

Relações de poder nas organizações educativas e modelos de gestão¹

Rosilene Pacheco QUARESMA²

1. A Escola: Cenário de Poderes

A escola é tão presente na vida daqueles que participam do processo escolar que geralmente não a percebemos como organização formal normativa; tornando-se um espaço educacional tão costumeiro aos nossos olhos que não conseguimos ver seus vários ângulos.

Isto talvez ocorra, pelo fato da escola constituir-se em um meio vivenciado, por nós, desde a infância, como alunos - recebedores de conhecimentos historicamente acumulados ou partícipes no processo de construção de seus próprios conhecimentos; ou como professores - coordenadores do processo de vivência e construção do conhecimento junto aos alunos; sem, no entanto uma avaliação do poder institucional presente em nossas salas de aula, e, conseqüentemente, nas relações que se estabelecem em seu interior.

Relações estas que, em um país de enorme diversidade cultural e grande extensão territorial, como o Brasil, certamente apresenta práticas bastantes heterogêneas no contexto educacional.

Considerando esse contexto, buscamos discutir as relações de poder nas organizações educativas, através do processo gestor; constatando que, quanto mais tradicional for a educação, mais as atividades serão centralizadas pelos dirigentes dessas organizações educativas, desde o planejamento até a avaliação do processo; responsabilidade geralmente atribuída aos especialistas e administradores, responsáveis pelas tomadas de decisões relativas ao conjunto das práticas educativas, configurando-se, assim, a não participação efetiva e democrática dos vários atores que compõem o cotidiano escolar.

Nesse sistema hierárquico, no interior das escolas, muitas vezes o poder é concentrado nas mãos do diretor, o qual convive com contradições que podem ser evidenciadas, principalmente, nas instituições mantidas pelo governo.

O diretor, enquanto "autoridade máxima", localiza-se em um patamar superior aos demais membros da escola, presupondo grande mobilidade e autonomia, no entanto, possui um poder localizado e limitado diante do poder do Estado, constituindo-se, na verdade, em mais uma peça que compõe a máquina administrativa estatal.

Outro ponto a ser levado em consideração são as atividades específicas, deste profissional, que exigem um conhecimento técnico que o possibilite administrar racionalmente os recursos para a conquista de alguns objetivos, visando a obtenção de determinados fins; recursos, estes, cada vez mais escassos e precários, ocasionando entraves e dificuldades no cumprimento de suas tarefas, prejudicando, assim, a relação com o conjunto dos envolvidos no processo.

A escassez de recursos tem prejudicado consideravelmente o desenvolvimento das atividades, concorrendo para o mau funcionamento da escola, conduzindo ao descrédito o trabalho desenvolvido na e pela instituição.

Paro (1997: 24) comenta:

(...) ter o diretor como responsável último por esse tipo de escola tem servido ao Estado como um mecanismo perverso que coloca o diretor como 'culpado primeiro' pela ineficiência e mau funcionamento da escola, bem como pela centralização das decisões que aí se dão. Isto leva o diretor de escola a ser alvo dos ódios e acusações de pais, alunos, professores, funcionários e da opinião pública em geral, que se voltam contra a pessoa do diretor e não contra a natureza de seu cargo, que é o que o tem levado a agir necessariamente contra os interesses da população.

Os especialistas e administradores, estigmatizados pelo próprio rótulo, exibem posturas fortemente marcadas pelo burocratismo, ativismo ou democratismo entre os educadores.

O burocratismo instala-se na influência abusiva da burocracia, caracterizada pelas ações pautadas na hierarquia, na rotina inflexível, complicando e tornando moroso o desempenho dos serviços administrativos; ou, por outro lado, o cotidiano é permeado pelo ativismo e a primazia da ação, sem reflexão, pelo exercício efetivo de funções, sem uma avaliação das atividades desenvolvidas, fazendo destas a essência da realidade educacional, desvinculada de um planejamento participativo.

¹ Texto apresentado no Seminário Educação Para o Ano 2000 da Associação Nacional de Política e Administração da Educação- ANPAE/Sudeste, Piracicaba, 1998.

² Professora Auxiliar na Universidade do Estado do Pará - UEPa e Mestranda no PPGE, Universidade Metodista de Piracicaba - São Paulo.

O democratismo aparece quando os dirigentes procuram dissimular os conflitos, aparentemente valorizando o consenso enquanto produto final, diferenciando-se do processo democrático que se concretiza através da distribuição equitativa do poder, pela liberdade de participação dos vários segmentos envolvidos, pela valorização das relações sociais e pelo respeito aos vários atores na convivência. Convivência esta que nem sempre se efetiva de forma harmoniosa.

A verdadeira democracia tende a efetivar-se, na prática, em uma realidade concreta, através das ações que se estabelecem entre os indivíduos, sejam elas pacíficas ou não.

Geralmente a falta de aproximação da escola com o contexto no qual está inserida, faz com que esta se utilize do discurso do falar e do fazer em nome da comunidade educativa, faltando-lhe a postura do ouvir, do refletir e do realizar atividades de acordo com as necessidades e interesses da comunidade. O democratismo busca, assim, uma aparente harmonia, camuflando os conflitos, não valorizando o processo enriquecedor dos diversos pontos de vistas.

Lima (1994:132) assim se expressa sobre esta questão:

(...) restringe-se de facto os usos potenciais da autonomia, para além de se acentuar as perspectivas unanimistas, homogêneas e funcionais da escola como organização. Os actores organizacionais são um pressuposto que, como tal, é dispensável referir ou, referindo-se, pressupõe-se que comungarão dos mesmos objectivos e interesses, adotarão a mesma 'cultura', conviverão harmoniosamente no mesmo 'clima', constituir-se-ão naturalmente, como uma 'comunidade educativa'(...).

Na busca de um melhor entendimento, nesta área, refletimos sobre o que direciona as relações de poder nas organizações escolares? Como coordenar o processo gestor de modo que possibilite a democratização no cotidiano escolar?

Ao elaborar esta análise, não estamos desconsiderando que as instituições educativas - entendidas como unidades socialmente e intencionalmente construídas com um conjunto de objetivos a atingir - prescindam de atividades administrativas; estas, enquanto organizações, são compostas de um conjunto de pessoas e recursos articulados, possuindo formas peculiares de comunicação e interação com o meio, assim estruturam hierarquias e poderes.

Neste contexto, consideramos que, além de preparo técnico, estas atividades requerem conhecimento do micro espaço da sala de aula, o que, na maioria das vezes, os administradores da educação, inclusive nas várias instâncias do sistema educacional, não possuem.

As atividades que deveriam distinguir-se em vários aspectos da administração empresarial, devido não se restringirem a simples transposição de técnicas e métodos admi-

nistrativos para o setor educacional, muitas vezes se confundem com as pressões do mercado capitalista; misturando os objetivos que se buscam na escola com os que se efetuam nas empresas ou no sistema capitalista, estes porém deveriam ser diferentes, na realidade são objetivos antagônicos.

E mesmo diante da singularidade que a escola possui, encontramos cada vez mais, no setor educacional, os princípios da administração empresarial, perpassados pelas teorias organizacionais e administrativas, os princípios do Taylorismo, o que revela a administração do processo gestor por uma ótica diferenciada.

2. A Lógica das empresas presentes nas escolas

As perspectivas taylorianas encontram eco nas escolas/organizações administrativas de forma escamoteada, buscando cada vez mais *racionalização, eficácia, eficiência, previsibilidade e controle*.

A tentativa de racionalizar os processos de organização nas instituições, visando cada vez mais eficácia e eficiência interna, apresenta a valorização do saber técnico-gestor, que responda às exigências da chamada "modernização" e pressões do mercado.

O saber técnico aparece assim despolitizado, na medida em que se encontra desarticulado dos movimentos políticos e sociais, não os reconhecendo como componentes importantes no processo de relações democráticas, buscando a previsibilidade e controle das situações, além do menosprezo pelo espaço escolar, enquanto espaço contraditório, que se constitui em um meio congregador de valores, interesses, expectativas e desenvolvimento humano.

Nesse sentido, recorremos a Lima (1994:127), quando escreve:

A obsessão pela eficácia, pela eficiência e pela qualidade, ainda que recente no universo educativo, é uma obsessão tipicamente tayloriana, presente por diversas formas na teoria da burocracia, na escola das relações humanas, nas perspectivas sistêmicas e contingenciais, etc. A novidade residirá, apenas, na insistência com que é referida no sector educativo, ganhando foros de inovação(...).

A qualidade passa a ser moda no mundo da educação, convertendo-se em uma meta compartilhada, em uma intenção mobilizadora, no entanto, isso não significa uma melhoria nas relações existentes, pois essa perspectiva não é neutra, substituindo a lógica da igualdade de oportunidades, pela lógica da distinção.

Os registros históricos nos mostram que a educação, privilégio de poucos que detinham o poder, ao se expandir (respondendo à problemática da igualdade de oportunidades), permitiu o acesso a uma camada maior da população;

assim, a *universalização* do ensino respondia ao objetivo do *desenvolvimento* (lembrando-nos a história política, econômica e social de países em fase de crescimento, de expansão, países pobres, como o Brasil).

Atualmente movido pela competição internacional, o enfoque é outro, em lugar da *"igualdade"*, surge a *"qualidade"*, valorizando a *diferença* e respondendo aos objetivos da *competição* (vinculando-se a história política e econômica de países desenvolvidos, países do primeiro mundo).

Sobre essa questão, Enguita (1995:105) diz:

(...) a 'igualdade de oportunidades' era, por assim dizer, a síntese da igualdade (no ponto de partida) e a busca da qualidade (em torno da seleção, no ponto de chegada). Mas enquanto a palavra de ordem da 'igualdade de oportunidades' coloca ênfase no comum, a da 'qualidade' enfatiza a diferença.

A qualidade traz algo que a diferencia dos demais componentes, que alimenta a necessidade do existente, a necessidade, na lógica do mercado, não significa *"mais"*, significa *"melhor"*, coisas melhores para uns poucos que possam pagar e pagar caro pela exclusividade, pela diferença.

Nesse contexto, a educação de qualidade é aquela que se diferencia, é sinônimo de bons resultados, aliando-se à produtividade; e, para conquistar os resultados esperados, surgem as incessantes perseguições atrás de métodos inovadores, de programas capazes de levar à eficiência e à eficácia, no contexto educativo, ou seja, que comprove a sua marca, que mostre os bons resultados almejados.

Assim, a obtenção de mecanismos de controle, concordando com a lógica produtivista (onde *qualidade* significa alguma coisa no mundo do mercado, devendo ser *quantificada, mensurada*), requer processos de avaliação no setor educacional, comparando-se, deste modo, às avaliações do mercado empresarial, do mundo dos negócios.

Considerando a amplitude do contexto educacional, onde se desenvolve diversificadas relações, muitas vezes permeadas pela lógica das empresas, perguntamos: Quais critérios são levados em consideração para aferir a qualidade no meio educativo? Sob a ótica de quem são formulados? Como comparar qualidade na educação do Brasil, país tão heterogêneo? Qual reflexo de qualidade podemos ter no setor educacional, compreendendo regiões tão diferenciadas?

Em nosso país, o processo pedagógico pode apresentar estruturas variadas na concretização das atividades, dentro de um mesmo Estado. Isso se justifica pelas características específicas dos espaços urbanos/rurais, campo/cidades/populações ribeirinhas, ao lembrarmos da heterogeneidade da cultura.

Imaginemos, por exemplo, os fatores diversificados que podem influenciar no processo de alfabetização das várias regiões do Brasil. Como

pensar/compreender a padronização do qualitativo no contexto educacional nacional? Como avaliar a qualidade em um país com milhões de analfabetos?

Ao nos reportarmos à aferição dos resultados, lembramos da avaliação da *"qualidade"* no ensino superior no Brasil, a qual já mostrou facetas de modernização e da racionalização, ao constituir-se em um corpo de idéias que deixa transparecer a necessidade de *"pólos de excelência"*, da busca por um ensino que responda à lógica do mercado, e na importação de modelos de outros países, baseados na máxima: *"aquilo que se mede alcança-se mais facilmente"*.

A administração escolar parece confundir-se, assim, com a administração empresarial, desvalorizando relações e práticas que se processam nessa instituição social, visando menores despesas e melhores resultados; resultados também conquistados, através de diferentes recursos tecnológicos, buscando um patamar de *"qualidade"*, através da aferição do produto saído das universidades, como se este fosse uma coisa, um objeto permeável (no que diz respeito à absorção dos conteúdos), ou seja, um objeto de fácil manipulação no mercado.

As relações de poder, nas organizações escolares, não fogem assim desses princípios ou perspectivas, apresentando-se com seus diversos personagens, divididos pelo conhecimento técnico e trabalhos específicos (diretor, professores, supervisores, orientadores - no ensino fundamental ou nos vários cargos ou escalões - enquanto nível superior). Essas organizações encontram-se cada vez mais fragmentadas, no que diz respeito às ações e formação humana profissional, distante das necessidades e interesses dos discentes.

Nos últimos anos, até a linguagem nos setores educacional e empresarial se aproximam, por vezes nos confundindo, por apresentarem os mesmos conceitos, em meios tão diversos.

3. Os Conflitos e os conceitos travestidos

As duas últimas décadas, marcadas por lutas em diversos setores, visando a democratização da educação, a efetiva participação das comunidades nas decisões políticas, o aumento de verbas para os setores de bem estar, confundem-se contraditoriamente com as idéias de centralização do poder, burocracia, racionalidade técnica, modernização, sociedade de consumo, era da informação, gerando tensões e conflitos.

Lima (1994 : 132) refere-se a essas contradições quando afirma:

As tensões entre democratização e modernização parecem ficar bem expressas através da consideração dos conflitos entre participação políti-

ca e integração, autonomia e descentralização funcional, projecto educativo e cooperação/consenso, controle da qualidade e sentidos divergentes de qualidade, racionalidade técnico-burocrática ao nível do sistema global de controle e (pluri) racionalidade política dos actores periféricos, optimização e satisfação.

O descontentamento tende a aumentar quando percebemos uma recontextualização, uma reconceitualização de termos que eram antigamente usados na luta pela conquista dos direitos dos cidadãos; tornando-se complicado ser contrário aos discursos oficiais, que passam a ser elaborados incorporando palavras que se encontram travestidas de novos conceitos, dando a impressão de entendimento, compreensão, preocupação e soluções dos problemas, que são divulgados e naturalizados, aparentando ótimas resoluções, camuflando, na maioria das vezes, os reais problemas existentes.

Conceitos que deveriam permear as relações que se vivenciam na escola, como *autonomia, participação, descentralização*, são destituídos de seu sentido político. Termos que vêm atender aos interesses do mercado, apresentando-se vazios de conteúdos. Autonomia revestida de uma política de racionalização, na qual todos, através da "participação", contribuem para a harmonia, para o consenso.

A autonomia, nesse meio, aparece como um instrumento, como técnica de gestão, buscando construir uma cultura de organização, como nas empresas, articulando o centro às periferias.

As organizações educativas, nesta acepção, acabam sendo reificadas, como se tivessem um poder para se auto-gerir, contribuindo para destituir a vivência, as lutas por projetos diferenciados e o poder dos atores sociais.

Desse modo, a participação surge não como relação/ação entre os envolvidos, mas como importante mecanismo de inculcação dos interesses dominantes, interesses individuais como sendo coletivos; ela passa a ser considerada não como direito de decidir, mas como técnica para criar um clima de trabalho melhor e mais harmonioso. Assim, a participação acaba por reforçar o controle interno e o consenso.

A centralização do poder se dá, então, de forma camuflada, não permitindo, aos envolvidos no processo, observarem com maior clareza a reduzida forma de participação a qual estão submetidos.

Nesse sentido, Paro (1997:19) nos diz:

(...) se a participação depende de alguém que dá abertura ou permite sua manifestação, então a prática em que tem lugar essa participação não pode ser considerada democrática, pois democracia não se concede, se realiza: não pode existir 'ditador democrático'.

A participação propagada, na maioria das escolas, efetiva-se de forma travestida, escondendo o caráter hierárqui-

co da distribuição da autoridade, estabelecendo relações de poder que desfavorecem o envolvimento democrático dos sujeitos.

A gestão, permeada por essa lógica, aceita contribuições dos segmentos da escola na execução das atividades, no entanto, não assume uma postura realista diante das condições objetivas em que se desenvolvem as relações no espaço escolar. Deste maneira, também não valoriza as concepções e as crenças que movem as práticas e orientam os interesses que, muitas vezes, são conflitantes no interior da instituição.

As relações verticais não permitem, assim, o envolvimento do grupo nas tomadas de decisões, por não conceberem a participação como partilha do poder; deste modo minimizam ou ignoram a existência dos conflitos, suas raízes e desdobramentos, o que não contribui para a conquista de objetivos coletivos, que permitam um maior alcance e o oferecimento de um melhor ensino para a população.

Sobre essa questão, Lima (1994:131) escreve:

(...) participação significa, assim, integração e política, com vencedores e vencidos, numa luta democrática entre distintos projectos e interesses.

Diante desse contexto e visando entender as teorias organizacionais e administrativas, recorreremos a modelos de gestão que possam contribuir com esse espaço educativo e cenário de poderes, administrado por uma lógica interna, baseada em teorias, princípios normativos e/ou ações democráticas.

4. Modelos de gestão e a democratização no cotidiano escolar universitário

Tomaremos como parâmetro três modelos institucionais historicamente existentes na realidade educacional, na tentativa de melhor compreender a condução do processo pedagógico; assim recorreremos a modelos portugueses de universidades, para que possam nos ajudar a analisar as formas gestionárias existentes em nosso país.

Não queremos com isso menosprezar as questões específicas destes dois países, nem esquecer aspectos como a enorme extensão territorial do Brasil, suas condições geográficas, sua heterogeneidade cultural e sua diversidade de condições de trabalho em nossas regiões, as quais apresentaram inúmeras diferenças.

O que pretendemos é reconhecer as características dos processos gestionários de nossas universidades brasileiras, apresentando, mesmo de maneira breve, os *Modelos corporativo, político-participativo e modelo gerencialista*, como contribuição à análise das relações que se configuram no contexto de nossas universidades.

Encontramos em nosso meio o *modelo corporativo* - controlado politicamente e administrativamente pelo Estado, com relações conservadoras de caráter elitista, sem autonomia administrativa, com reitores nomeados pelo Estado, ou pelo Governo Federal.

Temos traços, também, do *modelo gerencialista* - baseado nas políticas neoconservadora e neoliberal, desvalorizando o processo de relações em detrimento do aumento da qualidade, através da eficiência interna, de cortes nas despesas, na defesa do caráter empresarial, adotando concepções instrumentais/funcionais de autonomia e participação, adequando-se à lógica da prestação de serviços, propondo a flexibilidade adaptativa e contingencial do mercado.

Lutamos por gestões democráticas e, em algumas experiências, vislumbramos timidamente o *modelo político-participativo* - dotado de autonomia, com abertura à participação de atores externos, assumindo-se como "*locus de produção*", iniciador de políticas e projetos próprios.

Temos consciência de que as instituições não passam de um modelo para outro ou de um estágio para outro de forma mecânica, não mudam apenas, nem por força de decretos jurídicos-normativos, por mais relevantes que eles sejam.

Consideramos ainda que não possuímos um modelo ou a predominância de um único modelo de gestão nas nossas instituições, eles se encontram mesclados em nosso cotidiano (será que isso responde à ânsia da importação de modelos, presentes em nossa sociedade?), daí a necessidade de entender diferentes períodos históricos, compreender e refletir com base nas conquistas e deficiências encontradas em nosso contexto, para a obtenção de caminhos viáveis diante da gestão educacional, das ações e relações que possam traduzir-se em práticas realmente democráticas.

Diante disso, acreditamos que repolitizar democraticamente a "arena política" em que se constitui as universidades (enquanto lugar de debates, campo propício para discussões, instituição de estudo, ensino e pesquisas, que visem a conservação e a produção do conhecimento para a melhoria das condições de vida e de trabalho), talvez seja um dos caminhos viáveis, não para uma ação política partidária, mas para enxergar meios que nos possibilitem a construção de ações que revalorizem o ser humano, que dêem abertura a novos saberes, respeitando as formas específicas de organização dos espaços educacionais, independente da lógica do mercado, assim como nos possibilite o exercício da democracia, da participação e da busca de autonomia nas instituições educativas.

Nesse sentido, tomamos como base Lima (1996: 58), quando afirma:

(...) *O exercício da gestão escolar universitária é, também por isso, mais exigente, sobretudo em termos éticos, devendo acautelar e potenciar o capital democrático, de cidadania, de tolerância e de respeito pelos direitos humanos que nas organizações educativas permanece muito superior ao evidenciado pela maioria das organizações sociais e formais do nosso tempo.*

Desta forma, é inegável nosso reconhecimento de que precisamos, como educadores, conhecer as teorias organizacionais e administrativas, interpretando esse cenário de poderes em que se constitui as organizações educativas e as concepções que permeiam as estratégias adotadas pelos administradores educacionais no exercício de suas funções, pois isso muito contribuiria para identificar a lógica presente no interior das instituições escolares, assim como desocultar as origens dos conceitos que embasam o processo de ressemantização das palavras, operando junto a conceitos tradicionais, travestidos de "*novos sentidos*".

Acreditamos que, deste modo, entenderíamos melhor "que" ou "quais" modelos se concretizam nas gestões que observamos e das quais participamos, não com a intenção de encontrarmos receitas, mas na tentativa de melhor intervir na realidade em que atuamos, buscando vivenciar na concretude das organizações educativas a autonomia, a democracia e a participação no cotidiano das nossas salas de aula.

Referências Bibliográficas

- LIMA, Licínio C. *Modernização, Racionalização e Otimização*: perspectivas neo-taylorianas na organização e administração da educação. Caderno de Ciências Sociais, n° 14. Portugal, 1994.
- *Construindo Modelos de Gestão Escolar*. Cadernos de Organização e Gestão Escolar: 4. Instituto de Inovação Educacional. Lisboa, 1996.
- *O Paradigma da Educação Contábil: Políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal*. Trabalho apresentado na XIX Reunião Anual da ANPED, Caxambu, 1996.
- PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. Editora Ática. São Paulo, 1997.
- ENGUITA, Mariano Fernández. O Discurso da Qualidade e a Qualidade do Discurso. In: SILVA, Tomaz Ta-deuda. *Org. Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação*. Editora Vozes, 1995.