

gestores estejam continuamente atentos a cada gesto, sinal, comunicação e desdobramentos de cada momento e situação, de modo a encaminhá-la o mais adequadamente possível, tirando proveito dos acontecimentos²¹, como circunstância de desenvolvimento e de aprendizagem.

Acrescente-se, ainda, como situação reforçadora das limitações apontadas, o fato de que a aceleração e acentuação dos processos de comunicação, por sua vez, aceleram e acentuam as mudanças, em vista do que os planos, em vez de serem pensados em relação à erradicação de problemas do passado, devem vislumbrar a construção do futuro, segundo uma nova ordem sociocultural orientada pelo pensamento estratégico. Essa condição ocorre no contexto da "era da informação, resultante da união dos computadores com as tecnologias de comunicação [e que] traz em si uma poderosa força de mudança capaz de transformar a sociedade, a sociedade da informação" (Gracindo & Kensky, 2001).

64

Série Cadernos de Gestão

21. Nesta série de Cadernos de Gestão, os volumes V e VI, que tratam respectivamente sobre gestão do relacionamento interpessoal e gestão da comunicação interpessoal, explicitam desdobramentos dessas questões.

2

A construção da concepção de gestão

Certos aspectos, a seguir enumerados e descritos, compõem e caracterizam a mudança de paradigma que está sendo apontada, de modo que possam ser considerados pelos que fazem parte da organização de atuação educacional, a fim de que tenham melhores condições de nela atuar criticamente e contribuir para o seu desenvolvimento. É válido lembrar que esses aspectos, embora indicados separadamente, não ocorrem, na realidade, de forma isolada, uma vez que eles são intimamente relacionados entre si, na construção de novas e mais potentes realidades. Supera-se o enfoque de administração e constrói-se o de gestão mediante alguns avanços, que marcam a transformação da óptica limitada, anteriormente apontada. A seguir, são apresentados seis aspectos gerais dessa transformação, caracterizada pela passagem de uma condição para outra, de modo a corresponder a um nível mais complexo e significativo de ação: a) da óptica fragmentada para a óptica organizada pela visão de conjunto; b) da limitação de responsabilidade para a sua expansão; c) da centralização da autoridade

65

Série Cadernos de Gestão

de para a sua descentralização; d) da ação episódica por eventos para o processo dinâmico, contínuo e global; e) da burocratização e hierarquização para a coordenação e horizontalização; e f) da ação individual para a coletiva.

2.1. Da óptica fragmentada para a óptica organizada pela visão de conjunto

Mediante uma visão fragmentadora da realidade, a educação se desenvolveu, assim como outras áreas de intervenção e conhecimento, gerando áreas específicas de atenção, como uma condição para conhecer melhor o processo educacional e melhor nele intervir. Assim é que se constituíram na literatura corpos de conhecimentos específicos e dissociados do conjunto do processo educacional, como, por exemplo, a psicologia da aprendizagem, a sociologia da educação, a filosofia da educação, a didática, a metodologia do ensino, a estrutura e funcionamento do ensino, a avaliação da aprendizagem, o currículo escolar, o planejamento educacional, dentre outros.

No entanto, é possível identificar que, a partir dessa dissociação, criam-se entendimentos distorcidos da realidade do processo educacional, ao se evidenciar uma parte do todo, a ponto de considerá-la descontextualizada e sem relação com as demais partes. Separam-se, desse modo, como se fossem processos e aspectos estanques e isolados: o ensino da

aprendizagem e ambos da avaliação; a dimensão técnica, da conceitual; a sociológica, da social; a individual, da grupal; o pensar, do fazer; o todo, da parte; o fenômeno, da essência; o produto, do processo; a técnica, da concepção filosófica e política, dentre outros aspectos.

Essa fragmentação tem produzido a geração de unidades de ação artificialmente independentes e autônomas que atuam isoladamente, sem consideração ao todo de que fazem parte. Desse modo, por exemplo, numa escola, supervisor e orientador educacional separam territórios pedagógicos e, até mesmo, algumas vezes, competem entre si. Em sistemas de ensino é possível identificar a existência de vários departamentos ou unidades de trabalho, cada um com seus focos de ação específicos, exercendo sua influência, de forma desarticulada, sobre as escolas, e até mesmo desorientando e desestimulando, por suas múltiplas demandas, as iniciativas próprias dos estabelecimentos de ensino e a efetivação de seu projeto pedagógico. A respeito, afirmou uma supervisora educacional: "a inexistência de compatibilização entre os órgãos centrais (COGSP, CEI, Cenp, DRHU, DAE) está tornando impossível a realização de um trabalho integrado em nível de DE²² e esco-

22. Siglas apresentadas, no texto original, em referência a unidades de trabalho, da Secretaria Estadual de Educação, sem explicação de seu significado e denominação completa.

ttt 006 0080

la... é impossível servir a tantos senhores ao mesmo tempo" (Silva, 1995: 98-99). Dirigentes de escolas estaduais comumente apontam a dificuldade que têm em dedicar-se à implementação do seu projeto político-pedagógico, tendo em vista as constantes demandas, muitas vezes desencontradas e "urgentes", impostas à instituição pelos diferentes órgãos das secretarias estaduais de Educação. A falta de linguagem comum tem sido também um fator de desarticulação, conforme indicado por uma supervisora pedagógica: "que maravilha se os órgãos centrais falassem a mesma linguagem, estabelecendo prioridades de tarefas e respeitando limitações de tempo e de pessoal para atendimento às múltiplas solicitações" (Silva, 1995: 98).

Considerando, à luz de concepções de Morin (1987), que a realidade é unitária e sistêmica, constituída pelas contínuas e dinâmicas inter-relações entre componentes e indivíduos, os elementos, e os acontecimentos, as ações e as dimensões de uma mesma realidade se tornam componentes de um conjunto, pelo seu processo inter-relacional, formando uma reciprocidade circular entre eles. Nesse entendimento de unidade complexa da realidade reside a possibilidade de se atuar de modo significativo em relação à mesma e dela fazer parte como sujeito que, ao mesmo tempo em que a influencia, é influenciado por ela.

Esse entendimento pressupõe reconhecer o pluralismo, a diversidade e a multiplicidade como elementos substanciais da realidade complexa e, dessa forma, reconhecer que a intervenção sobre a mesma não pode ser inteiramente previsível, controlável e redutível a elementos simples. Por outro lado, evidencia-se que as relações organizacionais são, de certa forma, determinadas pelo contexto do todo em que ocorrem, que apresenta certas estimulações, inibições e imposições (Morin, 1987). A partir desse entendimento, adota-se uma perspectiva mais concreta e menos abstrata da realidade, superadora da óptica idealizadora da mesma, superando a óptica idealizadora que pensa e espera o aluno como perfeito, o professor perfeito, a escola perfeita.

Problemas globais e complexos demandam uma visão abrangente e articuladora de todos os seus segmentos e ações.

O Quadro 01 sintetiza algumas questões básicas dessa passagem de uma tendência para outra, em superação à anterior, a serem consideradas pelos gestores, no alargamento e aprofundamento do alcance de seu trabalho. As polaridades apresentadas nesse Quadro, assim como nos demais, refletem dimensões de uma realidade, sendo ambas importantes e não mutuamente excludentes, sob pena de se distorcer essa realidade

- O que é gestão
- PPP

- mudanças na
gestão (democrática, independente,
douto, etc)
- dentro dessa estrutura, o tipo
de gestão
- falar de cada uma
- importância para a p/emp.

Quadro 01 - Passagem da óptica fragmentada para a óptica organizada pela visão de conjunto

	<ul style="list-style-type: none"> • Fracionamento e isolamento de partes entre si e em relação ao todo, estabelecendo subunidades com vida própria. • Ação especializada sobre diferentes segmentos, em desconsideração às ações do conjunto. • Idealização e artificialização da realidade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecimento de interdependência de partes entre si e destas com o seu conjunto. • Ação interativa e processual sobre o conjunto. • Percepção da realidade como é, em sua condição concreta e substantiva.
--	--	---

2.2. Da limitação de responsabilidade para sua expansão

À medida que vigora na escola o entendimento de que ela é uma criação definida, pronta e acabada de um sistema maior, que determina seu funcionamento, e sobre o qual seus membros não têm nenhum poder de influência, ou o têm muito pouco, esses membros consideram, da mesma forma, que pouca ou nenhuma responsabilidade têm sobre a qualidade de seu próprio trabalho. Esse entendimento está associado à fragmentação do trabalho geral da

escola em papéis, funções e tarefas e respectiva distribuição de atribuições, pela qual cada pessoa é responsável por parte do trabalho global, sem, no entanto, considerar o todo, a responsabilidade geral que dá sentido à ação específica de cada um.

"Um dominador e misterioso 'eles' tem sido a eterna desculpa para a apatia", conforme indicado por Ferguson (1993: 178) e que, podemos identificar, está associada à omissão em assumir responsabilidade. Por um senso comum sem pensamento reflexivo, explicam-se os fenômenos de modo a separar responsabilidades, por exemplo, a deles e as nossas - em que "eles" são os agentes responsáveis pelo que de ruim acontece e "nós" somos colocados como vítimas de suas ações, ou como pessoas que agem de maneira sempre justa e correta.

Observa-se que uma das tendências desse enfoque é jogar a responsabilidade sobre outros, isto é, adotar uma atitude de transferência de responsabilidade. A esse respeito Ênio Resende (1992: 27) analisa como um traço presente entre nós brasileiros, a ser superado pela cidadania e capacidade de assumir responsabilidades e cumpri-las, a tendência de não assumir devidamente as responsabilidades, deveres e obrigações, tanto em relação a questões sociais e políticas quanto em relação a questões profissionais e familiares. Exemplificando essas omissões, o ator cita a tendência a "culpar os governantes pelos problemas do país, do estado ou do município e

esperar que as soluções sempre partam deles; atribuir aos políticos a total responsabilidade por seu mau desempenho e conduta, assim como pela fragueza e pouca representatividade dos partidos; culpar os diretores de escola pelo baixo padrão de ensino; culpar os empresários por todos os aumentos de preço e por baixos salários; culpar outras pessoas por problemas de trânsito; culpar o síndico por todos os problemas do condomínio etc." Pela síndrome da culpabilização ou busca de culpados pelo que não funciona, o que se apresenta é um comportamento reativo de busca de "bode expiatório", que possibilita a omissão de responsabilidade e impede a aprendizagem a partir de experiências.

De acordo com essa óptica, os professores justificariam os baixos resultados do ensino e suas dificuldades em ensinar eficazmente alegando que os alunos não estão preparados para ou interessados em aprender. Não é incomum ouvir ou ler afirmações no sentido de que o aluno não aprende porque não apresenta os pré-requisitos para tal. Conforme apontado por Ronca & Gonçalves (1995: 30), professores justificam os baixos rendimentos de seus alunos desresponsabilizando-se desse resultado com afirmações como: "a criança é desmotivada"; "ela chega à escola totalmente despreparada"; "hoje em dia os alunos não querem aprender".

72
Série Cadernos de Gestão

Portanto cabe profissional da escola culpabilizar algo pela não desenvolverem ou não fazerem o trabalho.

culpa sempre vem primeiro por culpa do diretor, da escola etc.

É possível também identificar que, quando não se joga a culpa nos alunos, ou nas famílias, joga-se no sistema, na organização da sociedade, afirmando-se que "a escola reproduz as desigualdades da sociedade e, enquanto não se mudar o sistema, a escola continuará a mesma". Também se registram depoimentos de outros profissionais da escola traduzindo a adoção da mesma óptica de desresponsabilização e/ou culpabilização de outrem: "é difícil promover um avanço na qualidade do ensino quando os professores não colaboram"; "faço o que a Secretaria de Educação manda" (diretora de escola); "não consigo manter a Secretaria em dia ou fazer um trabalho melhor, porque a diretora não me dá a orientação necessária, não sei o que ela quer" (secretária de escola); "os professores não ensinam, estão desestimulados e não têm interesse em dar boas aulas e levar os alunos a aprender" (supervisora escolar); "não posso fazer nada, sei que vocês não querem mudar a prática de avaliação e que, como está, funciona bem, mas a Secretaria de Educação determinou e temos que obedecer" (diretora de escola).

Estas são, portanto, muitas das queixas ou justificativas apresentadas no dia-a-dia de escolas, que sugerem uma falta de compreensão da interação de ações e de atitudes existentes no processo social de sua organização. Também sugerem a expectativa de condições ideais para trabalhar, em vez de o entendi-

73
Série Cadernos de Gestão

mento de que é a superação dessas dificuldades e limitações apresentadas, justamente, o ponto de partida e o objeto inicial de seu trabalho. Percebe-se, em comentários como esses, o entendimento de que, se não houvesse o problema apontado, tudo funcionaria bem e perfeitamente.

Em acordo com essa óptica, os participantes tendem a delimitar as suas responsabilidades a tarefas burocraticamente determinadas e de caráter fechado, deixando de ver o todo e de sentir-se responsáveis por ele, e de contribuir para a sua construção coletiva. Nesse caso, é possível identificar profissionais altamente eficientes em seu âmbito de ação, mas totalmente ineficazes²³, como resultado de sua orientação circunscrita e limitada. É o caso, por exemplo, de um professor que ensina bem o conteúdo de sua disciplina, mas que não contribui para a formação de seus alunos; de um diretor de escola que cumpre a legislação e zela pelo seu cumprimento, assim como pelo das determinações burocráticas do sistema, mas que não interfere na dinâmica dos processos sociais e pedagógicos de sua escola; do servidor que cumpre com suas funções, sem se preocu-

23. *Eficiência* - corresponde à produção dos resultados propostos por uma ação ou conjunto de ações. *Eficácia* - refere-se à realização de uma ação pelos meios mais econômicos e diretos possíveis. Eficiência e eficácia são conceitos complementares.

par com a relação e articulação das mesmas entre si e com o conjunto; dos supervisores e coordenadores pedagógicos que circunscrevem suas ações ao controle de execução de programas e planos pedagógicos pelos professores. *Is men...*

A esse respeito, indica-se que "quando os membros de uma organização concentram-se apenas em sua função, eles não se sentem responsáveis pelos resultados quando todas as funções atuam em conjunto" (Senge, 1992: 29).

Sabe-se, por outro lado, que em organizações que constroem em conjunto uma realidade educacional proativa, empreendedora e orientada para a construção da pedagogia do sucesso apresentam como característica a superação desse entendimento limitado e a formulação do entendimento de que cada um faz parte da organização e do sistema educacional como um todo, e de que a construção é realizada de modo interativo entre os vários elementos. Nelas torna-se evidente que os atores de uma unidade social interferem no seu processo de construção, quer tenham, ou não, consciência desse fato. Caso a sua orientação pessoal seja pela óptica de alienação, indicada anteriormente, essa será reforçada pela própria atuação, construindo um círculo vicioso autojustificado.

Em consequência é que se estabelece, como da maior importância, a conscientização da necessidade de redefinição de responsabilidades e não a re-

na administração pública... como ser feita... não para... melhorar... a legislação... sempre...


definição de funções nas organizações. Aquelas centram-se no todo; estas nas partes isoladas. Aquelas pressupõem que questões complexas, como o são quais-quer ações educacionais, demandam ações interativas e de conjunto; estas centram-se na simplificação de enfoque e de ação.

A decorrente expansão de responsabilidade ocorre naturalmente e, à medida que ela vai sendo assumida, cria-se um novo ambiente e oportunidade de desenvolvimento para todos os envolvidos, os processos estabelecidos e as instituições em que ocorrem.

O processo educacional só se transforma e se torna mais competente na medida em que seus participantes tenham consciência de que são co-responsáveis pelo seu desenvolvimento e seus resultados.

O Quadro 02 destaca pontos emergentes da superação da limitação de responsabilidade para a sua expansão, identificando alguns aspectos que conduzem a essa nova condição.

Quadro 02 – Superação da limitação de responsabilidade para sua expansão

	
<ul style="list-style-type: none"> • Delimitação de atuação mediante definição, a priori, de tarefas, independentemente de processos e resultados. • Enfoque sobre eficiência, tarefas e funções especificadas em manuais normativos. • Simplificação de processos, tendo por objetivo a facilitação de ação, a economia e a racionalidade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientação da ação pela responsabilidade com resultados, com um olhar atento aos processos adequados para promovê-los. • Enfoque sobre eficácia, processos e resultados, orientados por princípios. • Reconhecimento e aceitação da complexidade de processos, tendo por objetivo tirar o máximo proveito deles para obter melhores resultados, inclusive de aprendizagem sobre processos.

2.3. Da centralização da autoridade para a sua descentralização

A centralização da autoridade e, conseqüentemente, da responsabilidade pela tomada de decisão está associada a modelo de administração caracterizado pelo distanciamento entre os que formulam políticas e programas de ação e os que executam e

sua clientela/usuários. Sob o enfoque da centralização de autoridade, os sistemas de ensino experimentam uma condição de independência e autonomia em relação às escolas e estas experimentam, por seu lado, uma condição de dependência e obediência em relação ao sistema de ensino que a mantém. Na medida em que essa condição acontece, é desigual e fundada ao desencontro, pela falta de reciprocidade e de direcionamento comum e falta de convergência.

Essa centralização ocorre acentuadamente em organizações burocráticas, com minuciosa divisão de tarefas e delimitação rígida de hierarquia, dentre outros aspectos. Tendo em vista esse distanciamento, tem-se identificado uma série de problemas, como, por exemplo: i) a homogeneização dessas políticas e programas, que tendem a ignorar desigualdades e diversidades entre as diferentes subunidades de ação; ii) a sua falta de sensibilidade para necessidades reais e concretas e consideração das mesmas como abstrações genéricas; iii) a conseqüente proposição de generalizações, sem potencial de explicação da realidade, e de inspiração e de ação sobre ela; iv) a burocratização e hierarquização de controles e conseqüente reforço a ações corporativistas.

Tais condições são consideradas como responsáveis pela falência do modelo predominante de administração educacional, caracterizado por um alto grau de ineficiência e ineficácia traduzidos nos elevados

índices de repetência e evasão escolar, acentuando os índices de distorção idade-série e de exclusão da escola de um grande segmento da população (Costa, Maia & Mandel, 1997), apesar de esforços paralelos para diminuir-los.

Em vista disso, conforme indicado por Costa, Maia & Mandel (1997: 17), tem sido incentivada a busca de novas e inovadoras formas de gestão "que substituam a excessiva centralização por procedimentos que garantam uma ação educacional efetiva". No entanto, cabe apontar a limitação dessa proposição, que a vê não como uma mudança de paradigma, mas apenas como uma estratégia cujo objetivo utilitário seria o de "propiciar condições necessárias para que os sistemas de ensino alcancem metas de desempenho superiores às décadas anteriores (1960/1970)". Portanto, sem alterar concepções e princípios orientadores das ações correspondentes.

A descentralização, é importante destacar, constituiu-se em uma das evidências de mudança de paradigma, pela qual se reconhece como legítima, necessária e importante, a consideração e a participação, em acordo com princípios democráticos, daqueles que irão atuar em um programa ou organização, de contribuir com a determinação dos aspectos referentes a essa atuação. A partir dessa consideração, promove-se a autêntica e genuína mobilização dos agentes de mudança como sujeitos e, portanto, com condições de transformar a realidade, transforman-

fla a realidade de trabalho
ligadas aos princípios de trabalho
paradigma

do-se também e, dessa forma, criando condições de sustentação das mudanças alcançadas.

Ela pressupõe, portanto, o respeito aos princípios democráticos, em seu sentido pleno; a valorização das pessoas envolvidas em instituições; a crença de que as mudanças institucionais significativas se processam a partir de seu desempenho dessas pessoas, decorrendo daí uma das dimensões de sua importância; e o entendimento de que o desenvolvimento da competência das pessoas em assumir tais responsabilidades contribui de forma significativa para a sustentação das mudanças promovidas. Ela também implica na adoção de orientações e posturas em todos os âmbitos e aspectos, compatíveis com esses pressupostos.

Em suma, cabe destacar que o processo educacional só se transforma e se torna mais competente na medida em que seus participantes tenham consciência de que são responsáveis pelo mesmo. Além do que, esse processo está mais de acordo com os princípios naturais de atendimento às necessidades flutuantes e mutáveis das comunidades e grupos sociais, cuja dinâmica de mudança se acentua gradativamente, demandando atenção imediata e mais próxima, e impossível de ser conhecida e atendida por um poder central.

A descentralização macro corresponde à capacidade do Estado de transferir competências, que con-

centra em seu campo de ação, para regiões ou municípios, de modo que sejam estes a administrar a educação (Alvarez, 1945). No Brasil, essa descentralização, iniciada experimentalmente por projetos-piloto do MEC, na década de 1970, tem sido desenvolvida sistematicamente, tendo sido estabelecida pela Legislação a responsabilidade prioritária dos municípios pelo ensino fundamental (Constituição Federal de 1988, Art. 211, parágrafo 2º).


No caso da gestão de sistemas de ensino, sejam estaduais, sejam municipais, corresponde à transferência dessa competência para a escola, de modo que construa sua autonomia, e a promover o alargamento da responsabilidade por parte da escola, a participação da comunidade escolar no funcionamento da escola e a existência inequívoca de uma liderança pedagógica exercida em grupo" (Alvarez, 1995: 41).

No caso da gestão da escola, corresponde a dar voz e envolver na construção e implementação do seu projeto político-pedagógico a comunidade escolar como um todo: professores, funcionários, alunos, pais e até mesmo a comunidade externa da escola, mediante uma estratégia aberta de diálogo e construção do entendimento de responsabilidade coletiva pela educação.

A realidade educacional é dinâmica e complexa, não sendo possível prever em um âmbito central todos os processos e ações necessárias para o seu desenvolvimento.

No Quadro 03 são explicitadas algumas das tendências da passagem da centralização da autoridade para a sua descentralização, como aspectos inerentes ao processo de construção de autonomia e responsabilidade local por processos e respectivos resultados.

Quadro 03 – Passagem da centralização da autoridade para a sua descentralização



<ul style="list-style-type: none"> • Construção de mecanismos externos de controle da gestão. • Tomada de decisão distante do âmbito de ação. • Competências técnicas localizadas de forma especializada em âmbito central. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de mecanismos de autonomia de gestão, pela unidade de atuação. • Tomada de decisão próxima do ambiente de ação. • Competências técnico-políticas construídas e disseminadas por todo sistema.
--	--

2.4. Da ação episódica por eventos para o processo dinâmico, contínuo e global

É possível identificar que a realização de ações episódicas está associada à falta de visão de conjunto e de pensamento estratégico em relação aos processos educacionais. Essa falta, aliás, sustenta a atuação

orientada por demandas e pressões imediatistas, pelo ativismo e pela síndrome de “apagar incêndios” cuja ocorrência, aliás, é comumente considerada como sendo resultado do sistema e não da orientação e modo de agir espontaneísta de pessoas, com enfoque reativo, visando resultados próximos.

No entanto, é reconhecido e continuamente reafirmado por educadores que “educação é um processo longo e contínuo”. Esse entendimento remete a que se supere, portanto, a tendência de agir episodicamente, de modo centrado em eventos, em casos, que resultam na construção de rotinas vazias de possibilidade de superação das dificuldades do cotidiano²⁴.

É necessário prestar atenção a cada evento, circunstância e ato, como parte de um conjunto de even-

24. A respeito dessas proposições, cabe destacar duas questões: 1) muitos educadores, ao afirmarem que a educação é um processo longo e contínuo, não estão querendo evidenciar o seu aspecto estratégico de longo alcance e sim justificar a própria dificuldade em evidenciar resultados educacionais de seu trabalho, quando solicitados; ou de compreendê-los objetivamente, para além do discurso da generalidade; 2) a metodologia de projetos, que se encontra em grande evidência no ensino, tem sido caracterizada, em diferentes projetos, por práticas fragmentadoras de aprendizagens; muitas vezes os projetos são marcados por um “ativismo”, pelo qual o importante são as atividades realizadas e o envolvimento do aluno na sua realização e não, a partir da experiência, a sistematização e organização de aprendizagens e sua associação com aprendizagens já sistematizadas no corpo de saber organizado e nas aprendizagens anteriores dos alunos.

tos, circunstâncias e atos que devem ser orientados para resultados em curto, médio e longo prazos. Isso porque as menores ações produzem consequências que vão além do horizonte próximo e imediato. "Pen-se grande e aja no pequeno" é a afirmação de Amyr Klink (1993), navegador solitário de grande notoriedade que, para obter sucesso em seus empreendimentos ousados e corajosos, valoriza cada pequeno detalhe em seu potencial de contribuir para, ou pre-judicar, a realização de sua meta maior.


A compreensão da visão, missão, valores e princípios assumidos pela escola, assim como dos seus objetivos e metas, constitui-se em condição para o estabelecimento da unidade entre as diferentes ações educacionais, de modo a dar o sentido de continuidade entre elas e obter resultados mais amplos e consistentes.

A necessidade de visão de conjunto se fundamenta no fato de que "é impossível modificar um elemento em uma cultura sem alterar todos os outros" (Ferguson, 1993: 180), tendo em vista que estão todos associados. Por outro lado, o conjunto interligado de elementos, ações e intervenções é que, ao longo do tempo, estabelecem a continuidade do processo educacional fundamental para a formação dos alunos. A clareza da concepção paradigmática subliniar à gestão educacional oferece um pano de fundo que dá consistência ao conjunto de ações, de modo a atribuir-lhe o caráter de processo contínuo e global.

As organizações e sistemas são formados por uma rede de relações de pessoas, ideias e ações de cuja articulação dependem seu desenvolvimento e a realização de seus objetivos.

Algumas tendências da superação da ação episódica e por eventos, para o enfoque sobre processos dinâmicos, contínuos e globais são destacadas no Quadro 04.

Quadro 04 – Superação da ação episódica por eventos para o processo dinâmico, contínuo e global

	
<ul style="list-style-type: none"> • Orientação de ações por visão exclusivamente de curto prazo. • Ação motivada e impulsionada por circunstâncias e pressões do momento. • Ações isoladas, localizadas e fechadas em si. • Enfoque sobre objetivos operacionais, considerados como uma seqüência de ações de caráter cumulativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientação de ações por visão de curto, médio e longo prazos. • Ação motivada e impulsionada por visão de futuro. • Ações interligadas, associadas entre si e reforçando-se reciprocamente. • Ação orientada por objetivos formadores, e expressos por objetivos operacionais, considerados como um conjunto iterativo cujo significado emana dos objetivos formadores.

2.5. Da burocratização e da hierarquização para a coordenação e horizontalização

Segundo Weber, conforme citado por Sergio-vanni & Starratt (1986), as organizações burocráticas apresentam certas características para garantir seu bom funcionamento, de acordo com seu padrão de formalidade. Dessa forma, uma organização é eminentemente burocrática na medida em que:

- a) caracterize-se por organização contínua de funções limitadas por regras;
- b) apresente esfera específica de competência para cada função;
- c) o conjunto de funções seja organizado segundo uma hierarquia claramente definida;
- d) haja um conjunto de normas e regulamentos específicos e claramente descritos e conhecidos por todos, para o conjunto e para cada uma das funções;
- e) os meios de produção e de administração sejam segmentados de modo que não haja, em cada um dos setores, o sentido de propriedade sobre os resultados;
- f) haja seleção de candidatos ao exercício das funções específicas, em acordo com sua competência técnica específica.

Essas características passam a ser consideradas como um valor por si mesmas e, muitas vezes, em-

bora com função-meio, com capacidades limitadas, passam a ser consideradas como fins em si mesmas. Assim, em muitas unidades de trabalho educacional, é possível identificar situações em que necessidades educacionais dinâmicas, com situações emergentes imprevisíveis, deixam de ser atendidas, em nome da divisão de funções e tarefas, do princípio de autoridade formal, da cobrança de respeito a normas e regulamentos, como valores em si mesmos. Segundo elas, "os regulamentos, os especialistas, os cargos burocráticos, os procedimentos controladores, a centralização pressionam os indivíduos no interior da organização" (Cardoso, 1995: 79).

A crescente complexidade do trabalho pedagógico levou à instituição de funções diferenciadas nos sistemas de ensino e nas escolas, sendo elas atribuídas a profissionais diversos. No entanto, nem sempre os membros da organização educacional estiveram preparados para essas formas mais complexas de ação, em vista do que passaram a simplificá-las e a estereotipá-las, burocratizando-as e estabelecendo, desnecessariamente, hierarquias e segmentações inadequadas que passaram a ser valorizadas como um fim em si mesmas. Assim, o que poderia ter correspondido a um avanço na educação promoveu um dispêndio de recursos e de energia, sem resultados positivos.

Um depoimento de uma supervisora retrata sua frustração em relação à burocracia instalada na edu-

cação: "minha expectativa como supervisora era a de poder contribuir para a melhoria do ensino. No entanto, 35 dias após minha posse e exercício na função, trabalhei, corri, constatei que não estou preparada para driblar a burocracia toda que cerca a escola e não consegui fazer quase nada pelo ensino. Nem uma reunião com os professores! Aluno, então, nem cheguei perto!" (Silva, 1995: 97)

Cabe lembrar que a burocracia não é uma entidade em si, com vida própria e colocada sobre todas as coisas. Ela é criada e/ou mantida por nós, pela nossa maneira de ver e agir na realidade, a partir de nosso ideário, nossos valores e interesses. Quando tomamos, por exemplo, uma legislação em seu aspecto operacional e meramente normativo, o que fazemos é procurar cumprir a letra da lei, procurando os escapes possíveis para burlá-la, naquilo que nos interessa. Portanto, as normas, os regulamentos, as leis passam a ser tomados como um valor em si, e por isso um fim em si mesmos, criando formalismos burocráticos e burocratizantes, gerando activismos e mantendo o espírito inspirador de ações construtivas.

No entanto, a burocracia tem sido vista como "um lindo mecanismo para se esquivar de responsabilidades e culpas" (Ferguson, 1993: 183) e seus mecanismos são utilizados para justificar omissões e falta de compromisso com a promoção de avanços educacionais nos mais variados contextos, sobretudo no âmbito da gestão de sistemas de ensino. Na medida

em que há a acentuação da burocratização, ocorre a acentuação da hierarquização, associada à criação de níveis de burocratas, cujas responsabilidades maiores se tornam as de atuarem como "zeladores" de normas e regulamentos estabelecidos²⁵ e legitimam a sua posição e o seu trabalho.

Hierarquia pressupõe um poder de influência unidirecional, de cima para baixo e de fora para dentro. No entanto, as mudanças advindas pela tecnologia da comunicação, assim como de outras tecnologias, produzem modificação de costumes, de posturas e até mesmo de valores (Gracindo & Kensky, 2001), criando e estabelecendo novas formas de poder de influência que atuam, ao mesmo tempo, horizontalmente e verticalmente, assim como de baixo para cima e de cima para baixo, quebrando linearidades e estabelecendo circularidades e reciprocidades.

25. É interessante lembrar a esse respeito o registro de uma tendência a utilizar normas, regulamentos e leis como impedimentos de ação e não como inspiradores de ação. Observamos entre nós que, quando membros da sociedade não pretendem seguir as limitações legais, a lei não pega. Todos conhecem a clássica afirmação no sentido de que "para os meus amigos tudo, para os meus inimigos a lei". Vale destacar que esta atitude sugere uma absoluta falta de responsabilidade social, e a falta de entendimento do papel das leis como o de estabelecer elementos reguladores que permitam a convivência e a atuação coletiva articulada de pessoas em uma sociedade. Sem leis, normas e regulamentos para orientar os processos sociais, nenhuma sociedade pode tornar-se democrática.

O exagero da burocracia e da hierarquia teve como consequência, no dia-a-dia dos sistemas de ensino e das unidades escolares, a circunscrição de responsabilidades, com foco no exercício de tarefas e funções consideradas em si. Expressando tal atitude, houve-se, por exemplo, afirmar: "vamos fazer, porque a diretora disse!"; de ver-se uma secretária escolar não sair da secretaria, ou se o faz, para, por exemplo, dar atendimento a um aluno, considera como ação imprópria e inadequada ao seu trabalho, porque essa não é a sua função. Uma situação exemplifica essa atitude: Em uma escola pequena em que a servente responsável pela limpeza faltou, por ter ficado doente, as salas foram encontradas, pelas professoras, sujas e desarrumadas. Uma das professoras, ao ver a situação, negou-se a dar aula, alegando falta de condições para tal. O curioso é também verificar que essa professora não julgava como parte de seu trabalho educar os alunos para manterem limpa a sua sala de aula e que não percebia como estes deixavam sujas as salas, assim como ela mesma contribuía para essa sujeira, pisando em pedaços de giz que derrubava e não juntava.

90

Série Cadernos de Gestão

91

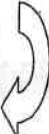
Série Cadernos de Gestão

A flexibilidade, a criatividade, e a ação crítica e construtiva são componentes fundamentais do processo educacional, que demanda, para isso, apenas uma burocracia mínima para sua organização.

Pode-se observar no Quadro 05, a seguir, alguns destaques em relação à mudança paradigmática da burocratização e hierarquização, para a coordenação e horizontalização.

26. Ver o significado da horizontalização em nota de rodapé à p. 52.

Quadro 05 – Mudança da hierarquização e burocratização para a coordenação e horizontalização

	
<ul style="list-style-type: none"> • Relacionamento interpessoal. • Hierarquia verticalizada/subordinada. • Ênfase na uniformidade das partes na formação do todo. • Univocidade, na determinação de rumos. • Departamentalização de responsabilidades, pela divisão e especialização de tarefas. • Preocupação com a formalidade – formalismo. • Pessoas a serviço das organizações. • Foco no cumprimento de normas e regulamentos. • Unidade de trabalho: a função a ser executada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relacionamento interpessoal. • Horizontalização do relacionamento – coordenação. • Ênfase na diversidade das partes, para formar a unidade do todo. • Diversidade de vezes, na determinação de rumos. • Responsabilidades compartilhadas em comum por todos os setores e profissionais. • Preocupação com processos e resultados. • Organizações a serviço das pessoas. • Foco no desenvolvimento, na aprendizagem e construção da organização. • Unidade de trabalho: o resultado a ser alcançado.

2.6. Da ação individual para a coletiva

A prática individualizada e mais ainda a individualista e competitiva, empregadas em nome da de-

fesa de áreas e territórios específicos – muitas vezes expressas de forma camuflada e sutil –, evidenciam-se como negativas para a realização de objetivos organizacionais e sociais na educação. No entanto, observa-se tal tipo de comportamento em escolas e nos diversos setores de gestão do sistema de ensino. Em ambos os contextos, é possível observar a ação competitiva de diferentes profissionais da educação, na luta por espaço, poder e capacidade de autodeterminação sem a menor orientação por objetivos organizacionais. Na escola, verifica-se o isolamento que professores assumem, em nome de sua autonomia didática, fechando-se em torno de sua turma ou de sua matéria, sem se esforçar por integrar o seu trabalho com o dos demais colegas e sem se esforçar em participar das questões abrangentes da escola, desconstruindo que é necessário trabalho conjunto, para que a ação docente seja efetiva.

Em órgãos dos sistemas de ensino, é possível identificar em diferentes departamentos ou outro tipo de unidade de atuação a focalização nos seus objetivos específicos, sem pensar no conjunto das ações em âmbito macro, de que resulta o paralelismo de intervenções sobre a escola, que passa a ser bombardeada por demandas e influências de diferentes frentes, o que faz com que esta instituição julgue impraticável ter seu projeto próprio de desenvolvimento. É comum a reclamação por parte de profissionais de escolas, sobretudo as de sistemas estaduais, a respei-

to dessa situação. Assim se expressou uma diretora de escola a respeito: "Cada setor da secretaria pensa que é o único e que nós estamos aqui apenas para atender as suas demandas. Como eles não se falam, não se entendem e não entendem a responsabilidade da escola, ficamos perdidos sem saber o que fazer primeiro. Temos que fazer o que eles pedem e deixamos de prestar atenção ao projeto pedagógico da escola."

Aliás, condição semelhante é registrada nos estabelecimentos de ensino em que não há coordenação pedagógica efetiva do trabalho dos seus professores. Os alunos apontam problema semelhante em relação às demandas de seus professores. Um depoimento de um aluno do Ensino Médio, muito semelhante a esse, identifica o fato: "gostaríamos que os professores se falassem e entendessem que não são os únicos. Cada um acha que sua matéria é a mais importante, e, assim, um dia eles não passam tarefa nenhuma, e, noutro, todos solicitam trabalhos ao mesmo tempo".

94

Série Cadernos de Gestão

Ferguson (1993: 184) destaca que o indivíduo "...que existe em si, para si e apenas para aqueles que são mais chegados, perdeu seu país". Este comportamento é possível observar naqueles que buscam no trabalho apenas uma oportunidade de sustento e não um meio de, mediante a realização de contribuição social, a partir de seu trabalho, buscar o sustento como uma forma de desenvolver-se como pessoa, como

uma forma de firmar sua identidade como cidadão, dentre outros aspectos. O individualismo, quando coletivizado, cria o corporativismo, caracterizado por um "espírito de corpo" na defesa inquestionável de membros do grupo, até mesmo em casos de negligência ou incompetência, que são justificadas e, portanto, mantidas como legítimas, em detrimento da cidadania. Ênio Resende (1992) identifica esse comportamento como caracterizado por convivência e condescendência, dois comportamentos muito comuns em escolas e sistemas de ensino.

Observa-se, no entanto, que, gradualmente se desenvolve a compreensão das limitações e até mesmo do caráter pernicioso de tais posturas, que passam a ser superadas, mediante o entendimento de sua inadequação e da necessidade de uma ação coletiva pela qual, no final, todos saem ganhando, aprimorando-se no exercício da democracia ativa e da socialização como forma de desenvolvimento ao mesmo tempo individual e social, de pessoas individualmente e coletivamente, de pessoas e das instituições de que fazem parte.

95

Série Cadernos de Gestão

Essa transição é sustentada pela consciência do valor de alguns pressupostos a seguir apresentados: i) o ser humano é um ser social e só se desenvolve plenamente, a partir de sua interação produtiva com as demais pessoas; ii) a educação é um processo iterativo-social orientado para a formação de pessoas como seres sociais; iii) a educação é um processo

marcado pela complexidade, por envolver inúmeras dimensões, demandando ação conjunta e articulada; iv) a complexidade educacional demanda organizações escolares bem articuladas mediante ação conjunta e colaborativa; v) pessoas atuam de maneira mais feliz e produtiva, e realizam seu potencial, quando o fazem de maneira colaborativa, pela troca e compartilhamento; vi) o acolhimento e aproveitamento da pluralidade e diversidade são condições de desenvolvimento pessoal e das organizações; vii) uma sociedade democrática se realiza a partir de responsabilidade e práticas de construção conjunta; viii) problemas globais e complexos demandam ação conjunta e articulada de pessoas com pluralidade de perspectivas.

A democratização dos processos de gestão da escola, estabelecida na Constituição Nacional, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) e no Plano Nacional de Educação acentua a necessidade da ação coletiva compartilhada. A descentralização dos processos de organização e tomada de decisões em educação e a consequente construção da autonomia da escola demandam o desenvolvimento de espírito de equipe e noção de gestão compartilhada nas instituições de ensino, em todos os níveis.

A própria concepção de gestão educacional como um processo de mobilização do talento e da energia humana, necessários para a realização dos obje-

tivos de promover nas instituições educacionais experiências positivas e promissoras de formação de seus alunos, demanda a realização de trabalho conjunto e integrado. Por outro lado, é importante considerar que a sinergia de grupo em instituições educacionais constitui-se em forte elemento cultural que, por seus processos, educa e forma os seus alunos.

Evidencia-se, porém, que o desempenho de uma equipe depende da capacidade de seus membros de trabalharem em conjunto e solidariamente, mobilizando reciprocamente a intercomplementaridade de seus conhecimentos, habilidades e atitudes, com vistas à realização de responsabilidades comuns. Sem estas condições, de pouco adiantaria o talento de pessoas nelas atuantes, uma vez que pessoas talentosas nem sempre formam equipes talentosas. Por outro lado, a mobilização e o desenvolvimento dessa capacidade depende da capacidade de liderança de seus gestores.


Destaca-se ainda que indivíduo e sociedade são inseparáveis, uma vez que o caráter social é a grande característica humana, em vista do que "pessoas e sociedade se encontram unidas, como mente e corpo" (Ferguson, 1993: 179). Não se nega a importância e o valor dos indivíduos, que são os elementos organizadores e reguladores dos processos sociais, e já que toda mudança no conjunto passa por mudanças nos indivíduos. Evidencia-se, sim, o fato de que é no

conjunto que esse valor e importância ganham expressão e significado.

O processo educacional se assenta sobre o relacionamento de pessoas, orientado por uma concepção de ação conjunta e interativa.

Alguns destaques em relação à passagem do enfoque da ação individual para a coletiva são apresentados no Quadro 06, a seguir, como exemplos dessa passagem.

Quadro 06 - Passagem da ação individual para a coletiva

	<ul style="list-style-type: none"> • Orientação por foco de interesses individuais e corporativos. • Consideração à autonomia como direito e condição dada. • Reforço à competência técnica individual. 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientação por consciência de responsabilidade coletiva e social, com ideário e objetivos educacionais. • Autonomia percebida como conquista e fato circunstancial. • Reforço à competência social.
---	--	---

Relação entre administração e gestão: Uma concepção integrada e interativa

Só quem se colocou no meio de dois extremos pode vê-los e avidi-los ambos ao mesmo tempo, isto é, observar o Céu em função da Terra e a Terra, em função do Céu (Ubaldi, 1986: 30).

Após o destaque das mudanças de um enfoque para outro, é importante esclarecer que este foi realizado quase que como um processo de curvatura da vara, pois que, para corrigir uma postura limitada, pode-se enfatizar radicalmente o seu oposto de se promover a dissociação e muito menos a competição excludente de enfoques. A intenção não foi esta, no entanto, uma vez que o destaque teve objetivo de organização didática. Não se pretendeu estabelecer uma polarização entre duas dimensões e sim apontar características das duas e esclarecer que, na realidade, o que existe é uma dinâmica interativa entre ambas, por vezes até mesmo marcada por tensões. Pode-se afirmar que ambas estão certas e são úteis, na perspectiva apropriada (Ferguson, 1993). Reconhece-se que dessa dinâmica, e de sua resolução equilibrada, depende a qualidade do ensino. Pretendeu-se