

## **A ESCOLA ENQUANTO ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA: A Gestão Escolar na perspectiva dos Diretores Escolares de Cascavel**

Adrian Alvarez Estrada<sup>1</sup>

Edaguimar Orquizas Viriato<sup>2</sup>

Universidade Estadual do Oeste do Paraná

### **RESUMO**

O presente artigo é resultado da pesquisa “Organização burocrática e gestão escolar: a perspectiva dos diretores da rede municipal de ensino de Cascavel”, financiada pela Fundação Araucária, que buscou compreender a concepção vigente que os diretores da rede municipal de ensino possuem acerca de gestão e sua relação com a burocracia escolar. Para tanto, identificamos as principais matrizes teóricas acerca da organização burocrática bem como sua inserção no âmbito das organizações educativas. Realizamos ainda uma pesquisa de campo, por meio de questionários, com os diretores de escolas da rede municipal de Cascavel, para identificar o grau de burocratização das unidades escolares, e a forma como os diretores percebem e agem diante dessa realidade.

Palavras-chave: Escola; Gestão Escolar; Burocracia; Organização

### **SCHOOL AS A BUREAUCRATIC ORGANIZATION: Management School in the perspective of the Principals of Cascavel**

### **ABSTRACT**

This article resulted of the research “bureaucratic organization and school management: the perspective of the directors of the municipal school from Cascavel”, financed by Fundação Araucária, which tried to understand the conception the directors of the municipal schools have about management and its relationship with the school bureaucracy. To do so, we identify the main theoretical matrices about the bureaucratic organization and its inclusion within educational organizations. We also performed a field survey, using questionnaires, with the school directors of the municipal schools, to identify the level of bureaucratization of school units, and how managers perceive and act on that reality.

Keywords: school; school management; bureaucracy; organization

### **Introdução**

O presente artigo resulta da pesquisa “Organização burocrática e gestão escolar: a perspectiva dos diretores da rede municipal de ensino de Cascavel”<sup>3</sup> e busca compreender a concepção vigente que os diretores da rede municipal de ensino possuem acerca de gestão e sua relação com a burocracia escolar.

Para atingir o objetivo elencado, identificamos as principais matrizes teóricas acerca da organização burocrática bem como sua inserção no âmbito das organizações educativas. Realizamos ainda uma pesquisa de campo, por meio de questionários, com os diretores de escolas da rede municipal de Cascavel, para identificar o grau de

burocratização das unidades escolares, e a forma como os diretores percebem e agem diante dessa realidade.

A elaboração do questionário passou por um processo de validação, e foi reelaborado, até obter uma forma aceitável. O universo de pesquisa era composto em sua totalidade por 60 unidades escolares (entre as escolas situadas na zona urbana e as da zona rural do município de Cascavel). Houve o retorno de 47 questionários respondidos (78%) e 13 questionários não devolvidos (22%). Em termos quantitativos, o número de questionários devolvidos é significativo, e evidencia a disposição, ainda que tímida, dos diretores em refletir sobre os desafios cotidianos de sua gestão.

### **Algumas considerações em torno da burocracia**

A organização burocrática é o tipo de sistema social dominante nas sociedades modernas, sendo uma estratégia de administração e de dominação; sendo berço e fruto da burocracia, com a qual pode inclusive ser identificada. Os estudos sobre burocracia são, hoje, cada vez mais frequentes.

Embora seja aparentemente simples a constatação da força burocrática, o fenômeno burocrático é de difícil conceituação. Na verdade, quando falamos de burocracia, associamos uma série de fenômenos associados: uma classe dominante; uma camada de altos funcionários públicos e administradores; determinados tipos de organização (empresa, estado, escola, etc.) Quando analisada historicamente, entende-se que a burocracia é um grupo social que se separa do resto da sociedade e se impõe a ela, dominando-a. Essa dominação é feita através de organizações como o Estado, as empresas, as escolas, dentre outras que

transmitem um modo de pensar que nada tem a ver com o ideal de um homem metódico integral, mas sim com o atingimento de dados fins práticos, através de um cálculo cada vez mais preciso dos meios a serem utilizados. (MOTTA, 2000, p. 12-13)

Historicamente percebemos que a burocracia floresceu intensamente desde as civilizações antigas, onde não era um instrumento auxiliar do capital, como hoje é nas sociedades contemporâneas. Nas civilizações antigas a burocracia era, de fato, uma classe que administrava uma ou várias coletividades, explorando-as através do recolhimento de tributos, como no Egito Antigo, característico do modo de produção asiático. Este surge quando a sociedade produz mais do que consome, isto é, quando aparece o excedente econômico. Esse excedente é apropriado por uma minoria de indivíduos que tratam da supervisão centralizada, que recruta e emprega mão-de-obra relativamente abundante. Assim sendo, surge a necessidade de se planejar a produção. Isto é feito por uma burocracia que cuidaria, dentre outras coisas, também da guerra. O que ocorria no Egito também acontecia em outras localidades, como China, Mesopotâmia e Peru. Por exemplo, o camponês chinês não se organiza; apenas cultiva a terra segundo um plano elaborado por funcionários intelectualizados, que também controlam a execução do plano.

A burocracia monopoliza todo o conhecimento e o mantém em segredo. A burocracia tem e sempre teve no segredo uma de suas armas fundamentais. Esse segredo é mantido através de uma hierarquia rígida que controla as informações. (MOTTA, 2000, p. 14-15)

Dessa forma, a burocracia caracteriza-se pela separação entre os que executam e os que planejam, organizam, dirigem e controlam. A história da burocracia é, em grande medida, a história do divórcio entre trabalho manual e trabalho intelectual, e esse divórcio é explicado pelas diferentes formas de cooperação. Cooperação aqui entendida como vários indivíduos trabalhando juntos para atingir determinado objetivo, no mesmo processo de produção, ou em processos diferentes, mas com alguma conexão.

As organizações burocráticas estão vinculadas à estrutura social, isto é, reproduzem uma estrutura social característica de uma formação social. Esta reprodução importa em uma dada sociedade, em um dado sistema econômico. A reprodução de uma formação social capitalista e burocrática implica na reprodução do sistema de classes sociais que o caracteriza através da acumulação do capital, da reprodução da força de trabalho, da reprodução das relações de poder e submissão e das idéias que os homens têm das relações sociais em geral. (MOTTA, 2000, p. 33)

### **A organização burocrática e a escola**

A organização burocrática é o tipo de sistema social dominante nas sociedades modernas, sendo apresentada como uma estratégia de administração e de dominação.

As organizações burocráticas têm, como uma de suas principais funções, a reprodução do conjunto de relações sociais determinadas pelo sistema econômico dominante, ou seja, constituem uma categoria histórica inserida na história dos modos de produção. Entretanto, a organização burocrática não é estudada sistematicamente como produto de determinações históricas que refletem determinado estágio da economia e da técnica, mas como um objeto natural, como se fosse a única forma existente e possível de organização.

As organizações devem ser entendidas historicamente como formatos institucionais decorrentes da prática da tecnoburocracia enquanto categoria social ascendente<sup>4</sup>. Dessa forma, manufatura, mecanização e automação são alguns estágios decisivos na consolidação de um projeto hegemônico. O poder da tecnoburocracia deriva do controle da técnica e das organizações. A história do capitalismo é a história do aperfeiçoamento desses mecanismos de controle, algo que se torna mais visível no atual estágio de integração tecnológica e econômica em que vivemos.

Não há qualquer possibilidade de se compreender a questão da organização e do poder no capitalismo, sem referência à relação central nesse modo de produção que é a mais-valia. Isto significa que capital e trabalho mantém uma relação dinâmica, na qual o segundo busca reduzir o tempo que incorpora no produto e o primeiro busca reduzir o tempo incorporado na força de trabalho. As formas assumidas pela luta dos trabalhadores incluem tanto a resistência e o rompimento da disciplina da fábrica quanto à apresentação de reivindicações de caráter imediato. A resposta capitalista às reivindicações consiste no aumento da produtividade, que pode resultar de uma diminuição do valor dos insumos, bem como de uma reorganização dos processos de fabricação de forma a reduzir os insumos por cada unidade produzida, ou ainda, de diferentes combinações dos dois movimentos. (BERNARDO, 1985, p. 85-86)

A história da produção capitalista é a história da relação capital e trabalho; portanto, da mais-valia, que se imbrica com práticas sociais antagônicas das classes capitalistas que incluem capitalistas particulares e capitalistas coletivos, ou seja, burgueses e tecnoburocratas ou gestores, por um lado, e trabalhadores, por outro. Dessa forma, o desenvolvimento das forças produtivas, isto é, o desenvolvimento tecnológico e a evolução das formas de cooperação capitalistas, não podem ser desvinculados das classes sociais

constitutivas do capitalismo. Se a manufatura significou a perda por parte do trabalhador do controle do processo de trabalho, em termos tempo, espaço e cadência, ela significou também a consolidação das funções gerenciais de planejamento, coordenação e controle do processo de produção e da força de trabalho. A mecanização, por sua vez, implicou a perda por parte do trabalhador do controle das operações em que o trabalho já fora dividido e então transferido para a máquina, a qual subordina e determina tanto o ritmo quanto o comportamento do trabalhador, inaugurando uma nova era de tecnologia disciplinar imposta ao trabalhador via sistema de recompensas e punições que caracteriza o formalismo burocrático com seus estatutos, regimento, regulamentações e monopólio da tecnoburocracia. A automação significa a perda do contato com a matéria-prima e com a máquina executora, isto é, a perda do contato com o mundo do trabalho, que passa agora a ser entendido enquanto polivalência, comunicação e atenção, isto é, enquanto vigilância de sistemas integrados de produção que implicam tarefas múltiplas e intercambiáveis. A contrapartida dessa perda é a concentração de poder no capital privado e coletivo, que depende agora de uma tecnologia de formação de consenso, necessário à produção integrada. (MOTTA, 2004)

As lutas operárias permeiam todas as fases da história da produção capitalista e têm levado sempre a respostas por parte dos capitalistas particulares e da tecnoburocracia. Estes, no seu afã de aumentar a produtividade, estão sempre introduzindo inovações nos processos de produção.

Um dos princípios fundamentais que rege as organizações é o princípio da eficiência. Nas organizações burocráticas a eficiência – ou a busca pela eficiência – é um princípio vital. Isso justifica o fato de que o principal objetivo da administração da organização é o aumento da eficiência (pelo menos em tese).

Essa preocupação já era manifestada em Hegel, quando ao estudar a burocracia, entendia que: “as principais vantagens de uma organização burocrática centralizada são a máxima simplificação e eficiência na gestão dos negócios do Estado”. (HEGEL apud SHAW, 1992, p. 98)

Então, ato racional é aquele coerente com os fins visados; ato eficiente (produtivo) é aquele que não apenas é coerente aos fins visados, mas também exige o mínimo dispêndio de esforços/custos, maximizando os resultados. A partir daí pode-se inferir que a organização é o sistema social que se administra segundo o critério de eficiência, no qual as decisões são tomadas sempre tendo em vista o aumento de produtividade.

Esta conceituação de organização burocrática permite situá-la entre os demais sistemas sociais, caracterizando-a como um fenômeno social dominante no mundo moderno, contrastando com sistemas sociais inorganizados (multidão, grupos, etc.), sistemas semi-organizados (família, grupo informal, empresa familiar, etc.) e sistemas organizados (Estado, Escola, Universidade, Exército, etc.)

A organização burocrática possui algumas características básicas. Hegel (apud SHAW, 1992, p. 97-98) atribuía às seguintes características organizacionais à burocracia moderna:

- 1) Há uma divisão funcional de jurisdição, de acordo com as diferentes atividades;
- 2) Os ramos divididos são articulados pelo princípio da hierarquia.
- 3) O cargo é separado do seu ocupante; não há vínculo natural ou necessário entre ambos.
- 4) Desde que as operações da burocracia tenham sido definidas, os burocratas não precisam ser gênios. Os critérios para entrada no

serviço público são conhecimento e prova de habilidade por meio de exames, não por berço ou status.

- 5) A moderna burocracia tende a mudar o tipo tradicional de estratificação social, porque o talento torna-se o principal critério para recrutamento. É a organização mais apropriada para uma sociedade igualitária.
- 6) Os burocratas vivem do salário fixado e pago pelo Estado de forma a serem independentes de influências externas. Devem exercer sua autoridade de conformidade com o bem público.
- 7) As principais vantagens de uma organização burocrática centralizada são a máxima simplificação e eficiência na gestão dos negócios do Estado

Entretanto, Hegel também tem consciência dos riscos da burocracia moderna e vê dois maiores problemas. Primeiro, se a divisão do trabalho for excessiva, as atividades dos incumbentes tornam-se mecânicas. Assim, os burocratas precisam de educação ética para cultivarem a capacidade de avaliar as atividades públicas de uma perspectiva universal. Segundo, os burocratas devem ser responsáveis por suas ações. Hegel propõe dois métodos de controle, um interno e outro externo. O controle interno consiste na educação ética e disciplina organizacional. O controle externo é a supervisão pelo soberano e pelas instituições da sociedade civil. (SHAW, 1992, p. 98)

Para Weber, o quadro administrativo burocrático possui um tipo específico de dominação, a dominação legal que é baseada na “crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação”. (WEBER, 1994, p. 141)

De acordo com Bresser & Motta (2004), a burocracia possui um caráter formal, impessoal e profissional. O caráter formal da burocracia é definido, entre outros aspectos, por um conjunto de regras abstratas estatuídas com determinadas intenções. Possui normas escritas e exaustivas, com o objetivo de que os fins visados sejam alcançados. Através dessas normas a organização tenta prever todas as ocorrências e comportamentos possíveis, o que garantiria, pelo menos em tese, a eficiência e a racionalidade da organização. São quatro características que definem seu caráter formal das burocracias: autoridade formal; normas escritas e exaustivas; caráter hierárquico e divisão do trabalho realizada em termos de cargos abstratamente definidos.

De acordo com Weber (2000, p. 3-4), na esfera pública a “autoridade burocrática”, e na esfera privada a “administração burocrática” caracterizam-se por

1. Las actividades normales exigidas por los objetivos de la estructura gobernada burocráticamente se reparten de manera estable como deberes oficiales.
2. La autoridad que da las órdenes necesarias para la alternancia de esos deberes está repartida de manera estable y rigurosamente delimitada por normas referidas a los medios coactivos, físicos, sacerdotales o de otra especie, de que pueden disponer los funcionarios.
3. El cumplimiento normal y continuado de esos deberes, así como el ejercicio de los derechos correspondientes, es asegurado por un sistema de normas; sólo pueden prestar servicios aquellas personas que, según reglas generales, están calificadas para ello.

A outra característica das burocracias que expressa sua racionalidade é o caráter impessoal.

A Burocracia é mais plenamente desenvolvida quanto mais se desumaniza, quanto mais completamente alcança as características específicas que são consideradas como virtudes: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos pessoais, emocionais e irracionais, que escapam ao cálculo. (WEBER apud MOTTA, 2004, p. 17).

Nesse sentido, nas burocracias não há espaço para sentimentalismo, favoritismo, gratidão, para demonstrações de antipatia ou simpatia. A última característica das organizações burocráticas em relação à racionalidade são os administradores profissionais, que buscam eficiência máxima. Eles possuem um conhecimento técnico especializado e também são treinados. A seguir, uma breve descrição do perfil desses administradores, de acordo com Motta (2004, p. 19-22) e Weber (1994, p. 144-145):

1) O administrador é um especialista. Nesse caso, o conhecimento especializado, em tese, ajuda o seu trabalho ser eficiente. Esse tipo de conhecimento é comprovado através de títulos e são submetidos a testes;

2) O administrador tem como atividade principal e única a organização, sua principal fonte de renda, e dele sai seu prestígio e posição social;

3) O administrador não possui meios de produção, ele o faz em nome de terceiros;

4) O administrador desenvolve um espírito de fidelidade ao cargo, é um processo de identificação do funcionário com a empresa;

5) O administrador recebe uma remuneração em dinheiro;

6) O administrador é nomeado por um supervisor hierárquico;

7) O mandato do administrador é por tempo indefinido;

8) O administrador segue uma carreira, terminando, via de regra, com direito, no final a aposentadoria.

Sintetizando, para Weber (2000, p. 47-48) a administração burocrática é superior aos demais tipos de administração, pois

Precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de desacuerdos y de costos materiales y personales son cualidades que, en la administración burocrática pura, y fundamentalmente en su forma monocrática, alcanzan su nivel óptimo. La burocracia planificada es, en los mencionados aspectos, comparativamente superior a las restantes formas de administración, colegiada, honorífica y no profesional. Incluso, tratándose de tareas complejas, el trabajo burocrático a sueldo resulta no sólo más preciso sino también, en última instancia, menos costoso que el servicio ad honorem formalmente no remunerado. (WEBER, 2000, p. 47-48)

Como foi dito acima, a organização burocrática tem por características básicas ser um sistema racional, formal e impessoal, ou seja, ela busca um nível alto de eficiência, por isso possui um sistema de normas, escritas e exaustivas, com isso busca a previsão dos indivíduos através destas, e não leva em consideração o aspecto emocional das pessoas que fazem parte dela. Mas até então a organização de acordo com Weber está na sua forma pura no seu “tipo ideal”, é preciso entender que não existe uma organização tão eficiente há ponto de prever todo o comportamento do ser humano, tanto que não é difícil encontrar burocracias ineficientes, é assim que é vista no popular.

No seu “tipo ideal”, Weber estudou a burocracia na sua forma abstrata e estática, não a estudou em processo, modificada pelos homens que dela fazem parte, por seus

valores, crenças, por seus sentimentos e necessidades. Quem tira o caráter perfeito da burocracia no tipo ideal é o próprio homem.

Ainda em seu quadro ideal as organizações burocráticas têm como característica principal e desejada o da *previsão*, ela é feita através da formalização das normas exaustivas, dessa forma ela cumpre seu destino, de ser antes de qualquer coisa, um sistema eficiente com mínimo de esforços. Mas o que ocorre é o contrário, pois na prática essa *previsão* é falha, então surgem às disfunções das burocracias, que não são objeto de análise neste texto.

A escola é amplamente burocratizada. Percebe-se isso nos exames, nos critérios de seleção, de promoção e nos programas. “A compulsão burocrática transparece claramente no meio acadêmico” (MOTTA, 2004, p. 232). Sua segurança e conformidade – que procura inculcar – parecem tranquilizar a sociedade. Os frutos da escola não são apenas os frutos de uma burocracia, com todas as suas implicações, mas são os futuros reprodutores de uma sociedade burocrática, reprodutora das relações sociais presentes em suas bases. (MOTTA, 2004)

O saber que é transmitido nas escolas não apenas está relacionado com a divisão técnica do trabalho existente na sociedade, mas também com a divisão social correspondente. Da escola saíram os burocratas, mas também os operários, os empresários e os ideólogos. A escola reproduz, também, o seu próprio corpo docente, na medida em que é das diversas áreas do sistema escolar e do percurso pela carreira acadêmica que saem os professores. A escola, com os seus professores, pode ser um lugar de desmascaramento de conflitos, mas, via de regra, ela tem uma posição orgânica na sociedade, que implica num trabalho sutil e continuado de preservação da ordem estabelecida e das desigualdades nela contidas.

Como nem todos os indivíduos passam pela escola (a grande parte de classes inferiores), para estes a socialização se dá por outras vias. Para os “privilegiados” que passam pela escola, a socialização dá-se pela subordinação, pela inculcação de valores compatíveis com sua futura posição nas divisões técnica e social do trabalho. Como afirma Tragtenberg (1981, p. 15):

no século XIX a expansão da técnica e a ampliação da divisão do trabalho, com o desenvolvimento do capitalismo, levam à necessidade da universalização do saber ler, escrever e contar. A educação já não constitui ocupação ociosa e sim uma fábrica de homens utilizáveis e adaptáveis. Hoje em dia, a preocupação maior da educação consiste em formar indivíduos cada vez mais adaptados ao seu local de trabalho, capacitados, porém, a modificar o seu comportamento em função das mutações sociais.

Ou seja, procura-se formar indivíduos para uma sociedade de organizações. A lealdade, responsabilidade, a alta tolerância à frustração, a capacidade de adiar recompensas e o desejo de ascender socialmente são valores que se traduzem não apenas em mero discurso, mas nos jogos e exercícios da própria escola. Às vezes essa socialização – que é traduzida sob uma fonte de submissão – nem sempre é eficaz. Isso porque a escola não tem o monopólio de transmissão ideológica, e porque as condições de vida podem acabar por desmentir o discurso escolar, visto que sua própria coerência encobre contradições que podem ser evidenciadas em determinadas circunstâncias.

Mas de modo geral, a escola cumpre sua função de preservação, que é apresentado como natural e desejável. Para as classes mais baixas, a escola além de possibilidade de

ascensão, é também a possibilidade de aprender a tirar proveitos do que a ordem estabelecida apresenta.

A cumplicidade, lealdade e o culto a autoridade estão no centro da organização burocrática. “Subir na vida significa, entre outras coisas, a aceitação de que para atingir os escalões mais altos é preciso competir, e que isso implica a percepção de que o destino social depende, antes de mais nada, da natureza individual”. (TRAGTENBERG, 1981, p. 15-30)

Uma educação efetivamente popular e emancipadora não ocorrerá por iniciativa das empresas de educação ou do estado burocrático. A educação patrocinada pelas burocracias sempre está voltada para a afirmação de uma ordem social e, portanto, de uma dominação, firmemente ancorada nas formas de cooperação e nas tecnologias disciplinares burocrático-capitalistas. (MOTTA, 1990, p. 34)

### **Organização burocrática e gestão escolar: a perspectiva dos diretores escolares**

Os dados coletados durante a pesquisa empírica nos permitem afirmar que todos os diretores responderam de forma afirmativa que a escola é uma organização burocrática. Entretanto, a concepção que trouxeram de organização burocrática é bastante diversa.

De acordo com Bresser & Motta (2004), a burocracia possui um caráter formal, impessoal e profissional. O caráter formal da burocracia é definido, entre outros aspectos, por um conjunto de regras abstratas estatuídas com determinadas intenções. Possui normas escritas e exaustivas, com o objetivo de que os fins visados sejam alcançados. Por intermédio dessas normas, a organização tenta prever todas as ocorrências e comportamentos possíveis, o que garantiria, pelo menos em tese, a eficiência e a racionalidade da organização. São quatro características que definem o caráter formal das burocracias: autoridade formal; normas escritas e exaustivas; caráter hierárquico e divisão do trabalho realizada em termos de cargos abstratamente definidos.

Na visão dos diretores escolares, constata-se que associam o conceito de organização burocrática com o caráter formal da burocracia, como pode ser evidenciado:

1. Autoridade formal (23%): *“Considerando toda a documentação que nós diretores somos submetidos, como Censo Escolar, matrícula, transferência, verbas com suas respectivas prestações de conta, registro em cartório e Receita Federal da APMF, atas administrativas e pedagógicas enfim uma infinidade de documentos julga ser a escola uma organização burocrática”; “Porque demanda da execução de atividades que devem ser documentadas diária, semanal, bimestral/semestral e ou anualmente, conforme o caso exigir, com a finalidade de preservar o histórico escolar dos alunos e da própria instituição”; “Porque em todos os setores da escola faz-se necessário haver uma organização, registrando diariamente os nossos passos para alcançarmos nossos objetivos”; “Por estar inserida numa sociedade burocrática. Porque nela todas as ações são documentalmente registradas. Desde a fundação da mesma até as práticas pedagógicas”.*
2. Normas escritas e exaustivas (36%): *“Tudo envolve planejamento, registros, papéis, nada pode ficar apenas na palavra falada”; “É preciso ter registro preciso de informações, pessoal e objetivos propostas para que se possa “caminhar” sabendo para onde se almeja chegar”; “Porque além de toda a documentação exigida pelo sistema, tem-se que administrar as questões financeiras e acompanhar todo o processo pedagógico da escola”.*



3. Caráter hierárquico (9%): “A escola é uma organização onde há funções/cargos, limitados por normas específicas, onde há uma hierarquia estabelecida”; “Porque o cotidiano escolar é caracterizado principalmente por um sistema hierárquico, com alta divisão de responsabilidade, onde seus membros executam invariavelmente regras e procedimentos padrões, tendo em vista a eficiência na obtenção dos resultados esperados”; “Pois apresenta hierarquia, regras específicas e todos buscam o mesmo objetivo”; “Tem que cumprir prazos, regras e normas”.
4. Divisão do trabalho realizada em termos de cargos abstratamente definidos (19%): “Por se tratar de um estabelecimento de ensino necessita ser bem organizado e toda organização perpassa pela parte burocrática”; “Porque está vinculada a um sistema organizacional, pois envolve vários aspectos, social, econômico, humano, filosófico e administrativo e o principal: o pedagógico”; “Pelo próprio sistema educacional”; “Eu diria que também burocrática porque tudo ou toda organização exige essa burocracia para melhor funcionamento; “Porque como toda organização é necessário uma serie de autorizações e documentos para que seja possível seu funcionamento. Sem os quais impossibilitaria o atendimento e a realização de atividades que são importantes na formação dos alunos inseridos neste ambiente. Assim como a garantia de que se assegure a vida escolar dos alunos tanto em seus aspectos administrativos quanto pedagógicos”; “É através do trabalho burocrático que se efetiva os registros das documentações necessárias, tanto nos aspectos pedagógicos como nos administrativos, os quais garantem a vida legal escolar física e humana”.
5. Omissão/outros: 13%

Também se constata nessa questão algumas disfunções que a organização burocrática traz, em seu aspecto formal. Como apontaram alguns diretores: “Porque em Cascavel, diretor ultimamente passa a maior parte do tempo preenchendo papel, formulários que não tem retorno”; “Passamos a maioria do tempo em função de papéis e preenchendo documentos, prestando contas de tudo o que fazemos”; “Há muitas coisas (papéis, para serem preenchidos e tomam muito tempo do diretor sobrando pouco tempo para o pedagógico (fundamental)”; “Porque há um excesso de procedimentos não raras vezes muito parecidos o que demanda muito tempo e atrapalha o desempenho das atividades”. De acordo com Motta (2004, p. 45-46)

a “papelada” é outra disfunção da burocracia, é outra consequência das organizações, não prevista, nem desejada. Deriva diretamente do excesso de formalismo, do princípio de que tudo o que ocorre em uma organização deve ser documentado. É conveniente salientar que esse princípio está correto. Uma das grandes vantagens da administração burocrática está exatamente em ser exercida através de documentos escritos que são convenientemente arquivados (...) O problema, entretanto, consiste em determinar o ponto em que o emprego desses documentos deixa de ser necessário e transforma-se em “papelada”. É muito difícil determinar tal ponto (...) Enfim, ocorre o fenômeno que se costuma chamar “papelada”, que muitas vezes é confundido com a própria burocracia, mas que na verdade é um de seus efeitos imprevistos, uma de suas consequências não desejadas, que uma administração eficiente pode evitar em grande parte.

Quando perguntados se “A burocracia que permeia a escola traz segurança e conformidade para seus membros?”, 85% dos diretores responderam que sim, ou seja,

partindo do pressuposto de que a burocracia – embora apresente disfunções, como discutido na questão anterior – é de certo modo importante elemento na vida cotidiana da escola. 38% dos diretores entendem que a “segurança” que a burocracia traz está diretamente relacionada com aspectos legais, de registros e de documentação: “*Sim, faz com que todos trabalhem amparados por leis, sabendo quais direitos e quais deveres têm*”; “*Sim, porque nenhum trabalho realizado dentro da escola é feito sem um objetivo ou um fim específico, ou seja, tudo o que fazemos tem um amparo legal*”.

Alguns diretores chegam a compreender que a burocracia pode trazer segurança, mas que não seria um instrumento de dominação<sup>5</sup> que obtém a conformidade de seus membros: “*Sim, se compreendi a pergunta corretamente, a burocracia traz sim de certa forma a segurança, como exemplo o livro de chamada com o qual se pode realizar uma série de encaminhamentos a partir da frequência escolar dos alunos e este é um instrumento que garante a legalidade para as ações necessárias. E o registro de classe dos conteúdos que foram trabalhados nas aulas este é um instrumento auxiliar com o qual procura-se garantir que os alunos tenham acesso aos conhecimentos científicos específicos de cada turma. Quanto a conformidade penso que como a escola e seus instrumentos não são estáticos, passam por transformações não caberia então dizer que a burocracia traria a conformidade*”.

Por outro lado, 30% dos diretores legitimaram a burocracia presente, afirmando que a segurança que a burocracia traz está relacionada com a organização, eficiência e qualidade dos serviços prestados: “*Sim, Compreendo que todos os processos administrativos citados na questão acima, que demandam tempo e são extremamente sérios, se faz necessários em virtude de serem muitas escolas e, se não houver uma forma de “controle” se perde o foco e cada escola encaminharia seus trabalhos como bem desejassem o que também seria preocupante*”; “*Sim, tudo que fazemos aqui requer planejamento e organização, diminuindo assim a margem de erros*”; “*Sim, pois é através de registros e de cobrança burocráticas que podemos verificar as ações que estão sendo realizadas elaborarmos novas metodologias e realizarmos um trabalho de qualidade*”.

Alguns chegam até a atribuir uma importância positiva a burocracia: “*Sim, toda a burocracia é necessária para garantir o êxito do trabalho*”. A previsibilidade foi apontada por apenas um diretor como fator importante: “*Sim, de certo modo sim, pois as situações ficam com previsões*”. Lembrando que, de acordo com Motta (2004, p. 31), a previsibilidade é a característica mais desejada nas organizações, em seu modelo ideal.

Em face a uma determinada situação, o funcionário já sabe como agir, baseando-se nas diretrizes, nas normas organizacionais e disciplinares, nos métodos e rotinas, nos padrões previamente definidos. Seu comportamento, o comportamento de todos os participantes da organização, torna-se então muito mais previsível, muito mais preciso, muito mais controlável.

13% dos diretores afirmaram que a burocracia não traz segurança e conformidade para seus membros: “*Não, pois são as questões burocráticas que trazem segurança, conhecimento, autonomia e trabalho coletivo, trazem segurança*”. Aqui se percebe que este diretor muda o foco central de sua análise, da organização, para questões relacionadas com o trabalho coletivo mais amplo.

Quando perguntados sobre como distribuem suas atividades cotidianas, 85% dos diretores afirmaram que cumprem suas atividades de forma racional e eficiente, procurando conciliar aspectos pedagógicos com os de ordem administrativa. 7% afirmaram que cumprem de forma prudente, metódica e disciplinada, as atribuições que o cargo

determina. 6% disseram que fazem o que é possível, dentro dos limites de atuação que o cargo permite; e apenas 2% priorizam as atividades pedagógicas. Este tipo de postura revela que a preocupação – embora nem tão explícita – com a profissionalização e a eficiência do sistema como um todo. Evidencia-se aqui o formalismo exacerbado que as organizações conseguem obter de seus membros, através do caráter hierárquico rígido, da autoridade formal e do controle disciplinar.

A questão *No cotidiano de seu trabalho, você dá a devida atenção que as questões didático-pedagógicas necessitam? Por que?*, 83% dos diretores afirmaram que sim, embora nas respostas obtidas, eles expressaram uma série de entraves para a efetivação de um trabalho com maior qualidade. Dos 17% que afirmaram não conseguir priorizar os aspectos pedagógicos, o fator tempo foi determinante (realçando aspectos que a Administração Científica já alertava): *“Não, Porque as outras questões exigem a maior parte do tempo”*; *“Não, a devida atenção não, pois são muitas tarefas a serem cumpridas que as vezes falta este tempo”*; *“Não, devido ser necessário dividir o tempo entre pedagógico e administrativo e este exigir um certo grau de urgência, faz-se necessário priorizar o burocrático em detrimento do pedagógico”*; *“Não, porque nem sempre é possível dividir o tempo e tantas tarefas que o diretor tem a cumprir”*; *“Não, porque as questões administrativas absorvem grande parte do meu tempo”*; *“Na medida do possível, procuro conciliar mas, por vezes o tempo é insuficiente”*.

É interessante observar que embora tenham afirmado na primeira questão que entendem que a escola é uma organização burocrática, na qual a divisão do trabalho é realizada com fins estabelecidos, 83% dos diretores priorizam as atividades pedagógicas, por serem fundamentais pela natureza da escola, e as relacionam com o sucesso educacional: *“Sim, nunca deixo para depois o que é da área pedagógica”*; *“Sim, porque o objetivo maior na escola é o pedagógico, visando uma ótima qualidade de ensino”*; *“Sim, porque em primeiro lugar a escola é uma instituição que prima pelo conhecimento, pela transmissão do conhecimento científico, portanto é nossa matéria-prima, nosso objetivo de trabalho”*; *“Sim, pois a escola é para aluno estou aqui por causa do aluno, ele é o centro do meu trabalho”*.

Com relação a questão *“Em seu entendimento, o controle que a burocracia exerce sobre a gestão escolar”*, 73% dos diretores afirmaram que a burocracia é *“importante, pois faz com que todos na escola tenham uma linha de trabalho comum”*. Essa idéia – bastante divulgada entre os gestores que participaram da pesquisa – evidencia o princípio da padronização e da única maneira de se realizar uma tarefa, desenvolvido nos primórdios da Administração Científica e acentuados na organização burocrática. Esses ideais foram responsáveis, entre outros, para justificar e legitimar a dissociação entre gerência e trabalhadores.

Na parte central deste livro esclarecemos, de acordo com leis científicas, que a administração deve planejar e executar muitos dos trabalhos que até agora tem sido encarregados os operários; quase todos os atos dos trabalhadores devem ser precedidos de atividades preparatórias da direção, que habilitam os operários a fazerem seu trabalho mais rápido e melhor do que em qualquer outro caso. E cada homem será instruído diariamente e receberá auxílio cordial de seus superiores, em lugar de ser, de um lado, coagido por seu capataz, ou, em situação oposta, entregue à sua própria inspiração. (TAYLOR, 1990, p. 43)

Quando perguntados se a burocracia tem alguma relação direta com a qualidade de ensino, 79% dos diretores afirmaram que sim, e novamente reforçam a concepção de que ela está relacionada com a qualidade de ensino, ou em outras palavras, que com sua

ausência, a qualidade estaria comprometida: *“Com toda certeza, tudo em nossa vida necessita de organização, não sendo diferente com a qualidade no ensino, pois devemos ter clareza da educação que queremos, qual o objetivo que pretendemos alcançar com o que ensinamos”*; *“Sim, pois as pessoas que estão na escola terão uma linha de trabalho em comum, voltados a atingir objetivos em comum, isso acaba influenciando na qualidade do ensino aprendizagem”*; *“Sim, porque faz com que tenhamos uma organização eficaz e com isso melhora a qualidade no ensino aprendizagem”*. Outros associam burocracia com a necessidade de suprir aspectos de ordem material: *“Acredito que sim, pois sem verbas para aquisição de materiais pedagógicos, bons livros aos professores, material de limpeza, enfim entre outros materiais necessários no âmbito escolar o trabalho de qualidade no ensino torna-se prejudicado”*.

Novamente fica patente que para os diretores há uma associação entre burocracia e controle com a qualidade de ensino. *“Com certeza, pois a burocracia garante uma organização do trabalho desenvolvido dentro da instituição deixando registrado os progressos conquistados”*.

A questão *Em sua opinião, a burocracia é importante para que os objetivos escolares possam ser atingidos? Por quê?* 90% dos diretores responderam que sim.

A ênfase no controle novamente foi constatada, como mecanismo de otimização e orientação de atividades pedagógicas: *“Sim, pois faz com que todos cumpram suas tarefas de modo a atingir os objetivos”*; *“Sim, pois através de objetivos estabelecidos é que traçamos metas para atingirmos os objetivos propostos para cada nível de ensino”*; *“Sim, pois se todos cumprirem suas funções de maneira objetiva e eficiente, teremos um ensino de qualidade”*.

A documentação novamente foi evidenciada, tratada como sinônimo de organização e honestidade: *“Sim, porque todas as ações do diretor ficam documentadas permitindo transparência em suas ações”*. Percebe-se que o ideal de organização está difundido e impregnado entre os diretores, que sentem dificuldade em vislumbrar outra alternativa de ação: *“Sim, Não visualizo atingir tais objetivos sem a burocracia, visto que cada estabelecimento de ensino, cada professor “faria de uma forma”... a disciplina no trabalho, a impessoalidade e o desempenho no cargo são assegurados pelo conjunto de regras e normas que tentam ajudar o professor às exigências do cargo e as da organização: a qualidade do ensino-aprendizagem”*; *“Com certeza sim, pois sem a burocracia de planejamentos, diários de classe, livros de chamada, entre outros documentos, talvez alguns professores não tivessem o devido compromisso com o magistério, principalmente as turmas que estão em formação de alguns anos “prá cá”!*”.

Este depoimento é bastante significativo, pois exprime como os diretores naturalizam a padronização, associando-a diretamente a qualidade do ensino; por outro lado, como – enquanto gestores – afirmam que se não houvesse mecanismos burocráticos de repressão e controle, não haveria comprometimento por parte dos docentes. Poucas vozes foram discordantes (apenas 6%) ressaltando o papel dos docentes: *“Não, o que faz diferença na qualidade do ensino é o comprometimento dos professores”*. Sintetizando *“Sim, nenhuma instituição consegue caminhar sem contemplar aspectos burocráticos”*.

Na questão *A burocracia representa dificuldades para a administração da escola? Quais?* é interessante observar que 81% dos diretores afirmaram que sim, embora em questões anteriores tenha ficado claro que a grande maioria associa a burocracia e seu controle com o sucesso e a qualidade da educação. Vejamos alguns depoimentos dos gestores: *“Torna-se uma dificuldade a partir do momento em que a direção precisa se envolver apenas com as questões administrativas e secundarizar as pedagógicas em virtude da quantidade e grau de exigência das questões burocráticas”*; *“Em alguns*

*momentos, acredito que se cada Escola tivesse autonomia em alguns aspectos as dificuldades seriam menores e até mesmo a qualidade de ensino não ficaria em percentual baixo atingido por cada unidade de ensino”; “Sim, pois o tempo não é suficiente para atender com qualidade os aspectos administrativos e pedagógicos, principalmente quando não há funcionários administrativos suficientes e qualificados”; “Sim, pois toma muito tempo da direção para a resolução de questões burocráticas, sendo que este tempo poderia ser aproveitado nas questões didáticas pedagógicas”.*

Há um aparente paradoxo nas concepções dos diretores: por um lado, afirmam que a burocracia é importante – até certo ponto essencial – para garantir o êxito nas escolas, inclusive questões referentes à qualidade de ensino, e que conseguem equalizar as atividades administrativas e as pedagógicas. Já na questão em tela, com um percentual bastante significativo afirma que as questões burocráticas interferem na administração, ponto que anteriormente havia tido poucas referências. Uma quantidade razoável dos gestores associou a burocracia com questões referentes a licitações e tomadas de preços, donde podemos inferir que este tipo de atividade consome parte significativa de seu trabalho. Os diretores que responderam que não foram evasivos em suas respostas, não fornecendo maiores elementos de análise. *“A burocracia é necessária, porém torna-se uma dificuldade a partir do momento em que a direção precisa se envolver mais com as questões administrativas do que pedagógicas, em virtude da quantidade e grau de exigência das questões burocráticas”.*

Por fim, foi questionado aos diretores se eles conseguem vislumbrar uma gestão escolar desvinculada das questões burocráticas. A quase totalidade – 96% – afirmaram que não, o que comprova o grau de institucionalização e burocratização ao qual estão submetidos. Novamente a questão da ordem foi enfatizada: *“Não. Pois sem essas questões burocráticas cada um faria o que queria e ao seu modo, talvez viraria bagunça”; “Não, porque geraria bagunça. Em uma escola é necessário a organização de cronogramas, planejamentos, normas, regras calendário, registros de atas, de diários, enfim tudo perpassa pelo burocrático”; “Não, porque faz parte da organização da escola; sem ela seria como um trabalho informal, pautado apenas no espontaneísmo”.* Outro aspecto mencionado foi o da participação: *“Não, pois uma escola pública está dependente do Estado e automaticamente do Município, penso que a burocracia só será menor quando cada instituição de Ensino tiver autonomia e condições financeiras de auto sustentação”.* O único diretor que respondeu afirmativamente entende que *“Consigo, penso que o ideal seria uma pessoa para dar conta de assuntos só pedagógicos e uma direta burocrática com tomada de decisão nas mesmas questões”.* Este tipo de pensamento reforça o processo de divisão do trabalho no interior da escola, realizado com vistas a atingir os objetivos institucionais com maior qualidade.

### **Considerações**

Dos dados coletados junto aos diretores, procurou-se elaborar alguns mapas de análise, frente às questões respondidas.

Morgan, em “Imagens da Organização” (2010, p. 16), nos diz que “as teorias e explicações sobre a vida organizacional são baseadas em metáforas que levam os sujeitos a ver e compreender as organizações de forma específica, embora incompletas”. Para o autor, as organizações são fenômenos complexos e paradoxais que podem ser compreendidos de muitas formas distintas. Isto significa que muitas das idéias assumidas como certas ou corretas sobre as organizações são metafóricas, embora nem sempre sejam reconhecidas como tal.

Se tomarmos como exemplo nosso universo de pesquisa, quarenta e sete diretores escolares da rede municipal de ensino de Cascavel, a concepção da organização escolar enquanto uma máquina – que necessita de organização e controle para funcionar adequadamente, e para fornecer um ensino de qualidade a seus alunos – está fortemente disseminada entre os gestores, como pudemos perceber na análise dos dados. Essa concepção vigente e predominante entre os diretores – da organização enquanto uma máquina – alicerça e legitima o desenvolvimento da organização burocrática na educação. Quando os diretores pensam nas escolas como máquinas, tendem a administrá-las e planejá-las como máquinas feitas de partes que se interligam, cada uma desempenhando um papel claramente definido no funcionamento do todo. Em algumas situações esse panorama é comprovadamente eficaz, e em outras, pode ter resultados indesejáveis e desastrosos.

Um dos problemas mais frequentes da gestão escolar é que a forma mecânica de se pensar está tão impregnada nas concepções de educação e escola que torna muito difícil organizá-la de outra forma, dadas as condições materiais que a sustentam. Dessa forma, as organizações burocráticas são planejadas e operadas como se fossem máquinas, e existe uma tendência que operem rotinizadas, de modo eficiente, confiável e previsível – como os dados coletados e já analisados nos mostraram. É incomum as organizações serem propostas como um fim em si mesmas. Criam-se instrumentos para que outros fins possam ser atingidos<sup>6</sup>.

Um dos principais teóricos sobre a burocracia foi Max Weber, que analisou os vínculos entre o processo de mecanização e o aumento de formas burocráticas de organização. Conclui que os formatos burocráticos são responsáveis pela rotinização dos processos de administração, da mesma forma que a máquina rotiniza a produção.

A razão decisiva do avanço da organização burocrática sempre foi sua superioridade puramente *técnica* sobre qualquer outra forma. A relação entre um mecanismo burocrático plenamente desenvolvido e as outras formas é análoga à relação entre uma máquina e os métodos não-mecânicos de produção de bens (...) Precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, descrição, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais alcançam o ótimo numa administração rigorosamente burocrática exercida por funcionários individuais treinados (...) (WEBER, 1994, p. 212)

Essa caracterização contribui para que a burocracia seja entendida como uma forma superior de organização. Enquanto sociólogo, Weber interessou-se pelas conseqüências sociais do aumento da burocracia, preocupando-se com o efeito que isso poderia ter sobre o lado humano da sociedade, percebendo que o enfoque burocrático tinha potencial para rotinizar e mecanizar aspectos da vida humana, destruindo a capacidade de ação espontânea (conforme dados analisados nos mostraram), e reconhecendo as conseqüências disso.

Por fim, essa adequação quase que total a um enfoque mecânico, no caso das organizações educativas em particular, tende a limitar o desenvolvimento das capacidades humanas, modelando os indivíduos para servirem aos requisitos da organização, ao invés de utilizar sua potencialidade.

## Referências

- ALTHUSSER, L. **Aparelhos ideológicos do Estado**. Rio de Janeiro: Graal, 2007.
- BERNARDO, J. **Gestores, Estado e Capitalismo de Estado**. São Paulo: Ensaio, 1985.
- \_\_\_\_\_. **Marx crítico de Marx**. Porto: Afrontamento, 1977.
- DOURADO, L.F. et al. **Gestão Escolar Democrática**. Goiânia: Editora Alternativa, 2003.
- FREITAG, B. **Escola, Estado e Sociedade**. São Paulo: Moraes, 1986.
- MORGAN, G. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 2010.
- MOTTA, F.C.P. **Organização & Poder: empresa, estado e escola**. São Paulo: Atlas, 1990.
- \_\_\_\_\_. **O que é Burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Teoria das Organizações**. São Paulo: Pioneira, 2003.
- \_\_\_\_\_.; PEREIRA, L.C.B. **Introdução à Organização Burocrática**. São Paulo: Pioneira, 2004.
- SHAW, C.K.Y. Teoria Hegeliana da burocracia moderna. **Fundação João Pinheiro**, Belo Horizonte, vol. 7, nº 1, jan/abr 1992.
- TRAGTENBERG, M. “A Escola enquanto Organização Complexa”. In: GARCIA, W. E. **Educação Brasileira Contemporânea: organização e funcionamento**. São Paulo: McGraw-Hill, 1981, p. 15-30.
- WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Brasília: UnB, 1994.
- WEBER, M. **Que és La burocracia?** Madrid: Ediciones Elaleph.com, 2000.

## Notas

<sup>1</sup> Doutor em Educação pela USP; Professor do Curso de Pedagogia e do Mestrado em Educação da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE); Líder do Grupo de Pesquisa em Gestão Escolar (GPGE).

<sup>2</sup> Doutora em Educação pela PUC/SP; Professora do Curso de pedagogia e do Mestrado em Educação da UNIOESTE; membro do Grupo de Pesquisa em Gestão Escolar.

<sup>3</sup> A pesquisa foi desenvolvida sob a coordenação geral do Prof. Adrian Alvarez Estrada, com a participação da Profa. Edaguimar Orquizas Viriato e da graduanda do Curso de Pedagogia Elizangela Silva, no período de 2009 a 2011. Contou com financiamento da Fundação Araucária (Financiamento Universal para Pesquisa Básica, além de bolsa de Iniciação Científica).

---

<sup>4</sup> De acordo com Motta (1990, p. 93), há um “alto corpo burocrático que ocupa os postos mais altos da empresa moderna que caracteriza-se em geral por uma educação formal muito extensa, por títulos de pós-graduação, onde o conhecimento privilegiado é o econômico e o político. Trata-se de um conhecimento organizacional por excelência, em que o saber técnico se vincula a uma visão de mundo refinada, mas eminentemente instrumental. É a essa fração distinta do aparato burocrático que chamo tecnoburocracia”.

<sup>5</sup> Para Weber, o quadro administrativo burocrático possui um tipo específico de dominação, a dominação legal que é baseada na “crença na legitimidade das ordens estabelecidas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação”. (WEBER, 1994, p. 141)

<sup>6</sup> “Organização deriva do grego *organon* que significa ferramenta ou instrumento. Dessa forma, tarefas, metas, propósitos e objetivos se tornaram conceitos organizacionais fundamentais (...) ferramentas e instrumentos são dispositivos mecânicos inventados e aperfeiçoados para facilitar na consecução de atividades orientadas para um fim particular”. (MORGAN, 2010, p. 24)

Recebido em: 11.04.12

Aprovado em: 30.05.12