



Revista
Tópicos Educacionais

Revista Tópicos Educacionais

E-ISSN: 2448-0215

revistatopicoseducacionais.ce@ufpe.br

Universidade Federal de Pernambuco

Brasil

Gusmão Moura, Jamerson Kems

Cultura Organizacional Escolar e a Política de Gestão Democrática da Educação

Revista Tópicos Educacionais, vol. 23, núm. 2, julio-diciembre, 2017, pp. 106-124

Universidade Federal de Pernambuco

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=672770875006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Revista

Tópicos Educacionais

ISSN: 2448-0215 (VERSÃO ON-LINE)

Cultura Organizacional Escolar e a Política de Gestão Democrática da Educação

School Organizational Culture and the Policy of Democratic Management of Education

Jamerson Kemps Gusmão Moura
Universidade Federal de Pernambuco -UFPE
kempsjamerson@gmail.com

Resumo:

Refletimos nesse artigo sobre a relação que se estabelece entre cultura organizacional escolar e a apropriação e viabilização de políticas públicas. Concentramos nossa análise sobre as principais mudanças pelas quais passaram os campos educacionais de Pernambuco, no Brasil, e Coimbra, Portugal, questionando: a cultura organizacional sedimentada nas escolas desses dois campos poderia constituir um fator de resistência ao processo de implementação de políticas públicas? Dentre as conclusões, destacamos que a implementação de políticas públicas tem a sua viabilização diretamente ligada às formas como ela é apropriada e dinamizada em cada cultura organizacional escolar; assim, em Estados forjados por práticas autoritárias, o recente processo de redemocratização não conseguiu reverberar o suficiente na sociedade, fazendo a maioria dos atores que reproduzem as determinações estatais não serem capazes de implementar uma gestão democrática da educação.

Palavras-chave: Cultura Organizacional. Políticas públicas. Campo educacional. Gestão Democrática da Educação. Teoria Sociológica dos Processos.

Abstract: We reflect in this paper about the relation that is established between school organizational culture and the appropriation of public policies. We focused our analysis on the main changes that the educational fields of Pernambuco, in the Brazil, and Coimbra, Portugal passed, questioning: the organizational culture sedimented in the schools of these two fields could constitute a factor of resistance to the process of implementation of public policies?

Among other conclusions, we emphasize: the implementation of public policies has its viability directly linked to the ways in which it is appropriate and invigorated in each school organizational culture; in states forged by authoritarian practices, the recent process of redemocratization has failed to reverberate enough in society, making most of the actors who reproduce state determinations unable to implement democratic management of education; however proactive the objectives of this policy were, its principles were overcome by the unleashing of subsequent processes and by the diffuse interests of government agents who alternated in state control; the agents responsible for the implementation of public policies have not returned the necessary attention to the identification of the characteristics that make up the organizational culture of each school.

Key-words: Organizational Culture. Public Policy. Educational field. Democratic Management of Education. Sociological Theory of Processes.

Introdução

Esse artigo se apresenta como um desdobramento de nossa tese de doutorado e tem como foco central refletir sobre a relação que se estabelece entre cultura organizacional escolar e a apropriação e viabilização de políticas públicas. Consideramos que o êxito de uma política pública também depende de como ela é dinamizada pela imbricada rede de relações que se desenvolvem entre os diversos atores do campo educacional.

Tomamos como premissa a ideia de que, mesmo em se tratando de políticas propositivas, o desenvolvimento das políticas também dependerá dos processos subsequentes que envolvem sua formulação e implementação. Concentramos nossa análise nas principais mudanças pelas quais passaram os campos educacionais do Brasil e Portugal. Para nortear nossa pesquisa, propusemo-nos a seguinte questão: a cultura organizacional sedimentada nas escolas desses dois campos poderia constituir um fator de resistência ao processo de implementação de políticas públicas?

Analisamos, então, como se deu a apropriação e viabilização da política de Gestão Democrática da Educação em escolas que compartilham culturas organizacionais advindas de práticas socioprofissionais ainda ligadas ao autoritarismo (consequência de sociedades que foram governadas por regimes autoritários) associadas a práticas socioprofissionais e novas demandas sociais oriundas de processos de redemocratização política.

1. Processos Sociais que envolvem as Políticas Públicas e as Figurações Escolares

Os campos educacionais por nós investigados apresentam pontos convergentes. Ambos se situam em países que implementaram políticas de gestão democrática da educação após vivenciarem regimes autoritários (o Brasil na década de 1980 e Portugal na década de 1970). Entretanto, posteriormente, esses campos educacionais cederam espaço a outras políticas de gestão escolar.

No Brasil, o processo de democratização foi incorporado ao debate educacional, mas passou por diferentes entendimentos no transcorrer do último século. Inicialmente, democratização significava ampliação do acesso à escola pública; posteriormente, permanência na escola. Contudo, a partir da década de 1980, progressivamente, foram sendo incluídos elementos relacionados à descentralização da gestão de políticas educacionais, municipalização, qualidade do ensino, formação, valorização dos salários e condições de trabalho dos profissionais da educação (WEBER, 2004).

O desenvolvimento desse processo promoveu a criação de instâncias diversas - como conselhos municipais, colegiados e grupos gestores - visando a uma maior participação popular e a um maior controle e fiscalização das ações realizadas por secretarias de educação, antecipando políticas que viriam a ser legitimadas pela Constituição Federal de 1998 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996.

A Secretaria de Educação de Pernambuco foi uma das primeiras a se envolver nesse processo. Seguindo diretrizes que primavam pela universalização da educação básica com qualidade, a dignificação do trabalho do educador e a democratização da gestão educacional, essa Secretaria submeteu a debate, já em 1987, a implantação desses procedimentos por meio dos Fóruns Itinerantes de Educação: “canais de interlocução que permitiam apreender as aspirações e interesses da comunidade escolar e dos setores organizados da população” (AGUIAR, 2014).

Tais fóruns contaram com a participação de professores, pais, alunos, sindicatos, associações e outras entidades. Como era de se esperar, alguns dos temas levantados nos fóruns geraram polêmica e resistência, a exemplo do que tratava da forma de escolha dos diretores escolares e que visava reduzir o número de indicações de caráter político-partidário influenciadas por fisiologismo e clientelismo. Nesse sentido, a Secretaria de Educação (gestões de 1987-1990 e 1995-1998) propôs a convivência com várias maneiras de escolha de diretores, inclusive, incentivando a eleição direta pela própria

comunidade escolar, forma que se tornou comum a todas as escolas a partir do ano de 2001.

A atual Secretaria de Educação determina, entretanto, que a escolha do diretor escolar só pode ser realizada após a elaboração de uma Lista Tríplice de candidatos que tenham sido aprovados em cursos de formação conduzidos exclusivamente pela Secretaria (Lei nº. 13.103/2012). Assim, somente após aprovação no curso de formação (com carga horária de 180 horas) é que o candidato poderá concorrer com outros dois nomes pela preferência da comunidade escolar. Todavia, ser o candidato mais votado não garante a nomeação, pois a decisão final sobre quem será nomeado diretor caberá ao governador do Estado (grifo nosso).

No que diz respeito a Portugal, destacamos que a política de Gestão Democrática da Educação também foi implementada após o fim do regime autoritário que governou o país por cinco décadas e que, assim como ocorreu no Brasil, a implementação dessa política passou por processos subsequentes, enfrentando a resistência de atores sociais forjados ou beneficiados pelas práticas anteriores.

Os processos subsequentes que inicialmente se sucederam à implementação da política de gestão democrática até que incentivavam o desenvolvimento desse tipo de gestão. Focados em desenvolver uma maior autonomia escolar, esses primeiros processos subsequentes propunham mais descentralização das estruturas, maior participação de diferentes atores sociais, elegibilidade e colegialidade.

Contudo, outros processos subsequentes sucederam essa política e o sistema educacional português passou a pautar-se em uma regulação burocrática, baseada no cumprimento de normas e avaliação de resultados, dando margem à formulação e implementação da política de Agrupamento de Escolas (BARROSO, 2006). Dentre outros objetivos, essa política de agrupamentos procura reunir várias unidades de ensino em torno da administração de uma única escola-sede, desenvolvendo um espírito de concorrência e ranqueamento entre os agrupamentos e não mais estimulando a colaboração e participação entre as escolas e comunidades.

Dessa maneira, a partir da implementação da política de gestão democrática da educação, a organização do sistema educacional português vivenciou um estágio inicial de democratização e descentralização até chegar ao atual estágio de centralização e padronização das atividades. Segundo Lima (2004, p. 22), o sistema educacional português tornou-se um “sistema centralizado-desconcentrado, onde o que é relevante é

a escola-sede, mas nem tanto o agrupamento e, muito menos, as escolas que o compõem”.

Diante do exposto, interessamo-nos pela análise dos processos sociais e subsequentes que envolveram a política de Gestão Democrática da Educação e as demais políticas implementadas. Levantamos, então, as seguintes questões: os objetivos da política de gestão democrática da educação foram alcançados ou os interesses políticos de atores não democráticos se sobrepuseram a eles? Haveria ainda algum ranço comportamental não democrático nas culturas organizacionais escolares dos dois campos? Tal ranço influenciaria a apropriação e viabilização das políticas de gestão democrática da educação?

2. Aporte teórico

Desenvolvemos nosso trabalho à luz da Teoria Social concebendo a escola como um elemento intermediário que recebe a influência de contextos de interação macro e microsociais, já que ela é uma organização que representa a força da estrutura social, mas que também é influenciada pela ação dos indivíduos. Nesse sentido, nossa análise sociológica passou a conceber a escola como uma figuração, em termos eliasianos.

Para Norbert Elias (1994), figuração significa um conjunto de relações complexas de interdependência, cobrindo o hiato entre ação e estrutura, uma vez que os indivíduos constituem figurações históricas e são historicamente constituídos por elas. Em virtude da interdependência que se estabelece entre os indivíduos, cada vez mais, eles tendem a se agrupar em contextos socioculturais particulares ou, em termos eliasianos, em figurações específicas.

Segundo Elias, os seres humanos formam figurações uns com os outros, entre grupos sociais pequenos ou grandes. Assim, a sociologia eliasiana nos orienta a considerar as organizações escolares como figurações que possuem características socioculturais e dinâmicas de funcionamento específicas, também resultantes dos processos sociais que ao longo do tempo, influenciaram a constituição de seus indivíduos.

Em oposição à hegemônica concepção estruturalista do início da Sociologia, Elias não concebe a sociedade tal qual um organismo que rege os indivíduos por atributos coercitivos como forma de orientação do comportamento, pois entende que há relações de interdependência entre os indivíduos. Ele defende a perspectiva de que a

ligação entre diversos indivíduos e organizações dá origem a figurações diversas que, relacionadas entre si, se entrelaçam e formam uma teia de interdependências.

No que denomina de Teoria Sociológica dos Processos, Elias destaca que os processos sociais devem ser o viés de análise daquilo que classifica como abordagem sociológico-processual, cabendo ao sociólogo captar a história e formação de cada contexto social e suas particularidades. Assim, a análise sociológica deve identificar as conexões de relacionamentos que se desenvolvem em rede pelos indivíduos, pois se elas se caracterizam pela influência de regras pré-determinadas e rígidas, também são influenciadas por necessidades e escolhas individuais.

Essa abordagem sociológica fez nossa atenção se voltar aos processos sociais e subsequentes que envolvem a política de gestão democrática da educação e políticas públicas que a sucederam. Observamos que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 indica que a educação deve ser administrada com base nos princípios de gestão democrática, “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (LDB, n. 9934/1996, p. 12).

Segundo Paro (2006), uma gestão democrática da educação provê o indivíduo de poder quanto à tomada de decisões que envolvem as dimensões de uma gestão educacional, sendo elas a dimensão política, a pedagógica, a administrativa e a financeira. Uma vez estabelecidos esses princípios, os processos de descentralização do sistema educacional, democratização da escola e construção da autonomia são etapas a se desenvolverem por uma gestão que se pretende democrática.

Na medida em que essas etapas vão sendo alcançadas, a gestão democrática tende a proporcionar o desenvolvimento de um sistema de gestão escolar, onde todos os seus membros - não só professores ou coordenadores como também todos os representantes da comunidade escolar - tenham a possibilidade de participar e contribuir com o empoderamento pessoal e o da instituição.

Todavia, já ressaltamos que muitas das políticas públicas implementadas no campo educacional não conseguem alcançar seus objetivos não por conta de erros ou lacunas deixadas quando do seu processo de formulação, mas devido à forma como elas são transmitidas e como são dinamizadas pelas organizações e atores sociais do campo educacional.

Devemos considerar, então, os processos subsequentes que envolvem a implementação das políticas públicas, considerando que embora a política “tenha

impactos no curto prazo, (ela) é uma política de longo prazo; envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também a implementação, execução e avaliação” (SOUZA, 2006, p. 37).

Como as organizações do campo educacional tendem a se apropriar das políticas públicas de maneiras distintas, elas não devem ser analisadas a partir de uma ótica de padronização das atividades. Uma vez que precisamos tratar de realidades, atores e interpretações distintas, entendemos que a dinâmica de funcionamento dessas organizações está sujeita aos interesses e influência de diversos agentes políticos e atores sociais.

É, pois, relevante compreender como as políticas educacionais partem do Estado e são dinamizadas pelas organizações escolares. Nesse sentido, a atuação do diretor é significativa, por ele ser um elemento intermediário entre a estrutura estatal e os indivíduos ligados à organização que dirige. Suas práticas de gestão irão interferir diretamente na implementação das políticas. Ele é o único indivíduo que tem acesso constante e representativo entre dois distintos espaços de poder: o órgão administrativo estatal e a organização escolar.

Como já destacamos, os processos subsequentes que envolvem a política de gestão democrática da educação, em ambos os campos educacionais, indicam que a implementação de políticas públicas também deve levar em consideração as formas de apropriação e viabilização dessas políticas por parte da cultura organizacional de cada escola onde elas são implementadas.

Questionamos, então, se as práticas de gestão nas escolas se preocuparam em reconhecer as características de cada cultura organizacional escolar e se elas foram geridas em prol da implementação de políticas públicas. Para responder essa questão, tomaremos como referência os trabalhos de Edgar Schein sobre cultura organizacional e os de Rui Canário sobre as práticas de gestão escolar.

2.1 Cultura Organizacional Escolar e Gestão Simbólica dos Recursos Educativos

Schein (2004) entende que a cultura é um fator decisivo para o funcionamento da organização e que ela se constitui a partir de características específicas. Para esse autor, a cultura organizacional se define a partir de pressupostos básicos, padronizados, inventados, descobertos ou desenvolvidos por um grupo, considerando o que o grupo aprendeu para lidar com os seus problemas de adaptação externa e de integração interna, e o que funcionou de forma que fosse considerado válido.

Esses pressupostos são definidos de acordo com os níveis de profundidade e visibilidade de cada um deles na organização e são associados à metáfora de um *iceberg* para que melhor se possa compreendê-los. Essa metáfora indica que nem sempre a parte visível e tangível de uma organização representará a essência do seu funcionamento, pois muitas das partes invisíveis ou intangíveis podem se apresentar como as principais variáveis de influência sobre a constituição e funcionamento das culturas organizacionais.

Assim, o primeiro nível (topo do *iceberg*) manifesta-se em artefatos e produtos que podem ser percebidos, por exemplo, por meio de uniformes, estrutura física e comemorações. Já o segundo nível (submerso) explicita-se em normas e valores, enquanto códigos de conduta dos membros que venham a representar a filosofia da organização. Por sua vez, o terceiro nível (mais profundo e denso) seria o de assunções básicas, expressas em comportamentos enraizados na cultura. Este último nível, muitas vezes, fica no inconsciente dos indivíduos e por isso é mais difícil detectá-lo, o que não o impede, porém, de exercer bastante influência.

Destacamos a identificação desse alicerce analítico por percebermos que muito do que caracteriza a dinâmica de funcionamento de uma organização escolar nem sempre se apresenta de forma tão visível como sua estrutura física ou artefatos (primeiro nível). Em outras palavras, entendemos que, mesmo influenciada por normas e valores (segundo nível) que estimulam a gestão democrática da educação e encontram-se expressos no projeto pedagógico, a cultura de uma organização escolar também poderá ser composta por assunções básicas (terceiro nível) forjadas em sociedades que passaram por regimes autoritários e praticadas pelos indivíduos que fazem parte da organização escolar, inviabilizando, assim, uma política pública, como a de gestão democrática da educação.

As assunções básicas são construídas por aquilo que os indivíduos entendem como o que é certo e errado, ou como o que deve ser feito e evitado em suas visões de mundo. Assim, é importante a identificação dessas assunções para a nossa análise. Quanto mais essas assunções se mostram com caráter autoritário e estão enraizadas no comportamento dos indivíduos que compõem as organizações escolares (reflexo dos contextos sócio-históricos que as forjaram e imperceptíveis em uma análise menos minuciosa), mais difícil a viabilidade de políticas públicas como a de gestão democrática da educação.

Essas considerações nos remetem aos trabalhos de Canário (2005). Crítico da visão que toma a escola como um prolongamento da administração educacional estatal, esse autor nos apresenta a concepção de gestão simbólica dos recursos educativos, na qual importa analisar como são geridos os recursos materiais e humanos de uma organização escolar.

Canário atenta para o fato de que a escola era vista como apenas uma dentre as várias unidades de ensino e administrada sob a lógica de racionalização e verticalização, na qual a matriz (órgão educacional estatal) impõe uma padronização de atividades às suas filiais. Diante disso, defende que a sociologia da organização escolar deve concebê-la como uma “organização social, inserida num contexto local, com uma identidade e cultura própria, um espaço de autonomia a construir e descobrir” (CANÁRIO, 1999, p. 166).

3. Procedimentos metodológicos adotados

Ciente das particularidades socioculturais de cada campo educacional, tivemos a preocupação de evitar uma análise associada a um método comparativo pautado em oposição estrutural ou generalização para fugirmos a uma comparação entre tipos hierárquicos que indicassem ser uma sociedade mais avançada do que a outra em termos de políticas educacionais.

A pesquisa empírica que realizamos procurou, sobretudo, desenvolver uma interpretação compreensiva que fizesse emergirem semelhanças e diferenças. Por interpretação compreensiva, Roberto Cardoso Oliveira (2006, p. 220) entende ser essa uma concepção metodológica que privilegia “a compreensão do sentido (*verstehen*) [...] e a experiência vivida (*erlebnis*) pelo pesquisador nos contextos socioculturais”.

Oliveira destaca que a interpretação compreensiva não se esgota apenas na experiência vivida pelo pesquisador junto aos atores e organizações do *fieldwork*. Para ele, essa forma de interpretação deve levar em consideração o trabalho de pesquisadores que analisaram outras culturas e sociedades com seus respectivos e diferentes horizontes semânticos para fins de elucidá-los reciprocamente.

Percebemos que, de forma semelhante, Brasil e Portugal representam sociedades que passaram por regimes autoritários e implementaram a política de gestão democrática da educação. Também de maneira semelhante, essa política passou por processos subsequentes nos dois campos educacionais, porém, os processos do caso

brasileiro são diferentes dos processos que se sucederam no caso português, como também diferentes são as interpretações dos atores e práticas de gestão desenvolvidas em cada organização escolar.

Quando contrastamos essas realidades notamos que enquanto a política de gestão democrática ainda é desenvolvida em alguns estados brasileiros, caso de Pernambuco, isso não mais ocorre em Portugal. Contudo, de maneira contraditória, podemos encontrar escolas em Pernambuco que não adotam práticas de gestão democrática, enquanto há escolas em Portugal em que ainda se observam práticas condizentes com essa política. Por isso, investigar organizações do campo educacional de sociedades e países distintos revelou-se como uma forma de consolidar a nossa argumentação científica.

Compreendemos que a cultura organizacional escolar constitui um tipo híbrido, capaz de sofrer influência externa do sistema educacional, agentes e comunidade escolar (GOMES, 1993). Assim, devido ao intrincado sistema de relações que se estabelece entre os diversos atores ligados à escola, é preciso considerar o caráter de dinamicidade e sentido movente desenvolvido em cada cultura organizacional escolar.

Por conta disso, privilegiamos a análise qualitativa dos dados, reconhecendo na etnografia um necessário método de investigação, pois, como nos indica Jean-Pierre Dupuis (2010, p. 247), a abordagem etnográfica consiste em um “método que guia a observação e lembra a articulação necessária entre os contextos de interação social, as práticas dos atores e as significações das ações para a compreensão dos comportamentos humanos e organizacionais”.

Dessa forma, a etnografia nos ajudou a compreender como se desenvolvem os processos sociais que atingem de maneira particular os atores e as culturas organizacionais de cada figuração pesquisada nos dois campos educacionais. As duas escolas em que realizamos a pesquisa em Recife/Pernambuco foram escolhidas a partir dos seguintes critérios: o fato de serem públicas estatais; de mesmo nível de ensino ofertado; com tempo integral; e situadas no mesmo bairro.

Esses critérios foram considerados relevantes por aceitarmos a premissa de que cada escola constituiria sua própria cultura organizacional e se apresentaria como um universo particular quanto à gestão de seus recursos educativos, mesmo que façam parte de um mesmo sistema educacional e estrutura socioeconômica.

Com base nessa consideração, é possível perceber que, mesmo depois de termos escolhido critérios que poderiam dar às escolas características de funcionamento mais

semelhantes, ainda assim cada uma das escolas pesquisadas mostrou uma dinâmica de funcionamento singular, o que justifica compreendê-las como figurações no sentido eliasiano.

A pesquisa desenvolvida em Coimbra/Portugal foi realizada em três unidades de ensino de um mesmo agrupamento escolar. Dentre as escolas pesquisadas, uma delas era a escola-sede, na qual se concentra o poder administrativo e pedagógico do agrupamento. Os critérios de escolha dessas escolas foram os mesmos aplicados ao primeiro campo, ou seja, escolas públicas, que ofereciam o mesmo nível de ensino, funcionavam em tempo integral e localizavam-se em bairros geograficamente próximos. Ainda assim, também no caso português, percebemos que cada uma das escolas pesquisadas mostrou uma dinâmica de funcionamento singular.

Em nossa abordagem qualitativa, realizamos entrevistas com os atores sociais que trabalhavam nas organizações dos dois campos educacionais (diretores, professores, pedagogos, funcionários da administração e de serviços gerais). Procuramos observar como esses atores, imprescindíveis à formação da cultura organizacional escolar, dinamizavam suas relações socioprofissionais dentro das organizações escolares e com a comunidade escolar por eles atendida.

Estabelecemos um roteiro de assuntos a serem conversados durante as entrevistas, sem prescindir das narrativas dos atores que não haviam sido previstas no roteiro inicial. Essa estratégia de produção dos dados se coaduna com a importância de reconhecer-se a sociogênese e a psicogênese dos processos sociais (ELIAS, 1997) que envolvem os indivíduos e as organizações, já que, por meio da história dos atores, pudemos ter acesso a informações que não encontramos nas fontes oficiais. Além disso, ela também nos possibilitou a identificação dos pressupostos presentes nas culturas organizacionais escolares, em específico, aqueles que se encontram no nível das assunções básicas (SCHEIN, 2004).

A pesquisa empírica também foi importante para percebermos quanto a dinâmica de funcionamento das organizações escolares era orientada pelos documentos estatais e projetos pedagógicos das escolas. Interessava-nos perceber se esses documentos refletiam a implementação das políticas públicas nos dois campos educacionais em observância às características de cada cultura organizacional. Submetemos esses documentos a uma análise de conteúdo, com a qual queríamos perceber se havia congruência entre o que estava contido nos documentos dos órgãos responsáveis pela educação e as formas de (re)interpretação dos atores.

Embora tenhamos privilegiado a análise qualitativa, também nos valem das informações que os dados quantitativos podem apresentar a fim de fortalecer nossa análise e argumentação. No intuito de identificar as variáveis sociais que caracterizam os indivíduos de cada campo educacional e como elas influenciam a dinâmica de funcionamento das escolas, recorreremos à aplicação de questionários, a partir dos quais elaboramos um mapeamento das características que compõem cada cultura organizacional escolar.

4. Esboço das principais observações e conclusões

A constatação de que cada escola constitui uma cultura organizacional única está longe de ser considerada pelos agentes responsáveis pela elaboração e implementação de políticas públicas. Apesar disso, verificamos quanto a implementação de políticas públicas tem a sua viabilização diretamente ligada às formas como ela é apropriada e dinamizada em cada cultura organizacional escolar. Uma das principais constatações de nossa pesquisa foi perceber como sociedades que foram governadas por regimes autoritários ainda tinham muitas das características desses regimes presentes na cultura das organizações do campo educacional.

Notamos que Brasil e Portugal iniciaram seus processos de redemocratização recentemente (décadas de 1980 e 1970, respectivamente) e que os princípios propagados por esses processos passaram a ser incorporados também pela área da educação. Exemplo disso é a implementação da política de Gestão Democrática da Educação nos países.

Verificamos, contudo, que a viabilidade dessa política foi ameaçada pelos processos subsequentes que envolvem a sua implementação. Diante das realidades já sedimentadas nas organizações dos dois campos educacionais, a política de gestão democrática da educação foi sendo gradativamente influenciada por processos que deram margem à implementação da política de Lista Tríplice no sistema educacional de Pernambuco e à política de Agrupamento de Escolas no sistema educacional português.

Com a política de lista tríplice temos a ruptura de um processo que vinha sendo desenvolvido desde a redemocratização no Brasil. A política de gestão democrática, na década de 2000, havia se fortalecido com a política de escolha do diretor escolar via eleição direta, porém perdeu fôlego porque essa escolha agora está condicionada à

aprovação do candidato a diretor em cursos oferecidos exclusivamente pela Secretaria de Educação do Estado e à escolha final por parte do governador.

Quanto à política de agrupamento de escolas, percebemos que, na medida em que ela procura agregar distintas escolas em torno da administração centralizada de uma única escola-sede, tal política termina por tomar as distintas realidades de cada escola do agrupamento como se elas fossem padronizadas e homogêneas, ou seja, não leva em conta as particularidades da cultura organizacional de cada uma delas.

A respeito das organizações escolares pesquisadas, verificamos que elas ainda compartilham culturas organizacionais que mesclam tardias práticas socioprofissionais herdadas dos regimes autoritários com novas demandas sociais influenciadas pela redemocratização. Nesse sentido, a viabilização da política de gestão democrática da educação, da forma como foi apropriada pelas interpretações e práticas de muitos dos atores sociais, ficou condicionada à prática de gestão individual dos diretores escolares.

Assim, se o diretor apresentasse predisposição para gerir a organização escolar de maneira democrática e não encontrasse forte resistência a isso, ele conseguiria desenvolver importantes princípios da política. Já se o diretor não tivesse essa predisposição e também não fosse cobrado pelos atores para que a desenvolvesse, a tendência seria que ele viesse a se valer dessas condições para desenvolver uma gestão escolar centralizada.

A partir de nossa pesquisa também validamos a orientação de realizar-se uma análise sociológica da organização escolar que considere a premissa de que ela se encontra inserida em um contexto no qual sofre influência do nível macro, representado pela estrutura administrativa estatal ao qual a escola está submetida, e do nível micro, representado pela ação individual dos atores que a compõem.

As evidências encontradas por nossa pesquisa empírica nos remeteram à sociologia de Norbert Elias, segundo o qual apenas após a passagem de acontecimentos que envolvam duas ou três gerações é que podemos perceber processos efetivos de mudança social. Ao recorrermos à sociologia processual eliasiana, percebemos que ainda há um ranço comportamental não democrático nas culturas das organizações escolares dos dois campos educacionais, o qual influencia o processo de apropriação e viabilização de políticas públicas.

Como os dois campos educacionais ainda se encontram no início da segunda geração influenciada pela implementação da política de gestão democrática da

educação, percebemos que a mudança social esperada a partir da sua implementação ainda não se manifesta nas práticas socioprofissionais da maioria dos atores.

Entendemos que a implementação de políticas públicas, ao mesmo tempo em que precisam apresentar ações comuns a todas as organizações e indivíduos do campo educacional, também deve garantir que as características e particularidades de cada cultura organizacional escolar sejam contempladas.

Em se tratando das duas figurações escolares que investigamos em Recife, constatamos que cada uma delas apresenta uma cultura organizacional específica, mesmo depois de termos adotado critérios metodológicos que viessem a torná-las semelhantes. Delas, apenas a Figuração Alfa apresentou características que indicam a predisposição em desenvolver uma gestão democrática da educação, pois a Figuração Beta apresentou características de uma gestão escolar centralizadora e autoritária.

No caso de Coimbra, investigamos três figurações de um mesmo agrupamento de escolas. A partir dessa investigação, confirmamos a hipótese de que a política de agrupamentos não só limita a autonomia e gestão democrática das escolas como também as condiciona a uma situação periférica dentro do próprio agrupamento em relação à escola-sede. Centro da administração do agrupamento, a escola-sede beneficia-se dos principais recursos humanos e materiais do agrupamento, centralizando as práticas de gestão das outras unidades.

Essa concentração de recursos educativos facilita a gestão da escola-sede, caracterizando-a como a figuração do agrupamento onde mais se desenvolvem princípios de autonomia e participação (heranças da política de gestão democrática). Assim, nela se concentram as atividades de elaboração de documentos, como o projeto educativo, e as reuniões dos representantes de todas as escolas do agrupamento, por exemplo.

Contudo, essa concentração de recursos educativos na escola-sede implica incongruência no processo de gestão das demais escolas, pois não permite que elas desenvolvam sua autonomia e participação, condicionando-as a uma atuação coadjuvante e periférica quanto à gestão do agrupamento, gestão que, por sua vez, é realizada pelo único diretor de todas as unidades do agrupamento, exigência normativa da política. Diante destas constatações, refutamos a hipótese de que, por tratar-se de uma política pública propositiva, a política de agrupamentos garantiria maior visibilidade às escolas que se encontravam em algum grau de isolamento.

A nossa análise de conteúdo do projeto educativo do agrupamento nos levou a identificar outra imposição estatal: a de que o projeto seja um documento único e comum a todas as escolas do agrupamento. Aliás, a análise de conteúdos dos projetos pedagógicos elaborados pelas figurações escolares dos dois campos educacionais revelou que tais documentos não conferiram a atenção necessária à importância de identificarem-se e valorizarem-se as características que compõem cada cultura organizacional.

A possibilidade de que cada escola elabore seu próprio projeto pedagógico é vista como importante passo para o reconhecimento e valorização das características de cada cultura organizacional. Contudo, percebemos ser comum que os projetos representem apenas um documento exigido pelos órgãos educacionais, e não um instrumento de ações voltadas à valorização das características de suas comunidades, dependendo dos atores que elaboraram os projetos, bem como da maneira como eles são utilizados.

Também realizamos a mesma análise do conteúdo dos documentos estatais responsáveis por informar os atores sociais sobre as políticas públicas e as determinações atribuídas ao campo educacional. Nessa análise constatamos que o tema gestão democrática da educação foi sendo gradativamente superado por novas orientações.

No caso dos documentos do campo educacional português, percebemos, por exemplo, que a expressão “autonomia escolar” é confundida com falta de responsabilidade e ausência de prestação de contas por parte das escolas. Já no caso dos documentos estatais do campo educacional pernambucano, constatamos que termos voltados à gestão democrática ou à autonomia escolar sequer são citados no documento que rege a nova política, a qual determina a escolha de diretores escolares via lista tríplice.

Constatamos que os documentos estatais não representam os avanços ansiados pela política de gestão democrática da educação, tampouco revelam preocupação em identificar e valorizar a cultura organizacional de cada escola. Consideramos essa constatação relevante por entendermos que, diferentemente de organizações empresariais, a administração padronizada de organizações escolares é incongruente com as suas particularidades.

A partir da etnografia, percebemos que questões ligadas à comunicação entre os órgãos estatais e as organizações escolares se mostraram difusas e passíveis de

interpretações não congruentes. Notamos, ainda, que os atores sociais das escolas não comungavam de um mesmo entendimento sobre o que define as políticas públicas, seja quanto ao conhecimento dos seus objetivos, seja em relação às melhorias que elas podem trazer às atividades da escola.

A análise das atividades cotidianas evidenciou as diferentes (re)interpretações de uma mesma política por parte dos atores das escolas. Maior exemplo dessa diversidade de interpretações é o pouco conhecimento sobre o conteúdo dos projetos pedagógicos por parte dos atores bem como a pequena participação deles na elaboração desses documentos.

Isso também se reflete na percepção que os atores têm da própria participação na gestão escolar. As percepções dos atores sobre participação na gestão e autonomia profissional são influenciadas pela compreensão de que suas atividades se restringem a um trabalho burocrático e voltado ao alcance de resultados em sistemas de avaliação externos.

No tocante às relações socioprofissionais, identificamos a influência exercida pelo diretor escolar na constituição dessas relações. No caso das figurações escolares pesquisadas em Recife, enquanto na Figuração Alfa a composição das relações é vista de maneira mais democrática e participativa, na Figuração Beta essa percepção é influenciada pelo autoritarismo e centralização exercidos por sua gestora.

Já no agrupamento de escolas pesquisado em Coimbra, as formas de relacionamento desenvolvidas pela Figuração Tradicional e pela Figuração Nova com a Figuração Sede comprovam a incoerência de ter-se um único diretor para todo o agrupamento, pois identificamos que em cada uma delas se desenvolvem relações socioprofissionais distintas.

Enquanto que a Figuração Sede, com todo o seu tamanho e complexidade, constituiu-se um espaço de relações voltado à convivência profissional de caráter mais técnico e impessoal, na Figuração Tradicional, desenvolveu-se um ambiente de relações mais familiar e informal, o que a diferencia da Figuração Nova, onde o ambiente se caracteriza pela formalidade e conflitos socioprofissionais.

Essas características também se refletem na dinâmica dos processos que envolvem a relação entre escola e comunidade. Importante preceito para o desenvolvimento de uma gestão democrática, essa relação está longe de efetivar-se de maneira mais participativa. À exceção da Figuração Alfa, em Recife, e da Figuração

Sede, em Coimbra, as demais figurações não apresentaram indícios do fortalecimento dessa relação.

Nas figurações que não desenvolveram a relação entre escola e comunidade, notamos que não há efetividade nas atividades do conselho escolar nem incentivo para o desenvolvimento das relações entre profissionais, alunos e seus responsáveis, como ocorre na Figuração Beta, em Recife.

Essa relação também pode ser limitada a cobranças e queixas por parte dos pais, tal qual ocorre com os atores da Figuração Tradicional e da Figuração Nova, em Coimbra. A Figuração Sede é a única que conta com uma maior participação da comunidade, mas, como já registramos, essa maior participação se dá pela sua concentração de recursos educativos.

Nesse sentido, comprovamos que a gestão simbólica dos recursos educativos se apresenta como prática diferencial e propulsora de uma gestão democrática. Constatamos que muito da dinâmica de funcionamento de uma organização escolar ficará comprometida se os seus recursos materiais não forem bem geridos pelos recursos humanos.

Exemplo dessa constatação foi a forma como as figurações escolares recifenses geriam o recurso material da quadra de esportes. Destacamos que, enquanto a Figuração Beta dispunha de mais espaço físico e uma grande quadra de esportes, a Figuração Alfa sequer dispunha de quadra esportiva no seu interior. Todavia, mesmo possuindo o recurso material, a quadra esportiva da primeira figuração era subutilizada por alunos e professores pelo fato de ela ficar exposta ao sol e, assim, sofrer o forte calor da região na qual está localizada.

Segundo a diretora da Figuração Beta, a solução para esse problema já havia sido apresentada à Secretaria de Educação, contudo há dez anos ela aguarda a aprovação de um projeto elaborado para se instalar uma cobertura na quadra, cujo valor foi orçado em cem mil reais. Por sua vez, a Figuração Alfa procurou adaptar o pátio existente no seu interior às exigências da prática esportiva, pintando as marcações necessárias e planejando a realização de atividades maiores em outra quadra adaptada no amplo espaço destinado ao estacionamento de veículos.

Experiências como essas foram também observadas no agrupamento de escolas conimbricense. Como foi a última organização do agrupamento a ser construída, a Figuração Nova destaca-se pela oferta de recursos materiais mais novos e de boa

qualidade, o que não significa que esses recursos são utilizados da melhor maneira, a exemplo da utilização da sala dos professores.

Única dentre as unidades do agrupamento equipada com mobília nova e de *design* moderno (composta por televisão com tela plana e digital, cafeteira e outros recursos), esse espaço da figuração não era visto pelos professores como um espaço de convivência, troca de experiências e opiniões, ou seja, como um espaço de desenvolvimento do trabalho docente. De maneira oposta, apesar de várias vezes termos visitado aquele espaço, não verificamos indícios de ele ter sido frequentado pelos docentes, mesmo nas horas de intervalo. Assim, podemos caracterizá-lo como um ambiente hermético e impessoal.

Como síntese de observações e constatações que apresentamos nesta conclusão, ressaltamos que o poder de agência humana pode ser determinante para o desempenho de uma organização escolar. Importa, entretanto, considerar que a gestão dessas características não pode estar condicionada à prática de atores que não estejam comprometidos com o seu funcionamento.

Em outras palavras, percebemos que a implementação de políticas públicas não deve apenas capacitar seus agentes a reconhecerem o que caracteriza cada cultura organizacional escolar, mas também, capacitá-los para o desenvolvimento de ações e estratégias específicas a cada realidade com o intuito de garantir o alcance dos objetivos almejados.

Dessa forma, apresentamos com este trabalho a tese de que a implementação de políticas públicas seja feita com base na identificação daquilo que caracteriza a cultura organizacional de cada figuração escolar e, a partir disso, sejam desenvolvidas estratégias de gestão condizentes com cada uma dessas realidades, garantindo o desenvolvimento da autonomia e melhoria de vida dos indivíduos e comunidades escolares.

Referências

AGUIAR, Márcia A. Política educacional e planejamento participativo: a experiência dos fóruns itinerantes de educação em Pernambuco. **Revista Educação** (Porto Alegre, impresso), v. 37, n. 2, p. 201-209, maio-ago, 2014.

BARROSO, J. **A regulação das políticas públicas de educação**. Espaços, dinâmicas e atores. Coimbra, 2006.

CANÁRIO, Rui. **O que é a escola?** Um “olhar” sociológico. Porto: Porto Editora, 2005.

_____. Estabelecimento de Ensino: a inovação e a gestão de recursos educativos. In: NÓVOA, Antonio (org.) **As organizações escolares em análise**, p. 162-87. Lisboa: Dom Quixote, 1999.

DUPUIS, Jean P. Antropologia, cultura e organização: proposta de um modelo construtivista. In: CHANLAT, J. F. (Org.). **O indivíduo nas organizações: dimensões esquecidas**, v.3. p. 231-252. São Paulo: Atlas, 2010.

ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

_____. **Os Alemães**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

GOMES, Rui. **Culturas de Escola e Identidades dos Professores**. Lisboa: Educa, 1993.

OLIVEIRA, Roberto. **Caminhos da Identidade: ensaios sobre etnicidade e multiculturalismo**. São Paulo: Unesp, 2006.

PARO, Vitor H. **Gestão democrática da escola pública**. 3 ed. São Paulo: Ática, 2006.

SCHEIN, Edgar. **Organizational Culture and Leadership**. 3 ed. San Francisco: Jossey Bass, 2004.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2010, p. 20-45.

WEBER, Silke. Políticas do ensino fundamental em revista: um debate pela democracia. In: A.O. COSTA (org.). **Uma história para contar: a pesquisa na Fundação Carlos Chagas**. São Paulo: Anablume, p. 57-90, 2004.