

UNIDADE 3

A educação face às mudanças, aos novos modelos de gestão e à organização da escola

3.1 Primeiras palavras

O objetivo desta unidade é apresentar noções e concepções teóricas relativas à administração e ao processo de gestão, complementando aquilo que já foi dito sobre o assunto. Em particular, procuramos aprofundar a diferenciação entre gestão gerencial e gestão democrática. Para este fim iniciamos a unidade demonstrando a importância atribuída à educação como fator de desenvolvimento e, por consequência, a necessidade de uma mobilização geral, uma vez que ela passa a ser vista como responsabilidade de “todos”. Quase num tom de convocatória, a sociedade é chamada a participar da empreitada da educação, sem a qual parece não haver saída para um desenvolvimento sustentável. Pelo menos é o que se vê no plano retórico, segundo manifestações de organismos ou eventos internacionais como a *Conferência mundial de educação para todos*, realizada em 1990, conforme veremos a seguir. A ideia de participação, de democratização da administração ou gestão da educação, da escola, são temas que vêm à tona com muita força. Por isso, na sequência trataremos do conceito de *administração*, sua origem, constituição e história. Em complemento ao que já foi dito em outras unidades, apresentaremos mais especificamente as mudanças no campo da administração ocorridas após a implementação do projeto neoliberal e os efeitos das mudanças tecnológicas na esfera produtiva. Em seguida apresentamos o campo em que surgem os conceitos de *gestão democrática* e *gestão de resultados*, caracterizando as duas concepções e apresentando seus vínculos com projetos sociais. Por fim, dedicaremos a última parte deste estudo ao papel do diretor escolar na gestão democrática da escola.

3.2 Problematizando o tema

Todo o processo de mudanças no sistema produtivo, na esfera social, cultural e, naturalmente, no estilo de vida das pessoas produziu novas expectativas em torno da educação, que passou a ser vista como a panaceia de todos os males sociais. O discurso corrente, em nível internacional e mesmo dentro do Brasil, é de que sem educação não há saída. Nesse sentido é que se fala da necessidade de um novo pacto educativo, que envolve, para muitos, uma atenção especial ao processo de administração ou gestão da educação, das escolas. Aí começam talvez alguns problemas. Ao se propor um novo modelo de administração/gestão, perspectivas distintas se cruzam como se representassem a mesma coisa. Provoca-se um deslizamento semântico que nos coloca numa verdadeira encruzilhada, numa verdadeira “confluência perversa”, segundo Dagnino (2011), em que perspectivas radicalmente diferentes aparecem representadas em expressões comuns como autonomia, participação, gestão democrática etc. Por isso, cabe-nos compreender melhor quais são essas diferentes

perspectivas, a ponto de tornar mais claro o que estamos defendendo quando falamos em administração ou gestão, em participação democrática, em gestão colegiada etc. É preciso olhar para a escola, por exemplo, a partir dos desafios que ela nos coloca, e verificar até que ponto as teorias da administração geral dão suporte para o seu processo de gestão. É preciso ainda digerir melhor a retórica dos organismos internacionais e verificar o que ela propõe em termos educacionais: Participação de todos para quê? Com qual objetivo?

3.3 O movimento internacional em favor de uma nova agenda para a educação

As mudanças no capitalismo, especialmente na segunda metade do século XX, como se viu, geraram transformações radicais em todos os âmbitos da sociedade: na economia, na política e na cultura. Isso interferiu naturalmente na conduta individual das pessoas. Ou seja, tanto a vida social como a existência individual passaram por um processo de ajuste necessário para fazer frente à nova realidade.

Esse quadro de transformações profundas produz efeitos importantes sobre a educação. Por exemplo, a nova estética pós-moderna (marcada pela efemeridade, pelo espetáculo, pela moda fugaz, pela mercadificação de formas culturais), a questão do individualismo exacerbado, entre outros aspectos, remetem a valores que a educação não pode deixar de considerar, levando em conta seu importante papel na socialização das novas gerações. E o mais grave é que isso ocorre num momento em que a família tem assumido cada vez menos esse papel, por várias razões, das quais cabe destacar as mudanças no mundo do trabalho e nas relações sociais de gênero, pois cada vez mais homem e mulher têm se ocupado de trabalhos remunerados fora do âmbito doméstico, especialmente as mulheres, e o cuidado das crianças tem ficado a cargo das escolas, principalmente. Outro impacto das mudanças globais sobre a educação está relacionado com a forma de administrá-la. O aumento do chamado terceiro setor, em que pese sua ambivalência conceitual, revela a

tendência de transferência da responsabilidade sobre a oferta de políticas sociais da esfera estatal para instâncias de natureza privada dos mais diversos formatos: empresas, sociedades sem fins lucrativos, fundações etc. Em meados da década de 1990, o chamado terceiro setor havia gastado no Brasil o correspondente a 1,5% do Produto Interno Bruto (PIB) daquele ano (SZAIZI, 2003, p. 21 apud ADRIÃO & PERONI, 2005, p. 142).

A justificativa da saída de cena do Estado, em alguma medida, é a busca da eficiência dos serviços públicos, seja do ponto de vista da redução dos gastos, seja do ponto de vista da qualidade dos serviços prestados. Essa eficiência

passaria por uma maior cooperação dos vários segmentos sociais na oferta e no gerenciamento das políticas sociais, escapando da burocracia pesada do Estado. É por essa via, embora aparentemente contraditória, que o Estado se fará forte, robusto. Não se trataria, portanto, de um Estado mínimo, mas de um Estado mais permeável. Em graus diferenciados, em todo o mundo ocidental e na América Latina em particular, o Estado vem assumindo esse papel mais de articulador do que de interventor. A educação, por sua vez, não tem escapado a isso, na sua relação com o Estado, obedecendo a uma lógica estabelecida a partir de organismos internacionais.

Vários eventos copatrocinados por organismos como Banco Mundial, Unesco e Unicef demonstram a tendência internacional em revisar o papel do Estado na oferta e na gestão da educação enquanto política social imprescindível para o desenvolvimento de qualquer país: *Conferência mundial sobre educação para todos* (Tailândia, 1990), *Encontro mundial de cúpula pela criança* (EUA, 1990), *XXVII Conferência-geral da Unesco* (França, 1990), *Educação para todos* (Nova Delhi, 1993). Destacaremos, para efeito de análise, alguns princípios defendidos pela *Conferência mundial de educação para todos*, na qual estiveram presentes 155 países. Dessa conferência resultou o documento intitulado *Declaração Mundial sobre Educação para Todos* (1990), que trata da universalização do acesso à educação e da promoção da equidade, da ampliação dos meios de ação da educação básica, do fortalecimento de alianças diante da realidade encontrada na educação mundial, do analfabetismo, da quantidade de adultos que não têm acesso ao conhecimento impresso e às novas tecnologias, do número de crianças e adultos que não conseguem concluir o ciclo básico ou que não conseguem adquirir conhecimentos e habilidades essenciais ao indivíduo. Ficou estabelecida como meta principal desse documento a oferta de educação básica para todos. Nele se nota a tendência ao “minimalismo” do Estado e a convocação das sociedades para que elas assumam sua parte nas responsabilidades sociais.

O artigo 3º revela a preocupação central com a universalização de uma educação básica de qualidade e dá destaque aos portadores de necessidades especiais.

A educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto é necessário universalizá-la e melhorar sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades.

Para que a educação básica se torne equitativa, é mister oferecer a todas as crianças, jovens e adultos, a oportunidade de alcançar e manter um padrão mínimo de qualidade da aprendizagem [...]. Os grupos excluídos não devem sofrer qualquer tipo de discriminação no acesso às oportunidades educacionais. As necessidades básicas de aprendizagem das pessoas portadoras de deficiências requerem atenção especial (UNESCO, 1990, p. 4).

O artigo 5º, por sua vez, além de reiterar a prioridade à educação fundamental, realça ainda a necessidade de se considerar, no processo de ensino, os valores culturais dos alunos, as necessidades específicas da comunidade e seus aspectos potenciais de desenvolvimento. Vários atores sociais são considerados como parceiros nessa tarefa educativa:

O principal sistema de promoção da educação básica fora da esfera familiar é a escola fundamental. A educação fundamental deve ser universal, garantir a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, e levar em consideração a cultura, necessidades e as possibilidades da comunidade. Programas complementares alternativos podem ajudar a satisfazer as necessidades de aprendizagem das crianças cujo acesso à escolaridade formal é limitado ou inexistente, desde que observem os mesmos padrões de aprendizagem adotados na escola e disponham de apoio adequado. Todos os instrumentos disponíveis e os canais de informação, comunicação e ação social podem contribuir na transmissão de conhecimentos essenciais, bem como na informação e educação dos indivíduos a questões sociais. Além dos instrumentos tradicionais, as bibliotecas, a televisão, o rádio e outros meios de comunicação de massa podem ser mobilizados em todo o seu potencial, a fim de satisfazer às necessidades de educação básica para todos (UNESCO, 1990, p. 5).

O artigo 7º dá ainda mais ênfase ao envolvimento da sociedade como um todo na tarefa educativa. Ao falar em “enfoque abrangente” e “compromisso renovado”, refere-se à necessidade de “articulações” e “alianças”.

As autoridades responsáveis pela educação em nível nacional, estadual e municipal têm a obrigação prioritária de proporcionar a educação básica para todos. Não se pode, todavia, esperar que elas supram a totalidade dos requisitos humanos, financeiros e organizacionais necessários a esta tarefa. Novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias em todos os níveis: entre todos os subsetores e formas de educação, reconhecendo o papel especial dos professores, dos administradores e do pessoal que trabalha em educação; entre os órgãos educacionais e demais órgãos de governo, incluindo os de planejamento, finanças, trabalho, comunicações, e outros setores sociais; entre as organizações governamentais e não governamentais, com o setor privado, com as comunidades locais, com os grupos religiosos, com as famílias. É particularmente importante reconhecer o papel vital dos educadores e das famílias [...]. Alianças efetivas contribuem significativamente para o planejamento, implementação, administração e avaliação dos programas de educação básica. Quando nos referimos a ‘um enfoque abrangente e a um compromisso renovado’, incluímos as alianças como parte fundamental (ibid., p. 5-6).

O artigo 9º vai na mesma direção, diferenciando-se por colocar de forma mais evidente o papel fundamental e inédito da educação, em termos da sua importância, no projeto de desenvolvimento social, cultural e econômico dos países.

Para que as necessidades básicas de aprendizagem para todos sejam satisfeitas mediante ações de alcance muito mais amplo, será essencial mobilizar atuais e novos recursos financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários. Todos os membros da sociedade têm uma contribuição a dar, lembrando sempre que o tempo, a energia e os recursos dirigidos à educação básica constituem, certamente, o investimento mais importante que se pode fazer no povo e no futuro de um país [...]. Agora, mais do que nunca, a educação deve ser considerada uma dimensão fundamental de todo projeto social, cultural e econômico (ibid., p. 6).

Se a chamada sociedade do conhecimento nos força a admitir que a educação se coloca agora, “mais do que nunca”, como fator essencial de desenvolvimento das sociedades humanas, a forma como o pacto educativo está sendo construído não garante que ela venha a cumprir o papel que se espera. Na interpretação de Montaña (2005), por exemplo, a busca de parcerias em prol da educação está mais relacionada com o esvaziamento das atribuições do Estado do que propriamente com um gesto de “solidariedade”, quando diz que

ao invés de evoluirmos para um conceito e uma estratégia no sentido de construir uma rede universal de proteção social que explicita o dever do Estado na garantia de direitos sociais, retrocedemos a uma concepção de que o bem-estar pertence ao âmbito privado, ou seja, as famílias, a comunidade, as instituições religiosas e filantrópicas, devem responsabilizar-se por ele, numa rede de ‘solidariedade’ que possa proteger os mais pobres (MONTAÑO, 2005, p. 12).

3.4 Os novos modelos de gestão

Iniciaremos neste subitem o estudo dos novos modelos de gestão e sua articulação na organização da escola. É necessário ter em mente que os modelos de gestão são o resultado de um processo histórico, social e político, que não devem ser estudados fora das condições materiais em que foram produzidos. Por isso, os conceitos aqui apresentados estarão sempre acompanhados do processo histórico em que foram gestados. Além disso, é importante destacar que cada uma das concepções de gestão corresponde a um projeto social, isto é, a escolha de como acreditamos que devam ser as relações sociais, econômicas e políticas.

A gestão democrática encontra-se vinculada a uma concepção de sociedade democrática e participativa, e sua origem está nos movimentos sociais que, na década de 1990, propuseram uma nova forma de gestão pública, partindo contra as tradicionais, ditatoriais e centralizadoras estruturas administrativas brasileiras. Já a gestão de resultados surge em razão do projeto de modernização econômica e tem como objetivo aprofundar as relações capitalistas que elevam a acumulação do capital.

A escolha por um dos modelos corresponde ao exercício de práticas sociais com propósitos bastante distintos e com concepções bem diferenciadas de projeto social.

Para que essas concepções possam ser explicitadas, iniciaremos a abordagem do tema discutindo a forma tradicional de administração em relação à recente inovação trazida à tona com o conceito de gestão.

3.4.1 Administração e gestão



Em geral, na língua portuguesa, não há uma distinção entre administração e gestão, do ponto de vista de suas definições, uma vez que os dois vocábulos podem ser considerados sinônimos por designarem o mesmo fenômeno social.

Todavia, uma suposta distinção entre esses dois termos foi introduzida recentemente, após a década de 1990, pretendendo demarcar um campo próprio para a gestão, a qual seria uma forma de administração mais aberta e democrática, enquanto o termo administração seguiria designando uma atitude mais autoritária e diretiva.

Dessa forma, a distinção que se pretende estabelecer tem origem na língua inglesa e foi incorporada ao campo administrativo brasileiro, ainda na década de 1990, como a introdução da doutrina de qualidade total, pautada na ideia de que se referiria a uma forma mais moderna, flexível e democrática de administração.

Em inglês, *administration* designa a política e os objetivos maiores do Estado ou de organizações como governos militares, educação, religião etc., enquanto *management* se vale às atividades técnicas de execução e gerenciamento, sendo mais frequentemente usado no campo dos negócios e em empresas privadas com fins lucrativos. Na verdade, na área da administração, o termo gestão tem passado a designar processos de gerenciamento, isto é, atividades automatizadas por meio de técnicas que devem ser sempre reproduzidas, como ocorrem nos softwares (como no exemplo de gerenciamento de arquivos).

3.4.2 O conceito de administração

Administração ou gestão podem ser definidas como a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados. Trata-se de uma atividade exclusivamente humana, uma vez que apenas o homem transcende a situação de necessidade natural e planeja quais ações deve realizar para atingir os objetivos a que se propõe.

A administração ou gestão, desde sua origem, supõe a utilização racional dos recursos disponíveis de forma a adequá-los aos fins visados e ao seu emprego de forma eficiente.

Uma das características principais do processo administrativo é a adequação dos meios aos fins. Dado um objetivo, devem ser selecionados os meios que mais se prestam à atividade a ser desenvolvida e que permitem alcançar o propósito. O objetivo deve sempre nortear as ações de forma a não ocorrer desvios. Outra característica do processo administrativo é o uso econômico dos meios de acordo com os objetivos, que devem se concretizar no menor tempo possível e com o dispêndio mínimo de recursos.

A reorganização da política econômica mundial

As corporações perceberam ter muita capacidade excedente inutilizável. Muitas fábricas e equipamentos tinham elevados custos e o retorno do investimento era limitado e demorado. A crise levou as corporações a entrarem em um novo período de racionalização, reestruturação e intensificação do controle do trabalho. As estratégias corporativas de sobrevivência diante das condições gerais de deflação passaram para o primeiro plano. Foram tomadas medidas no sentido de mudanças tecnológicas, na automação, na busca de novas linhas de produtos e nichos de mercado e na dispersão geográfica para zonas de controle de trabalho mais barato e fácil.

As fusões, entre outras medidas, foram utilizadas como forma de acelerar o tempo de giro do capital. A década de 1980 caracterizou-se por ser um período de reestruturação econômica e reajustamento social e político internacional. Para superar a rigidez da antiga forma de produção ocorreu uma acelerada mudança nas estruturas produtivas e de acumulação de capital. A nova concepção apoia-se na flexibilização dos processos e no mercado de trabalho, nas novas tecnologias e no marketing, responsável pela elevação dos padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores produtivos inéditos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto em setores como entre regiões geográficas. É criando um vasto movimento no setor de serviços e as suas taxas passam a ser fixas e padronizadas. Os processos produtivos e serviços estão cada vez mais individualizados e adaptáveis às mobilidades e contingências. As mudanças vertiginosas exigem profissionais capazes de se adaptar rapidamente às novas tarefas, de não ficar preso a um paradigma e de ser maleável. A revolução maior na ideia de flexibilidade ocorreu com a incorporação do modelo japonês de produção baseado em um sistema no qual a garantia da venda antecede a produção, com consequentes níveis reduzidos de estoque.

No campo político, a crise do modelo do Estado de bem-estar social, provocada pelo elevado déficit das economias europeias, abriu espaço para a expansão de um modelo econômico e político que já vinha sendo gestado desde o final da Segunda Grande Guerra – o neoliberalismo.

O neoliberalismo

O neoliberalismo nasceu logo após a Segunda Guerra Mundial e foi uma reação teórica e política vigente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, de 1944, que ataca quaisquer limitações dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal às liberdades econômica e política. Em 1947, Hayek, Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, entre outros, fundam a Sociedade de Mont Pèlerin, com o propósito de combater o keynesianismo e o Estado de bem-estar. Com a crise econômica de 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, as ideias neoliberais ganharam terreno. Segundo os neoliberais, a origem da crise estava no poder excessivo do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com sua pressão reivindicativa sobre os salários e para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. Esses dois processos destruíram os níveis necessários de lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários, levando a uma crise generalizada das economias de mercado. A saída neoliberal seria reduzir o papel dos sindicatos e dos gastos sociais e garantir a estabilidade monetária por meio de uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos.

Fonte: Anderson (1995).

A seguir, apresentamos algumas das características e ações do projeto neoliberal. Em sua maioria, esses procedimentos foram adotados por boa parte das economias capitalistas ocidentais, principalmente entre aquelas denominadas de terceiro mundo ou de países em desenvolvimento.

Programa da ação neoliberal

- Enxugamento monetário: freamento da demanda global, recessão. O projeto não prevê estratégias antirrecessivas nem redistributivas;
- Redistribuição em favor dos detentores de capital, de forma a recuperar a condição de desigualdade social própria ao capitalismo;
- Redução das políticas sociais e redistributivas;
- Limitação do gasto público para reduzir o déficit fiscal e medidas impositivas para moderar o consumo e regular os investimentos;
- Ajuste monetário (nos países de terceiro mundo há a desvalorização da moeda);
- Eliminação dos controles de mercado: serviços de capitais, contas correntes, preços;
- Redução da demanda global para evitar distorção nos preços;
- Redução do nível de emprego: restauração da taxa de desemprego;
- Eliminação da obrigação do Estado com seguro social e aposentadorias;
- Restauração da capacidade de competitividade;
- Privatização, redução do papel do Estado a administrador das relações;
- Modelo neoliberal não pressupõe a democracia (caso chileno, em que o neoliberalismo foi implementado durante a ditadura de Pinochet).

Os efeitos das políticas neoliberais

- Implementação de um modelo de capitalismo competitivo voltado para o mercado;
- Elevação do desemprego e das desigualdades sociais;
- Reprodução da pobreza, desemprego permanente, o que gerou elevados graus de desesperança e violência;
- Competitividade: tendência autodestrutiva dos mercados gera novos mecanismos de exclusão social;
- Fragmentação e individualização da capacidade de reivindicação: cada vez mais regionalizada e voltada para os problemas localizados;
- Elevado investimento e financiamento de instituições internacionais;

- Atendimento a demandas específicas é encaminhado para as Organizações Sociais (questões indígenas, minorias étnicas, ecologia, direitos civis, violência rural, violência urbana etc.);
- Monitoramento do disciplinamento dos países pobres e emergentes pelas agências de financiamento internacional, como Banco Mundial e Bird, em troca de apoio financeiro.

No caso do Brasil, a adoção dos princípios neoliberais ocorreu após a participação de representantes brasileiros na reunião conhecida como *Consenso de Washington*, que tinha como finalidade estabelecer uma nova ordem econômica para a América Latina.

Consenso de Washington

Reunião realizada em Washington, em 1989, promovida pelo *Institute for International Economics*, que congregou economistas liberais latino-americanos, funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo norte-americano para avaliar e estabelecer metas para as reformas econômicas na América Latina. John Williamson, economista inglês e diretor do instituto promotor do encontro, alinhavou os dez pontos consensuais que passaram a nortear as políticas de ajuste e cunhou a expressão *Consenso de Washington*:

1. Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura;
2. Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos;
3. Liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor;
4. Taxa de câmbio competitiva;
5. Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando impulsionar a globalização da economia;
6. Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro;

7. Privatização, com a venda de empresas estatais;
8. Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas;
9. Propriedade intelectual;
10. Disciplina fiscal, por meio da qual o Estado limita seus gastos à arrecadação.

Fonte: Negrão (2010).

3.4.3 O neoliberalismo e as duas concepções de gestão democrática

Durante o período que marcou o final da ditadura militar brasileira, na década de 1980, e a redemocratização, os movimentos sociais se estabeleceram como importantes interlocutores das aspirações da população. Esses movimentos passaram a ser considerados legítimos representantes da sociedade civil organizada e sua expansão expressava o próprio processo de alargamento da democracia, por meio da constante luta pela criação de espaços públicos. Movimentos por creches, feministas, de negros, sem terra, contra a fome e a miséria etc.

Movimentos sociais: espaços de educação não formal da sociedade civil

A presença dos movimentos sociais é uma constante na história política do país, mas ela é cheia de ciclos, com fluxos ascendentes e reflexos (alguns estratégicos, de resistência ou rearticulação em face de nova conjuntura e as novas forças sociopolíticas em ação). O importante a destacar é esse campo de força sociopolítico e o reconhecimento de que suas ações impulsionam mudanças sociais diversas. O repertório de lutas que eles constroem demarcam interesses, identidades, subjetividades e projetos de grupos sociais. A partir de 1990, os movimentos sociais deram origem a outras formas de organizações populares, mais institucionalizadas, como os fóruns nacionais de luta pela moradia popular. No caso da habitação e reforma urbana, por exemplo, o próprio Estatuto da Cidade é resultado dessas lutas.

O Fórum da Participação Popular e tantos outros fóruns e experiências organizativas locais, regionais, nacionais e até transnacionais estabeleceram práticas, fizeram diagnósticos e criaram agendas para si próprios, para a sociedade e para o poder público. O Orçamento Participativo e vários programas surgiram como fruto dessa trajetória. Para citar alguns desses movimentos nos anos 1990, destacamos: movimentos de caráter pluriclasista e conjunturais, como foi o Movimento Ética na Política ou a Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria; movimentos de desempregados, ações de aposentados e pensionistas. Os primeiros tiveram espaço na mídia e contribuíram para a mudança política do país. A Campanha contra a Fome deve seu sucesso à atuação midiática por meio da figura de Betinho. Os movimentos de gênero (relações entre homens e mulheres), entre os quais se destacam os movimentos de mulheres e os de homossexuais, os movimentos de afro-brasileiros e os de indígenas são considerados identitários e culturais, conferem aos seus participantes uma identidade centrada em fatores étnicos e raciais. Na questão do movimento indígena, há importantes conquistas obtidas após a Constituição de 1988, tais como a demarcação de suas terras, o direito de alfabetização em sua própria língua e, mais recentemente, a busca da venda de seus produtos, não em mercados alternativos, mas por preços justos e competitivos, em mercados globalizados. Há outros movimentos identitários e culturais, como os movimentos geracionais, nos quais se destacam os jovens, com seus movimentos expressos, por exemplo, na música, pelo Hip Hop, pelo Rap e tantos outros. E, ainda, os movimentos de meninos e meninas de rua e os de idosos completam os movimentos das gerações.

Fonte: Gohn (2004).

Esses movimentos tiveram grande importância no processo constituinte, que levou à elaboração da Constituição de 1988, consagrando o princípio de participação da sociedade civil. Acreditava-se que o projeto, o qual havia sido incorporado ao texto constitucional, possibilitaria a expansão e o aprofundamento da democracia por meio da participação coletiva, uma vez que o projeto determinaria a criação de espaços públicos de gestão, tais como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos por lei, e os Orçamentos Participativos.

A eleição de Fernando Collor de Mello, em 1989, provocou uma reviravolta e trouxe consigo os projetos de ajuste neoliberal, baseados em um projeto de Estado mínimo que se isenta gradualmente de seu papel de garantir o bem-estar social, transferindo essas responsabilidades para a sociedade, e trouxe também a adoção dos princípios do Consenso de Washington.

A adoção desses princípios passa a ser a tônica das políticas públicas brasileiras e, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, passa por uma reelaboração que permitiria seu uso sem que com isso se ferissem os princípios constitucionais.

Dagnino (2011) sugere que teria ocorrido uma *confluência perversa* entre dois projetos que apontariam para direções antagônicas: o projeto político-democrático de origem popular, com perspectiva de participação e gestão democrática, e o projeto neoliberal, com perspectiva privatizante. Por *perversa*, a autora entende o fenômeno cujas consequências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar.

Há uma ressignificação da concepção de participação, que é acompanhada de uma reconfiguração da sociedade civil. O princípio adotado passa a ser a integração individual ao mercado de trabalho e ao mercado consumidor ou produtor. Conceitos como liderança, inovação e iniciativa passam a frequentar o vocabulário da gestão da escola como incentivo a uma nova forma de participação que faria da escola uma unidade de produção. Assim, tornar-se cidadão deixa de significar ser sujeito de direitos para ser alguém que se qualifica para o emprego e para o mercado de trabalho, ou para se tornar um empreendedor capitalista.

O Estado retira-se gradualmente da sua condição de garantidor de direitos, os quais passam para a esfera do mercado. Saúde, educação e previdência passam a ser geridos pelo setor privado, e os direitos trabalhistas passam a ser eliminados em nome da livre negociação entre patrões e empregados e do trabalho flexível, conforme as mudanças na esfera produtiva.

Também o trabalho do professor é afetado por essas novas políticas. Segundo Oliveira (2011), as reformas são marcadas pela padronização e massificação de certos processos administrativos e pedagógicos. Sob o argumento da organização sistêmica e da necessidade de garantia da universalidade da oferta, elevou-se a quantidade de alunos, o que levou à racionalização do sistema, com a redefinição dos setores em que se deveriam aplicar os recursos, e à elevação do controle central das políticas implementadas.

O modelo de gestão escolar adotado combinou estratégias de racionalização e determinação de setores prioritários para a aplicação de recursos a fim de maximizar sua potencialidade. A determinação de metas e de resultados esperados orientaram as estratégias de planejamento estabelecidos por um controle central de formulação de políticas. Entre as estratégias de racionalização, houve o estímulo à participação das comunidades na busca de alternativas de financiamento para as escolas, por meio de complementação orçamentária proveniente de festas, doações etc., ou por parcerias com entidades civis privadas ou organizações sociais.

Como observa Oliveira (2011), ao contrário do modelo fordista de produção em série, que era padronizado e voltado para a produção em massa, a nova forma de gestão supõe formas mais flexíveis de organização e gestão do trabalho, sem a rígida divisão das tarefas. Nessa nova forma de gestão, é incentivada a formação de grupos em organização do trabalho, que, a partir das metas recebidas da administração central, buscam estratégias locais para sua implementação, o que permite maior adaptabilidade às situações novas e possibilita a intensificação da exploração do trabalho.

Essas mudanças podem ser constatadas nas estruturas escolares, com as diretrizes curriculares e implementação de processos de avaliação que têm tornado cada vez mais instável e precário o emprego no magistério público. Essa forma de gestão nada tem de democrática e, embora também conte para seu sucesso com a participação da comunidade, apresenta uma concepção de participação distinta da da gestão democrática. Enquanto, para esta última, a participação é elemento de determinação das ações e políticas pedagógicas e organizacionais da escola, na gestão de resultados a participação da comunidade é uma estratégia para estabelecer parcerias de financiamento da escola.

3.5 A gestão democrática e a organização da escola

Neste item procuraremos aprofundar a concepção de gestão democrática por meio do estudo da escola como uma organização social instituída pelo Estado. Por meio da caracterização do ambiente escolar como um espaço de diversidade, constituído por grupos de natureza e interesses distintos, procuraremos estabelecer o caráter da participação dos diferentes agentes da comunidade escolar.

3.5.1 A escola concebida como organização social

Um dos aspectos que se deve ter em mente quando se estuda a escola é a multiplicidade de elementos que participam, interagem e interferem em sua organização. O que se denomina espaço escolar é o resultado da interação de diferentes grupos que se organizam em subgrupos e determinam a organização e cultura, em seus aspectos sociossimbólicos. Assim, para que se possa estabelecer as possibilidades de participação, deve-se procurar determinar que tipo de organização e de associação e que grupos sociais são produzidos no interior do espaço escolar.

A escola contemporânea é uma organização burocrática instituída pelo Estado e integra um sistema cuja tarefa é a promoção da instrução pública, e uma de suas funções é introduzir o indivíduo, por meio da socialização e da constituição

de disposições de conformidade, em uma sociedade na qual seu sucesso está diretamente vinculado à crença nos princípios propagados pelo sistema escolar. A escola constitui uma estrutura social particular, regulada por uma superordenação racional nacional que se expressa em uma administração própria.

Organização

Segundo o *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa* (HOUAISS & VILLAR, 2001), deve-se atentar para o fato de o termo “organização” não se referir apenas à estrutura burocrática, mas aos elementos culturais e ao sistema de significados compartilhados por todos os membros que distinguem uma organização das demais. Constitui o modo institucionalizado de pensar e agir que existe em uma organização.

Tomada deste ângulo, a escola é uma organização com uma estrutura administrativa a qual, no plano consciente, é um ordenamento racional que segue as proposições estabelecidas pelo poder público (CANDIDO, 1983, p. 107). Para além do plano organizacional, a escola se apresenta como uma instituição mais complexa, compreendendo aspectos culturais e simbólicos que derivam de sua existência como grupo social (ibid., p. 107). Isto significa que, para além da estrutura administrativa, normatizada e objetiva, outras relações se constituem no interior do espaço escolar, resultantes da própria interação do grupo social que compõe a escola. Esse aspecto da escola faz com que se considere esse espaço como um ambiente social caracterizado por tensões e acomodações entre seus diversos integrantes.

Os grupos sociais que compõem o espaço escolar podem ser determinados por meio de diferentes concepções, o que permitirá compreender que não encontramos grupos estáticos, mas associações constituídas por interesses, identificações ou fatores dos mais diferentes matizes, o que leva à existência de redes que frequentemente se entrecruzam.

À primeira vista, a escola apresenta uma estrutura estratificada, composta de agentes que ocupam diferentes níveis em sua estrutura social. A primeira dessas diferenciações se dá pela distinção entre a posição de professores e alunos. Além disso, também podem ser observados imediatamente outros dois grupos – funcionários e pais (ou grupo parental). Dentro destes grupos encontram-se ainda outros que podem ser distinguidos com uma análise mais apurada.

Do lado dos alunos, relações de idade, sexo, sala, possibilitam a aproximação e formação de grupos, que muitas vezes se subdividem de acordo com interesses sociais e culturais específicos, ou na cooperação para uma finalidade comum (esporte, atividades escolares etc). Outro aspecto importante é o fato de que a escola constitui status.

Entre os alunos, é comum a estratificação por idades – que muitas vezes significa a submissão dos mais novos aos mais velhos (ibid., p. 118). A origem social pode também ser outro fator de estratificação, sendo motivo para separação dos alunos com pais mais abastados dos alunos provenientes de camadas populares. Há também outras formas de estratificação, como a divisão entre os mais aplicados e os que obtêm menor sucesso escola ou o estabelecimento de hierarquias sobrepondo grupos que alcançam privilégios graças ao sucesso nos esportes ou nas conquistas sexuais, podendo também surgir lideranças associadas a comportamentos violentos, transgressores e muitas vezes voltados para atividades ilegais.

Candido (1983) observa que o educador é um líder institucional. Isto significa que é a posição e o cargo os quais ocupa que conferem ao docente e ao diretor a liderança do processo educativo na escola:

a ação exercida pelo professor independe, para configurar-se, das suas qualidades de atração pessoal, fundando-se eminentemente na faculdade socialmente conferida de superimpor aos educandos um sistema de normas educativas e sociais preestabelecidas. [...] A autoridade exercida pelo educador depende de fatores objetivos, pois, mais que dos subjetivos que interferem como reforço, mas não como condição da liderança (ibid., p. 121).

A autoridade do professor deriva, então, de fatores os quais são redefinidos no espaço escolar e podem constituir elementos que incluem a possibilidade de exercer coerção, a ascendência que este professor tem dentro de seu grupo social e no grupo dos alunos; seu prestígio pessoal, resultante de respeito por aspectos didático-pedagógicos, ou por simpatia pessoal junto a alunos e professores ou ainda por pertencer a grupos que têm posição de prestígio na escola ou na comunidade a que a escola pertence.

É necessário, aqui, que se note a existência de grupos internos ao grupo de docentes da escola. Como em toda estrutura social, formam-se no interior do espaço escolar associações que podem surgir de identidade de ideias, ou por amizade e vizinhança, pela antiguidade ou recente admissão na instituição, pela formação acadêmica – estudaram em uma mesma instituição etc. Além disso, encontram-se também associações estratégicas na luta pela ocupação de cargos na hierarquia da escola, por prestígio ou privilégios na própria organização

escolar ou em outros órgãos do sistema educacional. O diretor de escola deve ser localizado neste grupo, e é dentro da luta para ascensão e manutenção de sua situação que se deve compreender como articula e se articula com os diferentes grupos sociais da escola.

Entre os funcionários, encontramos as mesmas condições de agrupamento que se verificou entre os professores. Já entre os pais, a situação se apresenta de forma distinta. A forma como se relacionam com os demais grupos da escola não depende, necessariamente, de pertencer ou não a um grupo específico de pais. Muitas vezes os pais se associam aos grupos de professores ou à direção, ou fazem-lhes oposição em razão de partilhar de pontos de vista ou interesses opostos aos destes grupos. Muitos buscam prestígio para si e para seus filhos por meio da associação com grupos de prestígio de professores e diretores. Por outro lado, pode-se verificar também uma associação com grupos de oposição aos grupos que se encontram no poder, em razão de identificação ideológica ou de aspectos de gestão, ou ligados a questões exteriores ao ambiente escolar, como disputas políticas no âmbito local, municipal ou no interior do próprio sistema de ensino. Isso não significa que não se possa encontrar grupos de pais formados segundo os aspectos verificados para docentes e funcionários – ideologia, amizade, vizinhança, filhos nas mesmas salas, interesses comuns, história comum anterior ao ingresso na instituição escolar etc.

Nossa intenção, com essa explanação, foi de apresentar alguns aspectos que levam cada escola a se constituir como uma organização de indivíduos com características próprias e distintas umas das outras, embora todas sejam submetidas a um único ordenamento burocrático. Esses elementos assumem importância ainda maior quando se trata de discutir a constituição do conselho de escola. Para além da legislação normatizadora, em cada escola o conselho será constituído como um reflexo das tensões entre os diferentes agrupamentos políticos e sociais e desempenhará um papel que será aquele acordado não explicitamente na legislação, mas segundo os interesses dos grupos da escola. A autoridade do conselho será diretamente proporcional à autoridade e ao prestígio dos seus representantes nos diversos agrupamentos que compõem a escola e à representatividade que lhes reconhecerem.

3.5.2 As relações de poder no interior da escola

Os diferentes agentes escolares apresentam percepções contraditórias a respeito das relações escolares. Frequentemente, exprimem uma relação de amor e ódio com a instituição e associam aspectos de satisfação e frustração.

A política educacional nacional, estadual e municipal constituem os elementos externos que determinam um campo de poder no espaço escolar. Órgãos como secretarias municipais e delegacias regionais introduzem exigências, interferindo na organização e nas atividades da escola, na medida em que impõem exigências de estrutura, relatórios e planejamentos que se interpõem na realização das tarefas cotidianas. Cargos como direção, coordenação e secretaria frequentemente devem abandonar seus afazeres pedagógicos para atender às constantes demandas dos agentes externos. Como a escola é parte de um sistema maior e regida por normas determinadas pelo poder público ao qual está submetida, todos aqueles que têm cargos dirigentes conduzem suas ações pelos aspectos determinados pelos agentes do poder público.

Como organização, a escola segue políticas contraditórias que atendem a interesses de grupos localizados nacional, estadual, municipal e muitas vezes localmente. A comunidade atendida tem pouca influência nos aspectos políticos que determinam as normas e leis do funcionamento da escola dentro do sistema educacional. É ela, entretanto, que está mais próxima e que tem a escola como um dos aspectos de sua vida.

3.5.3 A gestão da escola

Do ponto de vista da administração escolar, não se pode simplesmente esperar que as coisas caminhem sozinhas. Como vimos anteriormente, a escola é uma instituição cuja estrutura e organização são estabelecidas legalmente pelos poderes públicos. Essa organização deve ser regida mediante normas e regulamentações, em parte derivadas da legislação externa, em parte estabelecidas pela própria autoridade escolar. Isso significa que a autoridade responsável pela administração deve estar a par de tudo o que acontece na escola, determinar procedimentos e implementar as ações necessárias para o seu bom andamento. A direção é responsável legal pelo bem-estar físico e mental dos alunos durante o período em que eles se encontram na escola, por isso é preciso atenção em relação ao estado de conservação dos equipamentos escolares e às condições da estrutura física da escola. Também deve se preocupar com questões como saber quem é o responsável por buscar a criança na escola e garantir que ela seja entregue somente para pessoas autorizadas, bem como não permitir que ela retorne sozinha à sua casa. Também são de responsabilidade da direção os conflitos entre os alunos, ou destes com outras pessoas no interior da escola, ou no perímetro externo sob a responsabilidade da escola. Lanchonetes, pessoas em geral, funcionamento de secretaria, segurança e limpeza de banheiros, quadras, equipamentos de laboratórios, bibliotecas e brinquedotecas também são responsabilidades da direção. Além disso, a direção divide com

a coordenação pedagógica a principal tarefa da escola – as atividades pedagógicas de ensino-aprendizagem e avaliação. Pode-se constatar, portanto, que a administração de uma escola não pode ser concebida simplesmente como um conjunto de princípios, métodos e técnicas aplicáveis a uma situação determinada, porque isto pode levar a escola a perder de vista sua finalidade última, que é a educação dos alunos. A atividade de gestão da escola não pode ser reduzida a regras gerais e abstratas, porque ocorre em uma escola específica, concreta, em um local diferente do local das demais escolas, frequentada por alunos diferentes dos alunos das demais escolas, com problemas próprios, com história própria e que existe em condições históricas, sociais e políticas determinadas.

3.5.3.1 Três tipos de gestão da escola

Apresentaremos em seguida as concepções mais comuns de gestão da escola. É necessário observar que estes são modelos gerais e abstratos e que nenhuma escola concreta corresponde exatamente a um tipo preciso descrito. A forma mais comum encontrada nas escolas é híbrida, predominando um ou outro modelo.

Administração tradicional

É baseada na concepção taylorista tradicional, com maior influência da sociologia positivista e da psicologia behaviorista. A realidade, nesse caso, é vista como algo estável e homogêneo, e as relações impessoais são baseadas nas normas burocráticas. O comportamento humano é visto como previsível e passível de ser moldado por controles, normas e regulamentos, que garantiriam uniformidade das ações. Há uma concepção hierárquica de administrador, segundo a qual o diretor, que ocupa o topo, é o principal responsável por adquirir e gerir os recursos necessários para o funcionamento da escola e seu papel é de dirigir e estabelecer as metas e estratégias adotadas por todos os demais membros da escola. A participação da comunidade é reduzida a doações para ajudar no orçamento da escola e a reuniões de avaliação dos filhos.

A gestão é baseada na fragmentação de tarefas, as quais devem ser entregues a pessoas especializadas. Essa concepção parte do princípio de que as diferenças regionais ou locais não afetam a administração, a qual deve ser a mesma para todas as escolas do sistema, o que garantiria eficiência e eficácia. Assim, predomina uma concepção paternalista da escola, na qual prevalece a autoridade do diretor e professores, exigindo-se do aluno uma atitude receptiva, e o que caracteriza as relações é a ausência de comunicação entre os alunos e direção.

Concepção gerencial de gestão

A gestão gerencial é baseada na concepção de qualidade total e tem origem na esfera produtiva industrial. As metas do sistema de ensino são estabelecidas cientificamente a partir de indicadores que refletem as metas econômicas, sociais e políticas. A educação é concebida como treinamento, adestramento ou ajustamento ao sistema, e tem como função a preparação de recursos humanos (mão de obra) necessários para o desenvolvimento social. O aprendizado é baseado em técnicas que são concebidas como o meio mais eficaz de obter a maximização da produção e otimização do funcionamento da sociedade. O papel da escola é organizar o processo de aquisição de competências (capacidade necessária para realizar uma tarefa), habilidades (saber fazer, atitudes adequadas para a realização de tarefas) e conhecimentos específicos, úteis e necessários para que os indivíduos se integrem à máquina do sistema social global. A prática escolar deve ser objetiva e pautada por atividades de natureza mensurável, passíveis de rápida verificação. Não há espaço para subjetividades. A abordagem é sistêmica e consiste na homogeneização do processo de transmissão de informações que, por sua impessoalidade, objetividade e padronização, assume a forma instrucional e pode atingir grandes massas de alunos, como é o caso da educação a distância. O papel do professor é o de facilitar e estimular o comportamento de colaboração. O diretor é definido como uma liderança participativa. O gestor gerencial deve ser um líder, que troca o poder de comando do diretor tradicional pela capacidade de influenciar e mobilizar a comunidade escolar. Deve ser um líder de equipe, capaz de ouvir, apreciar e usar as capacidades de cada um de seus integrantes, fazendo uso das informações que recebe. Procura valorizar as perspectivas e opiniões de todos para garantir a colaboração do grupo.

Seu papel é garantir que a comunidade escolar – professores, pais, alunos, funcionários – ajude a garantir o cumprimento das metas e objetivos, que devem ser estabelecidos pelo diretor de acordo com as diretrizes que recebe dos órgãos de educação superiores. A finalidade da gestão é melhorar o desempenho da escola, com base em uma visão estratégica que busca elevar a posição da escola nos resultados de avaliações nacionais e internacionais; os integrantes da comunidade escolar devem ser instruídos em como contribuir para atingir os fins institucionais, sendo reconhecidos por isso. Os processos de gestão têm como foco a aprendizagem organizacional e estão baseados em padrões de desempenho e efetividade que são monitorados sistematicamente. A comunidade, vista como usuária, deve ser atraída pela direção da escola, com vistas à realização de seus objetivos.

O papel de liderança se faz presente diretamente na orientação da escola no caminho da obtenção de resultados, da satisfação dos beneficiários e usuários e da “adição de valor” no desempenho organizacional. A participação da comunidade deve ser incentivada no cumprimento da missão e de metas institucionais, e, ao final do processo, a direção deve prestar contas e assumir a responsabilidade pública pelos resultados da escola. Tanto os resultados financeiros como o atingimento das metas anuais devem ser analisados por todos para a tomada de decisões futuras com relação aos processos da escola. As críticas e conflitos são considerados incentivos à participação e um modo de atrair a comunidade para participar de projetos. A falta de verbas na escola não é considerada uma falha dos órgãos superiores da educação, mas uma oportunidade para mobilizar a participação da comunidade nos projetos da escola.

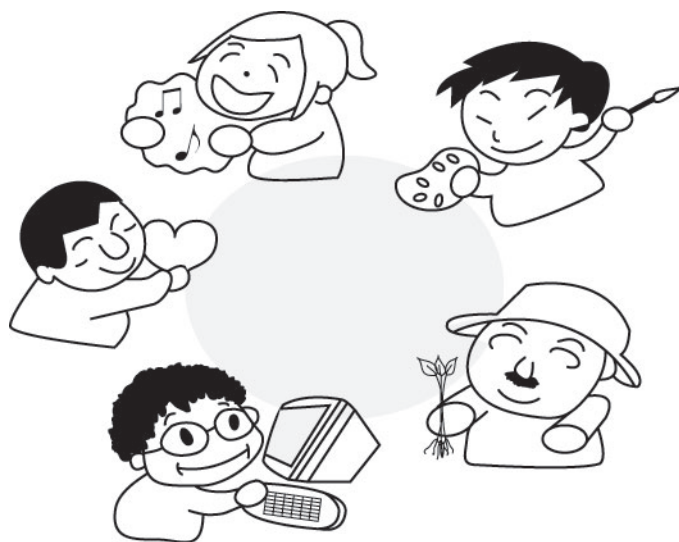
Gestão democrática

A gestão democrática é uma forma de gestão participativa em que toda a comunidade se responsabiliza pela gestão da escola. Essa forma de gestão tem como base a elaboração coletiva do Projeto Político-Pedagógico (PPP) da escola, documento que norteará a gestão e todas as decisões no âmbito escolar. Na concepção de gestão democrática, docentes, pais, alunos e a comunidade na qual a escola está instalada participam da discussão sobre as questões pedagógicas, financeiras e organizacionais. As normas e regulamentos da escola são estabelecidos coletivamente, e todos assumem o compromisso de zelar pelo seu cumprimento.

Segundo Dourado (1998, p. 79), a gestão democrática é um processo de aprendizado e luta política que não se circunscreve aos limites da ação educativa escolar, mas se expande para a possibilidade de criação de canais de efetiva participação democrática no campo social como um todo. Há, portanto, um redimensionamento do papel da escola, que assume o dever de uma educação pública para a democracia.

Entre os principais aspectos da gestão democrática, podemos ressaltar: educação concebida como prática essencialmente política e deve levar à crítica das relações políticas, econômicas e sociais da sociedade capitalista; valorização da experiência vivida como base da relação educativa; educação concebida como prática social e valorização do processo de ensino; compromisso com a democratização e transformação social; a autoridade do diretor não implica ser direto e ter controle, mas ter articulação e mediação.

3.5.3.2 Gestão democrática e participação



O princípio de gestão democrática das escolas públicas constitui um dos pilares da atual política educacional e está indissociavelmente vinculado ao estabelecimento de mecanismos legais e institucionais de participação política. Vincula-se à concepção de que a participação política da população tem papel fundamental na formulação das políticas educacionais, tanto no seu planejamento como na tomada de decisões, no que diz respeito à definição de onde, quando e como utilizar os recursos públicos.

A participação da comunidade da escola em sua gestão constitui um mecanismo que tem como finalidade a propagação de estratégias democratizantes e participativas que valorizam e reconhecem a importância da diversidade política, social e cultural na vida local, regional ou nacional.

A ideia que se encontra na base da concepção de gestão democrática é de que a escola é parte da sociedade e é nela que se dá início ao aprendizado de práticas democráticas e igualitárias, que poderão contribuir para democratizar as relações de toda a sociedade. A comunidade escolar, coordenada pelo seu diretor, e atenta ao contexto das mudanças sociais, deve constantemente refletir sobre o papel da educação escolar, no momento em que estabelece as diretrizes e o planejamento das atividades escolares. A chamada qualidade de ensino é também estabelecida pelo grau de desenvolvimento democrático das relações escolares e do tratamento das questões relativas a desigualdades sociais e diversidade nos elementos curriculares.

Participação, nesta perspectiva, significa não apenas dialogar, conversar ou construir um consenso, mas implementar uma experiência de discussão e

debates de propostas de projetos coletivos para a escola. É um processo de politização, por meio do qual todos os integrantes da escola se posicionam sobre as condições da educação e buscam alternativas políticas para a sua gestão.

Trata-se, acima de tudo, de introduzir por meio da escola uma nova prática política, na qual a atual forma de participação, reduzida ao voto no período eleitoral, possa gradualmente ser substituída por um processo de discussão em toda a sociedade.

A questão da participação, em especial a partir de 1968, está permanentemente presente na discussão a respeito das formas de administrar. É difícil definir as causas dessa importante mudança. Isso significou nada menos que uma revisão dos pressupostos teóricos do taylorismo e a sua substituição, mesmo que muito lentamente, por valores contemporâneos, como flexibilidade, tolerância com as diferenças, relações mais igualitárias, justiça e cidadania. Nunca mais o padrão de relacionamento autocrático, hierárquico e formalista do taylorismo recuperou o prestígio.

O mundo todo passou por mudanças culturais após a Segunda Grande Guerra, atingindo uma espécie de clímax com as manifestações de 1968. O comportamento individual, a estrutura familiar, a sexualidade e as instituições foram fortemente questionados. Era de se esperar que as organizações reagissem a esse processo, procurando adequar-se ao seu tempo. Um dos resultados palpáveis foi a introdução da ideia de participação como alternativa administrativa e estratégica.

Fonte: Gutierrez & Catani (1998).

3.5.3.3 Os conselhos escolares como espaço de mediação no processo de gestão

Se considerarmos os possíveis contornos que assumem as relações entre os diferentes agentes no interior da instituição escolar e a multiplicidade e amplitude dos elementos que interferem em sua organização, deve-se levar em conta que a escola constitui um espaço de tensões e conflitos, dos quais muitos não são visíveis, não se encontram explícitos ou sequer são plenamente conscientes para os diferentes agentes. Dado que o espaço escolar é o resultado da interação de diferentes grupos que se organizam em outros subgrupos, pode-se procurar estabelecer que papel o conselho assume nessa organização.

Nessa perspectiva, o conselho escolar pode ser concebido como um espaço de mediação entre os diferentes agentes, para a exposição de posições

antagônicas, conflitos e proposições, com o objetivo de se conhecer o que pensam os diferentes interlocutores e de se buscar estratégias para superar as divergências sem, com isso, perder as diferenças de opiniões e multiplicidade de posições. Trata-se de criar, por meio do conselho, um espaço público no interior da escola, onde diferentes agentes possam assumir posições divergentes e que, ao final, todos os interlocutores reconheçam sua posição de igualdade. Ao mesmo tempo, o conselho seria capaz de estender esse espaço público para todo o espaço escolar, porque não apenas os representantes devem ser considerados iguais, mas todos os demais agentes escolares. Tal condição seria um passo importante na direção da redução das relações autoritárias, dos preconceitos de gênero, sociais ou étnicos.

Essa concepção de conselho pode gradualmente mudar a forma como se realiza a participação da comunidade na escola.

3.5.4 O papel do diretor e a forma de provimento da função de diretor na escola pública

Na forma tradicional e gerencial, o diretor assume o papel central na determinação dos passos da educação escolar. Na concepção democrática, o papel do diretor assume a perspectiva de propiciar a participação da comunidade e implementar o que foi determinado por ela no conselho de escola e no PPP. Para que esses objetivos sejam alcançados, o diretor deve abrir mão da sua tradicional posição de poder e compreender que ele não é um provedor ou líder animador da escola, mas um agente de implementação de estratégias e ações democráticas que levem a uma, cada vez maior, participação e democratização da gestão da escola.

O fato de o cargo de diretor ser estabelecido legalmente e de pesar sobre ele a responsabilidade com o bem-estar da escola não pode servir de argumento contra a democratização da gestão. Também o Presidente da República, o Governador de Estado e o Prefeito respondem pela saúde física e econômica de seus governados e encontram-se submetidos à lei. Embora gozem de certa autonomia para deliberação, devem sempre responder legalmente e implementar o que foi deliberado pelo legislativo. Desse ponto de vista, a gestão democrática seria a extensão para a esfera escolar da concepção e dos dispositivos de democracia que já existem constitucionalmente para a gestão nacional do Estado brasileiro.

Isso não significa que o diretor tenha perdido atribuições, mas que elas são agora partilhadas por um conselho de escola, que o apoia e auxilia nas decisões políticas. A figura do diretor, embora tenha sido redesenhada, permanece central para a gestão e organização da escola e implementação da democracia na comunidade escolar. Por esse motivo, é essencial que se discuta a forma como o seu ocupante ascende ao cargo.

De acordo com Dourado (1998, p. 82), as formas mais usuais de provimento das escolas públicas têm sido: a) diretor livremente indicado pelos poderes públicos (estados e municípios); b) diretor de carreira; c) diretor aprovado em concurso público; d) diretor indicado por lista tríplice ou sêxtupla; e) eleição direta pela comunidade.

A primeira dessas formas é a mais usual, principalmente nas escolas municipais. Nesse caso, o indicado pelo Prefeito, Secretário Municipal ou, no caso do Estado, pelo Secretário Estadual de Educação, exerce uma função de confiança e é demissível, *ad nutum*, isto é, pode ser demitido a qualquer momento pela autoridade que o nomeou. A segunda modalidade tem uso reduzido, e o acesso ao cargo obedece a critérios hierárquicos de pontuação ou tempo de serviço, cargos anteriores, titulação acadêmica, merecimento, distinção etc. A modalidade de concurso é aquela que melhor atende aos princípios de provimento de cargos públicos estabelecidos constitucionalmente.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, aos seguintes aspectos:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas, ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Fonte: Brasil (2012).

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

O processo de eleição direta pela comunidade de diretores vem sendo considerado por muitos de seus defensores como a forma mais legítima de estabelecer o ocupante do mais elevado cargo da escola. Seu principal argumento é considerar a ação de direção da escola um ato político por excelência, que deve ser preenchida segundo critérios políticos e não de competências técnicas ou proximidade partidária. Da mesma forma que ocorre na administração pública, a função de diretor seria semelhante àquelas exercidas pelos cargos políticos majoritários, isto é, presidente, governadores e prefeitos.

3.5.4.1 Diretor: cargo e função

Como o acesso a cargos públicos, constitucionalmente, só pode ser realizado mediante concurso, todos aqueles que realizam as funções estabelecidas para um cargo sem terem sido aprovados em concurso adequado são demissíveis *ad nutum*, isto é, segundo o desejo de quem os nomeou, ainda que tenham sido eleitos em sufrágio público e direto.

Cargo e função

De acordo com a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da união, das autarquias e das fundações públicas federais:

“Art. 3º **Cargo público** é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão” (BRASIL, 1990).

Já a **função** pode ser definida como um conjunto de tarefas e responsabilidades atribuídas a um determinado cargo ou a servidores para a execução de serviços eventuais pela administração pública.

3.6 Considerações finais

Nesta unidade, apresentamos as mudanças no campo da administração ocorridas após a implementação do projeto neoliberal e os efeitos das mudanças tecnológicas na esfera produtiva. Tratamos ainda da organização da escola e das relações que caracterizam o espaço escolar para determinar os tipos de gestão e o papel da participação e dos conselhos escolares.

Como podemos constatar ao longo do texto, uma das características principais do processo administrativo é a adequação dos meios aos fins. A administração clássica taylorista, como vimos na segunda unidade, propôs uma organização da produção baseada na fragmentação. A produção passou a ser mensurável segundo um padrão rigoroso do tempo necessário para a sua execução. A intenção era tornar o processo produtivo mais eficiente. Um dos principais efeitos da administração taylorista foi a separação entre o planejamento e a execução do trabalho. O *sistema de Taylor* teve como função direcionar o processo de produção

segundo os interesses do proprietário do capital. Esse modelo de administração só começou a mudar significativamente com a crise econômica que atingiu a economia mundial, já a partir de 1970, com impacto maior no ano de 1980. Ocorre então um deslocamento dos trabalhadores da área de manufatura para o setor financeiro, de modo que gerenciar e racionalizar recursos passa a ser mais importante do que produzir. Com a aceleração das mudanças tecnológicas, os projetos multianuais que previam metas e mudanças apenas em longo prazo deixaram de ser adequados, o que determinou uma reestruturação do mercado e da produção. A rigidez do sistema produtivo foi ultrapassada pela extrema maleabilidade do mercado financeiro. Decorre daí a reorganização da política econômica mundial, que levou as corporações a entrar em um novo período de racionalização, reestruturação e intensificação do controle do trabalho. A nova concepção apoiou-se na flexibilização dos processos e no mercado de trabalho, nas novas tecnologias e no marketing, responsável pela elevação dos padrões de consumo. No campo político, a crise do modelo do Estado de bem-estar social, provocado pelo elevado déficit das economias europeias, abriu espaço para a expansão de um modelo econômico e político que já vinha sendo gestado desde o final da Segunda Grande Guerra: o neoliberalismo.

Essas mudanças nas esferas econômica e política trazem consequências para a esfera social, e a educação passa a ser objeto de atenção renovada. De um lado, o Brasil, após o período de autoritarismo dos governos militares, passa por uma reestruturação das relações de poder entre governantes e sociedade, por meio da concepção de gestão democrática. Por outro lado, os setores liberais buscam adequar a economia e o sistema produtivo brasileiro às mudanças ocorridas na esfera produtiva em nível mundial. São constituídas, assim, duas posições políticas que apresentam concepções distintas de gestão democrática, cada uma com uma interpretação própria do papel da participação coletiva na gestão pública. Há uma ressignificação da concepção de participação, que é acompanhada de uma reconfiguração da sociedade civil.

O Estado retira-se gradualmente da sua condição de garantidor de direitos, a qual passa para a esfera do mercado. Ou seja, saúde, educação em previdência passam a ser geridos pelo setor privado, e os direitos trabalhistas passam a ser eliminados em nome da livre negociação entre patrões e empregados e da flexibilização do trabalho, imposta pelas mudanças na esfera produtiva.

Também o trabalho do professor é afetado por essas novas políticas e as reformas promovidas nesse setor são marcadas pela padronização e massificação dos processos administrativos e pedagógicos. Deu-se início a um processo de racionalização do sistema, com a redefinição dos setores em que se deveria aplicar os recursos e elevação do controle central das políticas implementadas.

Essa forma de gestão nada tem de democrática, pois, embora também conte para seu sucesso com a participação da comunidade, apresenta uma concepção de participação distinta daquela entendida pela gestão democrática. Enquanto para esta última a participação é elemento de determinação das ações e políticas pedagógicas e organizacionais da escola, na gestão de resultados a participação da comunidade é uma estratégia para estabelecer parcerias de financiamento da escola.

Na sequência, procuramos estabelecer o papel da escola como organização social e o caráter da participação dos diferentes agentes da comunidade educacional. A escola contemporânea é uma organização burocrática instituída pelo Estado e integra um sistema cuja tarefa é a promoção da instrução pública, e uma de suas funções é introduzir o indivíduo, por meio da socialização e da constituição de disposições de conformidade, em uma sociedade na qual seu sucesso estará diretamente vinculado à crença nos princípios propagados pelo sistema escolar. Observamos que para ser possível uma gestão democrática, é necessário que se compreenda que em toda instituição social, incluindo a escola, existem grupos internos que se associam por motivos ou interesses distintos. Como em toda estrutura social, formam-se no interior do espaço escolar associações que podem surgir por identidade de ideias, por amizade e vizinhança, pelo grande tempo de trabalho ou recente ingresso na instituição, pela formação acadêmica ou por razões estratégicas, na luta pela ocupação de cargos na hierarquia da escola, por prestígio ou privilégios na própria organização escolar ou em outros órgãos do sistema educacional. Isso significa que, para além da legislação normatizadora, em cada escola o conselho será constituído como um reflexo das tensões entre os diferentes agrupamentos políticos e sociais e desempenhará um papel que será aquele acordado, não explicitamente na legislação, mas segundo os interesses dos grupos da escola. A autoridade do conselho será diretamente proporcional à autoridade e ao prestígio dos seus representantes nos diversos agrupamentos que compõem a escola e à representatividade que lhes reconhecerem.

Procuramos ainda, nesta unidade, apresentar os três tipos de gestores mais comuns, do ponto de vista da democratização da participação da comunidade na escola: a administração tradicional, a gestão gerencial e a gestão democrática. Na administração tradicional, a gestão é baseada na fragmentação das tarefas que devem ser entregues a pessoas especializadas, predominando a autoridade do diretor e dos professores. Na concepção gerencial de gestão, o papel da gestão é a maximização e otimização dos sistemas de produção. O diretor é definido como uma liderança participativa, capaz de influenciar e mobilizar a comunidade escolar para que se atinjam os objetivos e metas estabelecidos pelos órgãos

de educação superiores. A finalidade da gestão é elevar o desempenho da escola, orientado por uma visão estratégica que busca elevar a posição da escola nos resultados de avaliações nacionais e internacionais. Na gestão democrática, toda a comunidade se responsabiliza pela gestão da escola. Essa forma de organização tem como base a elaboração coletiva do Projeto Político-Pedagógico (PPP) da escola, que deve ser o documento que norteará a gestão e todas as decisões no âmbito da escola. Na concepção de gestão democrática, docentes, pais, alunos e comunidade onde a escola se encontra instalada participam da discussão sobre as questões pedagógicas, financeiras e organizacionais. As normas e regulamentos da escola são estabelecidos coletivamente, e todos assumem o compromisso de zelar pelo seu cumprimento.

Finalmente, tratamos do papel do diretor. Na forma tradicional e gerencial, o diretor assume o dever central na determinação dos passos da educação escolar. Na concepção democrática, o diretor assume a perspectiva de propiciar a participação da comunidade e implementar o que foi determinado por ela no conselho de escola e no PPP.

3.7 Estudos complementares

ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). *O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005.

KRAWCZYK, N. A gestão escolar: Um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 20, n. 67, p. 118-149, ago. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n67/v20n67a04.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2012.

LÜCK, H. (Org.). Gestão escolar e formação de gestores. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 1-195, fev./jun. 2000. Disponível em: <http://www4.inep.gov.br/download/cibec/2000/em_aberto/emaberto72.pdf>. Acesso em: 18 maio 2012.

MENDONÇA, E. F. Estado Patrimonial e Gestão democrática do ensino público no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 22, n. 75, ago. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s010173302001000200007&script=sci_arttext>. Acesso em: 18 maio 2012.

OLIVEIRA, D. A. *Profissão docente e gestão democrática da educação*. Disponível em: <<http://www.sinprominas.org.br/imagensDin/arquivos/363.doc>>. Acesso em: 3 maio 2011.

PARO, V. H. *Estrutura da escola e prática educacional democrática*. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-2780--Int.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2012.

_____. *A gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Ática, 2002.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República do Brasil. Brasília: Senado, 1988.
- _____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, 12 dez. 1990.
- _____. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, 05 jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 28 mar. 2012.
- BRAVERMAN, H. *Trabalho e capital monopolista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- CANDIDO, A. A estrutura da escola. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; FORACCHI, M. M. (Orgs.). *Educação e sociedade*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1983.
- CASTELLS, M. *O poder da identidade*. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CHIAVENATO, I. *Teoria geral da administração*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001. v. 1.
- _____. *Teoria geral da administração*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2002. v. 2.
- DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2011.
- DOURADO, L. F. A escolha dos dirigentes escolares: política e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. *Gestão Democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998.
- DRUCKER, P. F. *Administração, tarefas, responsabilidades, práticas*. Tradução de Carlos A. Malferrari. São Paulo: Pioneira, 1975.
- ENQUITA, M. *A face oculta da escola*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.
- ETZIONI, A. *Organizações Modernas*. 5. ed. São Paulo: Pioneira, 1976.
- GERGEN, K. J. *El yo saturado: Dilemas de identidad en el mundo contemporáneo*. Barcelona: Paidós, 1997.
- GOHN, M. G. *Movimentos sociais: espaços de educação não formal da sociedade civil*. Disponível em: <<http://noticias.universia.com.br/destaque/noticia/2004/04/02/519734/movimentos-sociais-espacos-educao-no-formal-da-sociedade-civil.html>>. Acesso em: 07 maio 2012.
- GUTIERREZ, G. L.; CATANI, A. M. Participação e Gestão escolar: conceitos e potencialidades. In: FERREIRA, N. S. C. *Gestão Democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998.

- HARVEY, D. *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 1993.
- HOUAISS, A.; VILLAR, M. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- LODI, J. B. *História da administração*. 6. ed. São Paulo: Pioneira, 1978.
- MAXIMIANO, A. C. A. *Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MONTAÑO, C. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2005.
- MOTTA, F. C. P. *Teoria geral da administração: uma introdução*. 9. ed. São Paulo: Pioneira, 1981.
- NEGRÃO, J. J. Para conhecer o Neoliberalismo. São Paulo: Publisher Brasil, 1998, p. 41-43. Disponível em: <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/globalizacao/consenso.html>>. Acesso em: 15 set. 2010.
- OLIVEIRA, D. A. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 89, set./dez. 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22614>>. Acesso em: 03 maio 2011.
- TEDESCO, J. C. *O novo pacto educativo: educação, competitividade e cidadania na sociedade moderna*. Tradução de Otacílio Nunes. São Paulo: Ática, 1998. (Série Educação em ação).
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*. Jomtien: Unesco, 1990. (Documento elaborado a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na Tailândia em 1990).
- WILSHIRE, B. Mimetic Engulfment and Self-Deception. In: RORTY, A. *Self-Deception*. Berkeley: University of California Press, 1988.

SOBRE OS AUTORES

Celso Luiz Aparecido Conti

É doutor em educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), professor do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e coordenador do curso de Especialização em Gestão Escolar do Programa Escola de Gestores, da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação.

Sandra Aparecida Riscal

É doutora em educação pela Unicamp, professora do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFSCar e vice-coordenadora do curso de Especialização em Gestão Escolar do Programa Escola de Gestores, da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação.

Flávio Reis dos Santos

É doutorando em Educação pela UFSCar, mestre em Políticas Sociais pela Universidade Cruzeiro do Sul (Unicsul), professor do curso de Pedagogia da UAB-UFSCar e professor titular de História do Quadro do Magistério, da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo.

