



13^a REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPEd

EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, LAICA E
GRATUITA: POLÍTICAS E RESISTÊNCIAS

2054 - Trabalho Completo - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)
GT 14 - Sociologia da Educação

Sociedade administrada e a organização da burocracia escolar por meio de seus planos de gestão
Flávio da Silva - PUC-SP/PPGE História, Política, Sociedade - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Carlos Antonio Giovinazzo Jr - PUC/SP PPGE História, Política, Sociedade - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Agência e/ou Instituição Financiadora: CAPES

O presente artigo é um estudo sobre o conteúdo dos planos de gestão do ano de 2014, tomados por base os fatores históricos, para além dos critérios sociológicos, em busca de articular os conceitos presentes em tais planos. O objetivo principal do trabalho foi identificar, no corpus selecionado, o potencial de adesão à burocracia escolar, demarcando possíveis operações conceituais e metodológicas de fenômenos sociais. A intenção foi desenvolver, a partir da teoria crítica da sociedade, análise do conteúdo dos planos apontados como os principais responsáveis pela pseudo-racionalidade presente na gestão escolar. Nessa perspectiva, o corpus do trabalho foi constituído por 70 planos de gestão de 2014, da diretoria de ensino leste 4 – Vila Matilde, cidade de São Paulo. A escolha desse tema se deve ao fato de que tais planos expressam consequências do neoliberalismo e do gerencialismo nas práticas administrativas. Os procedimentos utilizados incluem a análise de conteúdo e os resultados evidenciam de forma objetiva a necessidade de o administrador escolar considerar o discurso, a informação, a linguagem e o comportamento. A partir dos procedimentos desenvolvidos, foi possível perceber a adaptação a uma ideologia conservadora que justifica o *status quo*.

Sociedade administrada e a organização da burocracia escolar por meio de seus planos de gestão

Resumo: O presente artigo é um estudo sobre o conteúdo dos planos de gestão do ano de 2014, tomados por base os fatores históricos, para além dos critérios sociológicos, em busca de articular os conceitos presentes em tais planos. O objetivo principal do trabalho foi identificar, no corpus selecionado, o potencial de adesão à burocracia escolar, demarcando possíveis operações conceituais e metodológicas de fenômenos sociais. A intenção foi desenvolver, a partir da teoria crítica da sociedade, análise do conteúdo dos planos apontados como os principais responsáveis pela pseudo-racionalidade presente na gestão escolar. Nessa perspectiva, o corpus do trabalho foi constituído por 70 planos de gestão de 2014, da diretoria de ensino leste 4 – Vila Matilde, cidade de São Paulo. A escolha desse tema se deve ao fato de que tais planos expressam consequências do neoliberalismo e do gerencialismo nas práticas administrativas. Os procedimentos utilizados incluem a análise de conteúdo e os resultados evidenciam de forma objetiva a necessidade de o administrador escolar considerar o discurso, a informação, a linguagem e o comportamento. A partir dos procedimentos desenvolvidos, foi possível perceber a adaptação a uma ideologia conservadora que justifica o *status quo*.

Palavras-chave: 1. Burocracia; 2. Administração escolar; 3. Planos de gestão.

O conceito de burocracia tem, em nosso dia-a-dia, um peso negativo. Isso ocorre porque chamamos de burocracia a demora na prática administrativa escolar pelos seus exageros e toda sua organização. Para Weber, burocracia significa o tipo de autoridade legal na organização com a qual racionalidade e eficiência atingem o seu grau mais elevado. Pensar em formas de organização escolar ideal do ponto de vista da burocracia é pensar a manutenção da ordem, do status e os interesses pessoais. Como a burocracia afeta a qualidade? Como superar os processos burocráticos quanto ao controle eficaz? Burocracia é também ideologia? Em que medida a burocracia moderna se torna um fim em si mesmo?

A hipótese básica para se pensar a burocracia na administração tem como parâmetro o desenvolvimento da produção no capitalismo tardio e a industrialização que faz com que a burocracia se desenvolva. Essa racionalidade material ocorre de modo lógico e matematizado no agir econômico. A estrutura burocrática concentra-se nas mãos das grandes

empresas capitalistas (WEBER, 1982, p. 257). Nesse sentido, a organização da burocracia impõe determinar as posições que cada membro do aparato técnico, administrativo e produtivo ocupa, por meio da racionalidade técnica e instrumental, de modo que a administração das coisas está a serviço da dominação e não da emancipação. A dominação burocrática é inseparável da industrialização progressiva: ela transfere a eficiência maximizada da produção industrial para toda a sociedade (MARCUSE, 1998, p.125).

Ao questionar, à luz de perguntas decorrentes da neutralidade axiológica, a potencialidade econômica na administração que se baseia em uma racionalidade que também é econômica, aponta-se que:

A estrutura burocrática é, em toda parte, produto de um desenvolvimento tardio. Quanto mais recuamos sobre nossos próprios passos, tanto mais típica se torna a ausência de burocracia e funcionalismo na estrutura de domínio. A burocracia tem um caráter “racional”: regras, meios, fins e objetivos dominam sua posição. [...] É a mesma influência que o avanço do racionalismo teve em geral. A marcha da burocracia destruiu as estruturas de domínio que não tinham caráter racional, no sentido especial da palavra (WEBER, 1982, p.281-282).

O excerto evidencia que a burocracia é fruto do desenvolvimento do capitalismo tardio. A ênfase de Weber na existência da burocracia e do funcionalismo público (os burocratas) tornaria a estrutura racional. E esse caráter racional perpassa os fins e compromete os meios. Enfatizar os fins sem avaliar se os meios empregados são os mais apropriados é suplantar a capacidade humana de examinar os instrumentos, a técnica e a tecnologia. “O pragmatismo reflete uma sociedade que não tem tempo para recordar e meditar” (HORKHEIMER, 2015, p.53). Esse recordar e meditar é

Destituído de seu fundamento racional, o princípio democrático torna-se exclusivamente dependente dos assim chamados interesses do povo, e estes são funções de forças econômicas cegas ou demasiadamente conscientes. Eles não oferecem qualquer garantia contra a tirania. No período do sistema de livre mercado, por exemplo, instituições baseadas na ideia de direitos humanos eram aceitas por muitas pessoas como um bom instrumento para controlar o governo e manter a paz. Mas se a situação alterar-se, se poderosos grupos econômicos decidem ser útil estabelecer uma ditadura e abolir a regra da maioria, nenhuma objeção fundada na razão pode opor-se à ação deles. Se eles têm uma chance real de sucesso, seriam simplesmente tolos de não aproveitá-la. A única consideração que poderia impedi-los de assim o fazer seria a possibilidade de que seus interesses fossem postos em perigo, e não uma preocupação sobre a violação de uma verdade, da razão (HORKHEIMER, 2015, p. 37).

Uma conduta que reflete a satisfação do sujeito como critério de verdade reduz a razão a um mero instrumento. A razão instrumental contribui com a desumanização na administração burocrática. Portanto, a administração burocrática quando se converte no fim em si mesmo, encontra dificuldades de fazer frente às irracionalidades na administração. Segundo Marcuse,

a administração burocrática em toda a sua racionalidade permanece meio e, portanto, dependente, então, enquanto racionalidade, ela tem seu próprio limite: a burocracia se subordina a um poder extra-burocrático e superior a burocracia – a um poder “alheio à empresa produtiva”. E se a racionalidade se concretiza na administração e somente nela, então o poder legislador precisa ser irracional. O conceito weberiano de razão termina no carisma irracional (MARCUSE, 1998, p.126-27).

De acordo com Marcuse, a administração burocrática permanece um meio no qual o seu limite encontra-se no extra-burocrático, ou seja, um poder alheio e superior. Assim, a racionalidade se concretiza na administração por meio da irracionalidade daqueles que fazem as leis. Marcuse assevera que Weber concede alguma validade ao carisma irracional por não considerar a sério a presença da irracionalidade no todo social.

Na administração escolar as ordens daqueles que são nomeados para exercer a dominação se concretiza com o modo como as escolas estão organizadas e são administradas, devendo-se igualmente considerar se seus gestores e dirigentes – incluindo aqueles que atuam nas diretorias de ensino – tomam as finalidades da educação a sério. Com isso, o formato imposto pela burocratização é responsável em criar uma rotina administrativa em que o aparato deve funcionar independentemente de seus fins e das necessidades humanas.

A análise da burocracia de Max Weber rompe a ocultação ideológica; muito à frente de sua época, ele revela o caráter de aparência ilusória da moderna democracia de massas com sua pretensa igualização e assimilação dos contrastes de classe. Com efeito, a administração burocrática do capitalismo industrial é um “nivelamento”, mas “o decisivo aqui é exclusivamente o *nivelamento dos dominados* frente aos grupos dominantes articulados burocraticamente, que aqui por sua vez podem muito bem possuir de fato, embora com frequência também formalmente, uma posição bem autocrática” (MARCUSE, 1998, p. 128, grifos no original).

Segundo Weber (1982), a burocracia e a racionalidade são inconsistentes quando são levados aos interesses pessoais. Por uma aparência de democracia que na verdade acomoda o indivíduo aos grupos dominantes, acontece a articulação burocraticamente orientada, tendo em vista a consciência empresarial e capitalista. Tudo isso produz relações sociais coisificadas e o grande desafio à formação e educação escolar é, por meio da administração, se contrapor a essa tendência que leva à heteronomia. Assim, os planos de gestão de cada escola teriam muito a contribuir para se pensar nesse situação que parece prevalecer na escola. No entanto, predomina a concepção, nos planos de gestão analisados, de que a administração em geral, e os estabelecimentos de ensino em particular, devem assumir as diretrizes impostas pela esfera econômica, e isso aparece de forma travestida de demandas sociais.

“Ser racional significa não questionar as condições irracionais, mas fazer o melhor possível com elas, do ponto de vista dos interesses privados”. (ADORNO, 2008, p.46).

Os planos de gestão oferecem uma analogia a essa separação entre o racional do estado, da condição e a irracionalidade do ideal colocado nos planos podendo ser caracterizado não tanto pelo delírio, mas pela função de manter o indivíduo “normal” sob controle. ADORNO (2008).

Os planos de gestão analisados possuem aproximadamente de três a seis laudas cada um, de modo padronizado, contendo a identificação da unidade escolar, a equipe gestora, cursos e segmentos que mantém, sendo 11 escolas com três segmentos, 33 escolas com dois segmentos e 33 escolas com um segmento, número de alunos da escola e sua distribuição por turnos, número de professores, número de funcionários, horário de funcionamento, finalidade da escola de acordo com a proposta pedagógica, objetivos, metas e ações a serem implementadas para alcançar os objetivos e metas almejados. Na verdade, são 77 escolas pertencentes à diretoria de ensino Leste 4, mas só 70 planos foram divulgados.^[1] Nos planos de gestão é muito recorrente termos como “resolver situações problemas”, “desenvolvimento de atividades”, “atender o disposto na lei”, “aprender a fazer”, “aprender a conhecer”, “aprender a conviver”, “aprender a ser”, “práticas educativas”, “atingir os resultados”, “qualificação para o trabalho”, “formação de valores éticos”, “cidadãos participativos, reflexivos e autônomos”, “oferecer um ensino de qualidade”, “direitos e deveres”, “formação de indivíduos” como finalidades da escola. Para tanto, foi utilizado a análise de conteúdo que “é uma técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação” (BARDIN, 2016, p.24) nos planos de gestão. Por meio de um protocolo de pesquisa foi possível perceber a relação de assuntos tratados nos planos, as menções e aspectos que remetem para a organização e administração escolar, menções e aspectos que remetem à democracia na escola e na vida social e menções e aspectos que remetem para a presença da tecnologia na administração e organização escolar tanto na prática pedagógica quanto no processo educativo.

Foi realizada, conforme já foi indicado anteriormente, análise de conteúdo, cujo objetivo:

É converter fenômenos registrados “em bruto” em dados passíveis de tratamento essencialmente científico, de modo a que um cabedal de conhecimentos possa ser construído. Mais especificamente, a análise de conteúdo deve ser conduzida de modo a: a) criar dados reproduzíveis ou “objetivos”, que b) são suscetíveis de mensuração e tratamento quantitativo; c) que tem significância para alguma teoria sistemática; d) podem ser generalizados, não se restringindo a um conjunto específico de material em análise (FESTINGER, LEON; KATZ, DANIEL, 1974, p.416).

Entender “as causas” e “efeitos” por meio de “um levantamento pormenorizado do texto” (FESTINGER, LEON; KATZ, DANIEL, 1974) presentes nos planos de gestão, por meio da técnica de análise de conteúdo, demanda destacar aquilo que expressa e ou evidencia o comportamento simbólico das pessoas. Além disso, a análise de conteúdo desenvolvida desde o início: na pré-análise, na exploração do material, e no tratamento dos dados, no processo de inferências e interpretação. Possibilitou um roteiro de leitura dos planos de gestão que inclui questionamentos sobre a organização escolar, do ponto de vista pedagógico e administrativo, seus objetivos e a percepção sobre a instituição escolar.

O plano de gestão, nesse sentido, configura-se em uma forma de atender as demandas capitalistas. A ideia de flexibilidade e os preceitos do liberalismo estão presentes em diversas funções na administração burocrática, e na escola isso também se verifica. Desse modo, nos planos analisados as demandas giram em torno das práticas que promovem e dão sustentação à instituição escolar; isso expressa a transição da razão teórica para a razão prática e a presença da ideologia: as demandas, apesar da aparência humanizadora, refletem outras necessidades, as que alimentam as práticas dominantes. Assim, um funcionário tecnicamente especializado está para a moderna burocracia como está última está para o desenvolvimento de práticas de administração racionais do ponto de vista econômico.

Chega-se a seguinte conclusão: há evidências de que os planos de gestão de 2014 examinados são burocráticos pelo modelo adotado. A burocracia está inserida nesse processo que leva à submissão do indivíduo. A pesquisa empírica realizada por meio da análise dos conteúdos desses planos possibilita aventar a seguinte hipótese: concretizam-se os ditames da sociedade administrada e da racionalidade instrumental na organização da escola, o que já é um tipo de conduta adotada por muitas empresas. O modo como é delineada a organização e a administração das escolas evidencia o predomínio da racionalidade tecnológica (MARCUSE, 1999), o que, por sua vez, expressa que é essa a mesma tendência presente nas políticas educacionais formuladas no âmbito das redes de ensino.

Marcuse (1999), por sua vez, indica que para garantir a “nova sociedade tecnológica” é preciso uma nova definição de cultura em que a liberdade de pensar, investigar, ensinar e aprender são comportamentos elaborados por métodos e conceitos pré- estabelecidos.

A partir desta afirmação, e do estudo realizado foi possível verificar como ocorre na administração escolar em meio a burocracia e a racionalidade tecnológica os processos educativos. Esses processos educativos por sua vez, leva os indivíduos à subordinação a um poder que se concretiza na administração burocrática do sistema, tanto na esfera pública como na privada. O curioso é que tal situação contém elementos e é ela própria irracional. (MARCUSE, 1999). O modo como é delineada a organização e administração das escolas evidenciam o predomínio da racionalidade tecnológica, o que, por sua vez, expressa que essa é a mesma tendência presente nas políticas educacionais formuladas no âmbito da rede estadual de ensino.

Referências Bibliográficas

ADORNO, Theodor W. *As estrelas descem à Terra: a coluna de astrologia do Los Angeles Times: um estudo sobre superstição secundária*; tradução Pedro Rocha de Oliveira. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

FESTINGER, Leon; KATZ, Daniel. A pesquisa na Psicologia Social. In: Cartwright, Dorwin P. **Análise do material qualitativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974, pp. 403-449.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*; tradução Luís Antero Reto. São Paulo: Edições 70, 2016.

HORKHEIMER, Max. Eclipse da razão. In: _____. **Meios e fins**. São Paulo: Editora Unesp, 2015, pp. 11-68.

MARCUSE, Herbert. Cultura e sociedade, volume 2. In: _____. **Industrialização e capitalismo na obra de Max Weber**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1998, pp.113-136.

MARCUSE, Herbert. Tecnologia, guerra e fascismo. In: _____. **Algumas implicações sociais da tecnologia moderna**. São Paulo: Editora UNESP, 1999, p. 71-104.

WEBER, Max. Ensaio de Sociologia. In: H.H.Gerth e Wright Mills. **Burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982, pp.228-282.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (org.) **Sociologia da Burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 2ª edição, 1961, p. 15-28.

[1] Planos de Gestão Quadrienal. Disponível em: <http://deleste4.edunet.sp.gov.br/>. Acesso em 19 Jan. 2017.