

Revista Femass

eISSN 2675-6153

Número 8 - jul./dez., 2024

ENTRE A EDUCAÇÃO E A ORGANIZAÇÃO: PROBLEMATIZANDO A BUROCRACIA ESCOLAR

BETWEEN EDUCATION AND ORGANIZATION: PROBLEMATIZING SCHOOL
BUREAUCRACY

Silvina Julia Fernández

Doutorado em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF)

Professora Associada do Departamento de Administração Educacional da Faculdade de Educação
da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

E-mail: silvina.ufrj@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-1879-5131>

Recebido: 25/10/2024

Aprovado: 30/11/2024

DOI: <https://dx.doi.org/10.47518/ufv8i1.193>



Os artigos publicados neste número estão em acesso aberto (*Open Access*) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite o uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições, desde que os trabalhos originais sejam corretamente citados.

Resumo: Este ensaio teórico tem como objetivo trazer algumas reflexões suscitadas a partir do cotidiano da gestão escolar, priorizando o diálogo com algumas categorias surgidas do estudo de um clássico, como Merton (1978), em especial, no seu livro “Estrutura burocrática e personalidade”. Embora a Educação seja uma ação social racional orientada a valores, a paulatina institucionalização da escola de massas foi exigindo que a ação educativa se tornasse uma ação instrumental, mais vinculada a uma racionalidade técnico-funcional. Com isso, as escolas – e os seus funcionários – foram também se burocratizando e trazendo algumas tensões para a realização dos fins educacionais que, no texto, são analisadas a partir de alguns casos significativos. Como resultante, chamamos a atenção à necessidade de repensarmos a burocracia escolar, buscando reorientar a ação escolar para as finalidades educacionais, a fim de tornar a escola um espaço em que os valores democráticos possam ser experienciados por todos.

Palavras-chave: Escola. Organizações. Burocracia. Educação.

Abstract: This theoretical essay aims to bring some reflections arising from the daily routine of school management, prioritizing the dialogue with some categories that emerged from the study of a classic author, such as Merton (1978), especially in his book “Bureaucratic Structure and Personality”. Although Education is a rational social action oriented towards values, the gradual institutionalization of mass schools required that educational action become an instrumental action, more linked to technical-functional rationality. As a result, schools – and their employees – also became bureaucratized and brought some tensions to the achievement of educational goals, which, in the text, are analyzed based on some significant cases. As a result, we draw attention to the need to rethink school bureaucracy, seeking to reorient school action towards educational purposes, in order to make the school a space in which democratic values can be experienced by all.

Keywords: School. Organizations. Bureaucracy. Education.

INTRODUÇÃO

Este ensaio teórico tem como objetivo trazer algumas reflexões suscitadas a partir do cotidiano da gestão escolar, priorizando o diálogo com algumas categorias surgidas do estudo de um clássico, como Merton (1978), em especial, no seu livro “Estrutura burocrática e personalidade”. A problematização de algumas cenas do cotidiano de escolas públicas das quais tenho registro, seja por tê-las presenciado ou por ter tido conhecimento por meio das narrativas de estudantes, docentes ou gestores nas diversas instâncias de docência, pesquisa ou extensão relacionadas a essas organizações educacionais como professora universitária, tornou-se relevante a partir da revisitação das algumas categorias vinculadas à Sociologia das Organizações, em especial, as burocracias.

Nesse sentido, inicialmente, procuramos compreender a educação como ação social que, embora orientada a valores, foi sendo paulatinamente modificada pelos processos de burocratização relacionados à massificação da sua oferta. Ao longo da modernidade e, sobretudo, a partir do século XIX, com o surgimento dos sistemas educacionais de massas, o processo de institucionalização foi afetando a configuração organizacional e, com isso, também a ação dos próprios funcionários escolares. Mas será que esse processo não afetou também a própria educação, dado que ela se desenvolve por processos subjetivos e relacionais?

Com o intuito, então, de buscar compreender melhor as manifestações e tensões geradas por esse processo no fenômeno educacional, buscamos analisar alguns casos surgidos do cotidiano escolar e pensarmos os seus limites e possibilidades em função do projeto educacional democratizador, sustentado pela Constituição Federal de 1988, no seu sentido amplo.

EDUCAÇÃO, ESCOLA E BUROCRACIA

Antes de mais nada, cabe ressaltar que, embora a Educação seja uma ação social racional orientada a valores¹, a paulatina institucionalização da escola de massas, característica das sociedades contemporâneas que acompanhou a disseminação do modo de produção capitalista fabril, foi exigindo que a ação educativa se tornasse uma ação instrumental, mais vinculada a uma racionalidade técnico-funcional. Nesse sentido,

No processo sócio-histórico de se tornar uma profissão e de se ver reconhecida, e controlada, pelo Estado (Nóvoa, 1987), o trabalho dos professores foi institucionalmente inscrito numa

¹A ação educacional nas escolas, como espaços institucionais da vida associada que visam à formação humana no seu sentido mais profundo e que, portanto, como diria Guerreiro Ramos (1989), não podem prescindir da razão substantiva, exige, nessa ação, uma superordenação ética, estética e político-social (Freire, 1997; 1998).

organização escolar capaz de produzir ensino em grande escala, dotada de regras e formas racionais de ação organizada e de gestão do trabalho docente, em torno de um currículo especializado e fragmentado, de métodos de ensino e de avaliação, de uma burocracia fortemente marcada pelo contexto industrial. (Tardif; Lessard, 2007, p. 24-28). (Lima, 2016, p. 144-145)

Quer dizer, internamente – assim como as fábricas, os hospitais e os presídios, entre outras organizações – o modelo escolar se definiu como um tipo de organização formal marcado pela racionalidade, com objetivos e resultados a alcançar por meio de processos e procedimentos determinados (ex. currículo, seriação das turmas por idade, estabelecimento de um calendário letivo etc.), caracterizada por relações funcionais em prol da eficácia e da eficiência para atender grandes grupos de pessoas. Ou seja, estamos falando de um processo de burocratização dos processos educacionais por meio das organizações escolares, em que cargos, hierarquias, salários, autoridades e distância social, entre outros aspectos, estão previstos em regulamentos e normativas ou, inclusive, na própria cultura organizacional e seus rituais cotidianos.

Merton (1978) explica que essas características estão vinculadas à figura do funcionário que, havendo demonstrado idoneidade técnica para o cargo e usufruindo de estabilidade nele, poderá então coadjuvar organizacionalmente do ponto de vista da eficiência técnica, desenvolvendo seu trabalho com precisão, rapidez, controle técnico, continuidade e discricção. Ao mesmo tempo, o balizamento exercido nele pelos regulamentos, processos e procedimentos – que o autor caracteriza como pressão interna – busca eliminar as relações pessoais e os possíveis desajustes provocados por ações não racionais, como as afetivas e as tradicionais (Castro; O'donnell, 2015) no processo de trabalho. Essa pressão busca obter “[...] um alto grau de confiança na conduta do funcionário, ou seja, um grau excepcional de conformidade com as responsabilidades atribuídas. Daí a importância fundamental da disciplina [...]” (Merton, 1978, p. 113).

De fato, chama a atenção a quantidade de pessoas que cumprem, ou tentam cumprir, com horários, calendários letivos, normas de conduta, currículos e até rituais organizacionais mais ou menos informais que reforçam toda essa configuração organizacional. Da mesma forma, também chama a atenção quando algum desses profissionais, deliberadamente ou não, rompe ou se desvia de qualquer uma das performances impostas por essa pressão interna no desempenho dos seus papéis nas interações organizacionais, como explica Goffman (2002).

No entanto, no meu entendimento, eis a questão central levantada por Merton: às vezes, de uma forma aparentemente paradoxal, o cumprimento impecável do papel funcional não necessariamente colabora com a eficácia e a eficiência organizacional e pode, inclusive, ser contraproducente. O autor destaca algumas características desse “paradoxo”, vejamos:

Em primeiro lugar, ele ressalta que a pressão por disciplina e conformidade exercida sobre o burocrata é mais intensa do que o necessário, produzindo

[...] uma transferência dos sentimentos dos fins da organização para os detalhes particulares da conduta exigida pelas normas. A submissão à norma, de início concebida como um meio, transforma-se em um fim em si mesma. Trata-se do processo de deslocamento dos objetivos pelo qual ‘um valor instrumental se converte em valor final (Merton, 1978, p. 113).

De fato, inúmeros são os exemplos desse deslocamento no cotidiano escolar, mas, entendo que o episódio a seguir representa muito bem o burocratismo evidenciado em algumas situações:

Uma pessoa carregando grandes sacos e evidenciando sinais de encontrar-se em situação de rua entra numa escola que oferece a modalidade de Educação de Jovens e Adultos no turno da noite. Em seguida, pergunta pela Secretária e lá se dirige para informar-se sobre quais são os requisitos para efetuar a sua matrícula. A secretária descreve os documentos necessários, frente ao que a pessoa explica que ele não tem comprovante de residência, já que mora na rua, descrevendo o lugar onde costuma pernoitar, bem perto da escola. A secretária, na hora, fala: “Sem endereço, não posso matricular!”. O homem tenta explicar que, de fato, se o procurassem no local indicado, com certeza o localizariam, já que ele dorme lá. A funcionária insiste em que não será possível fazer a matrícula, já que ele não tem endereço comprovado. Naquele momento, entra o coordenador pedagógico que, inteirando-se da conversa, obriga a secretária a realizar a matrícula da pessoa, argumentando que o direito à educação fora da idade própria é um direito constitucional. Ela obedece dando claros sinais de incômodo e ainda tentando argumentar o contrário, alegando que essa matrícula iria dar problema...

Nesse relato, claramente, a ausência de um documento para o procedimento de matrícula tem mais relevância que qualquer outro elemento presente na situação, como por exemplo, o interesse da pessoa em retomar ou iniciar seus estudos, o que talvez poderia até vir a colaborar para tirá-lo da condição de morar na rua. O meio (procedimento de matrícula) substituiria o fim (garantir o acesso ao direito à educação inclusive para aqueles que não tiveram esse acesso na idade própria) se o coordenador não estivesse ali para recolocar a ordem sequencial e reafirmar a hierarquia normativa que assegura, precipuamente, o direito constitucional, ao qual todas as outras normativas devem submeter-se.

Frente a essa situação, assim como perante tantas outras similares, em que os funcionários se colocam como “guardiões do procedimento certo” (formalismo), mesmo indo contra a finalidade institucional, representando o burocratismo mais

obtusos, cabe refletirmos sobre o grau de autonomia e discricionariedade outorgados ou conquistados por eles e sobre os usos possíveis desse espaço de manobra pessoal, já que nem sempre as decisões se orientam ou podem orientar-se para os valores que estão na base da ação educacional.

Como sabemos, o exercício de cargos executivos está diretamente associado à capacidade de decidir e controlar os processos de tomada de decisões. E um dos problemas básicos a resolver neste terreno é como se articulam o processo institucional e a intervenção pessoal. Quanto de regularização procedimental e quanto de arbítrio pessoal se requerem para que uma função executiva funcione adequadamente, quer dizer, seja ao mesmo tempo eficaz e controlada/orientada social ou pedagogicamente?

Em segundo lugar, vale a pena destacar o que o autor chama de *esprit de corps*, o que, no Brasil, é também conhecido como corporativismo. Esse espírito de corpo surge quando “Os funcionários sentem que têm um destino comum com todos aqueles que trabalham juntos [...] A agressividade dentro do grupo fica, desse modo, reduzida ao mínimo, situação à qual se atribui uma função positiva para a burocracia” (Merton, 1978, p. 116). Essa coesão interna grupal, no entanto, pode fazer com que os funcionários prefiram “[...] defender seus interesses em lugar de dar assistência ao público ou aos chefes superiores eleitos” (*Ibidem*, p. 116-117).

É possível observar esse processo de diminuição da agressividade interna do grupo docente correlativa ao aumento da agressividade desses funcionários com as famílias dos estudantes. O primeiro indício dessa transferência de agressividade foi observado durante uma formação continuada em um município do interior fluminense. As oficinas estavam previstas para serem realizadas no final do ano letivo, no espaço de uma escola da rede municipal e, no intervalo, os professores formadores tinham acesso a um “cafezinho” na sala dos professores daquela escola. Lá, no quadro de avisos, uma comunicação destacava-se, *comemorando* que a escola tinha ganhado uma causa de desacato contra uma mãe, na Justiça. De fato, na comunicação, utilizavam-se palavras como: “estamos felizes”.

Em seguida, podemos trazer uma outra situação, no início do ano letivo seguinte, durante uma reunião de recepção das famílias dos estudantes do primeiro ano do Ensino Fundamental de uma escola pública carioca. Naquela reunião, a primeira ação da coordenadora pedagógica, após dizer “bom dia”, foi a apresentação das normas internas da instituição, entregues a cada um(a) dos presentes, lendo alto o seu artigo 6, que expressa: “Pedimos que os responsáveis procurem a SECRETARIA da escola para qualquer esclarecimento ou solicitação e que NÃO se dirijam para a sala de aula de seu filho”. Artigo que se complementava mais à frente, finalizando o documento com as seguintes frases: “- O aluno deverá entrar na escola SOZINHO. - DESACATAR funcionário público no exercício da função ou em razão dela: PENA – detenção de 06 (seis) meses a 02 (dois) anos, ou multa”.

Assim, por essa recepção, no mesmo ato, a escola colocava as famílias no lugar dos “outros”, passíveis até de detenção e multa por desacato aos funcionários públicos docentes dos próprios filhos e filhas. Em lugar, de a escola apresentar o Projeto Político-Pedagógico e buscar trazer as expectativas das famílias sobre a educação escolar dos seus filhos e filhas, fora imposta uma barreira simbólica ao ser usada a introdução do texto normativo com teor, inclusive, punitivo.

De qualquer forma, esses episódios podem nos ajudar a pensar sobre a construção de um estigma, no sentido proposto por Elias e Scotson (2000), sobre as famílias de classes populares nas escolas públicas, colocando-as no lugar de *outsiders*, caracterizadas como agressivas, omissas, incivilizadas, entre outros epítetos. Quer dizer, apesar da exigência burocrática do tratamento impessoal e da categorização dos casos a tratar, por um lado, há casos em que é possível perceber a estigmatização prévia das famílias como “bloco” e, em seguida, a recategorização de “algumas famílias”, levando à seleção de famílias “de estimação”. Essa seleção dar-se-ia com base no que Dewey chamou de “psicose ocupacional”, já que “Como resultado da sua rotina diária, os indivíduos vão adquirindo preferências e antipatias” (MERTON, 1978, p. 112), o que aprofunda o distanciamento do princípio da impessoalidade.

Merton destaca, assim mesmo, que

A burocracia é uma estrutura de grupo secundário destinada a realizar certas atividades que não podem ser desempenhadas satisfatoriamente com base num critério de grupo primário. Daí resulta que a conduta contrária às normas formalizadas converte-se em objeto de apaixonada desaprovação (Merton, 1978, p. 122).

Esse parágrafo é importante, já que existe o suposto de que as famílias, caracterizadas como grupo primário, são insuficientes para educarem os seus filhos, princípio fundamental sobre o qual se construiu a escola da massa moderna a partir de Rousseau. No entanto, esse princípio começa a ser questionado no final do século passado, instando a uma reconfiguração da relação escola-família, buscando maior participação familiar na educação escolar e, no Brasil, inclusive na própria gestão escolar, por meio dos conselhos gestores e outras instâncias decorrentes do princípio de gestão democrática das políticas educacionais em seus diversos níveis – macro, meso e micro institucional, frente ao que cabe repensar as implicações da “barreira burocrática”.

Em terceiro lugar, e em decorrência dos parágrafos anteriores, seja no uso do procedimento burocrático para interditar o direito à educação de um morador de rua, seja na canalização da agressividade do corpo docente para as famílias e a sua estigmatização, em que a burocracia se expressa pelos funcionários contra as próprias finalidades, princípios e normativas institucionais, cabe questionar, junto com Merton (1978, p. 123), “Até que ponto os distintos tipos de personalidade são selecionados e modificados pelas diferentes burocracias [...]”. Até que ponto esses funcionários já pensavam, por exemplo, que as famílias de classes populares são agressivas, incivilizadas etc., ou vieram a construir esse estigma na trama dos

discursos e narrativas do cotidiano escolar e, da mesma forma, como se dá a retroalimentação confirmatória desses discursos nas ações cotidianas? Como fazer para reverter esses processos de estigmatização e “personalização enviesada” nos processos de escolarização?

Por fim, destacando o princípio constitucional da gestão democrática educacional, cabe apontar o desafio que esse princípio traz para as escolas que, como burocracias e como hierarquias epistemológicas ancoradas no suposto de que “tem quem sabe e tem quem não sabe” na base institucional, incitando a uma educação bancária, como nos ensinou Paulo Freire, encontra sérias dificuldades para abrir-se dialogicamente ao seu público. Como diz Merton (1978, p. 110): “A burocracia é um tipo de administração que evita quase por completo a discussão pública de seus procedimentos, ainda que seja possível que se critiquem seus fins”. O caso mais emblemático costuma ser os critérios de avaliação, mas também podemos considerar aqui os procedimentos de matrícula e as transferências de matrículas entre escolas, o que vem evidenciando processos de seleção de estudantes, como demonstrado amplamente as pesquisas de Rosistolato *et al* (2016) ou a não divulgação e discussão coletiva dos orçamentos e prestações de contas escolares, apesar das exigências postas pela Lei da Transparência, entre outros possíveis exemplos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto educacional atual, seja para o exercício dos cargos de direção, orientação educacional e coordenação pedagógica, há uma grande exigência de saberes e habilidades específicas que se manifestam cardinais para a gestão escolar no sentido de garantir a democratização da educação. Isso porque, além do seu papel pedagógico junto aos outros docentes da escola, os gestores precisam estar dispostos a assumirem a representação institucional e a articulação/condução coletiva que o seu lugar organizacional lhes confere e, portanto, demanda.

Essa demanda ao estar baseada na participação deliberativa nas discussões públicas exige dos gestores reciprocidade, publicidade e *accountability* (Gutmann; Thompson, 1996; 2004 *apud* Marques, 2012). A *reciprocidade* refere-se ao respeito mútuo que os cidadãos devem demonstrar uns pelos outros, resultando numa discordância civilizada; a *publicidade* diz respeito às razões que são oferecidas pelos participantes para justificar decisões e ações em função do melhor encaminhamento para todos e não apenas buscando favorecer interesses particulares; e, por fim, a responsabilização que qualquer representante público deve assumir em relação às suas ações com base nos compromissos públicos assumidos.

No entanto, para isso, a burocracia escolar precisa ser repensada, buscando ressignificar os meios em função dos fins, já que, em Educação, esses meios são constitutivos dos próprios fins, dada a sua não funcionalidade, mas a sua ação

substantiva. Por isso mesmo, e porque é necessário o protagonismo não apenas de quem educa, mas também de quem está sendo educado, essa ação deve basear-se na reciprocidade, exigindo dialogicidade e respeito. Como garanti-los num meio corporativista que coloca a quem deveria, conforme a Constituição Federal, ser parceiro no processo educacional, como “outros”, *outsiders*? Como garantir a publicidade e responsabilização quando ainda hoje tem gestores e docentes que pensam de forma a assegurar um suposto “segredo de estado” que a sua posição na hierarquia burocrático-organizacional lhes conferiria?

Enfim, precisamos repensar a burocracia escolar, buscando reorientar a ação escolar para as finalidades educacionais, torná-la um espaço em que os valores democráticos possam ser experienciados por todos. Tarefa difícil considerando a história e a atualidade da Educação Brasileira, frente à qual vale a pena trazermos as palavras do nosso patrono, quando nos lembra que: “Recriar uma sociedade é um esforço político, ético e artístico, é um ato de conhecimento. Trabalho pacientemente impaciente, como diria Amílcar Cabral” (Freire; Faundez, 1985, p. 115).

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

CASTRO, C.; O'DONNELL, J. **Introdução às Ciências Sociais**. Editora FGV: Rio de Janeiro, 2015.

ELIAS, N. SCOTSON, J. Ensaio teórico sobre as relações estabelecidos-outsiders. *In: Os Estabelecidos e os Outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma comunidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

FREIRE, P. **Política e Educação**. São Paulo: Cortez, 1997.

FREIRE, P.; FAUNDEZ, A. **Por uma pedagogia da pergunta**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

GOFFMAN, E. **A representação do eu na vida cotidiana**. Editora Vozes: Petrópolis, 2002.

GUERREIRO RAMOS, A. **A Nova Ciência das Organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

LIMA, L. Sobre a educação cultural e ético-política dos professores. *In: Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, n. 61, p. 143-156, jul./set. 2016.

MARQUES, F.P.J.A. O problema da participação política no modelo deliberativo de democracia. *In: Revista Sociol. Polit.*, Curitiba, vol. 20, nº 41, p. 21-35, fev. 2012. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31768>. Acesso em 15 ago. 2014. Terra, 1985.

MERTON, R. Estrutura burocrática e Personalidade. *In: CAMPOS, E. (org.). Sociologia da Burocracia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. (Capítulo VIII).

ROSISTOLATO, R. *et al.* Dinâmicas de matrícula em escolas públicas na cidade do Rio de Janeiro. *In: Revista Pro-posições*, V. 27, N. 3 (81) | set/dez. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pp/a/WNnZBjHx9g8YXFkF5zTCVkg/abstract/?lang=pt> Acesso em 14 out. 2024.

TARDIF, M.; LESSARD, C. **O trabalho docente. Elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas**. Petrópolis: Vozes, 2007.