

FRANCISCO DAS CHAGAS DE MARIZ FERNANDES

ORGANIZAÇÃO ESCOLAR

**ENTRE O BUROCRÁTICO E O ANÁRQUICO,
UM ESPAÇO CONTRADITÓRIO DE REVELAÇÕES**



editoraifrn

FRANCISCO DAS CHAGAS DE MARIZ FERNANDES

ORGANIZAÇÃO ESCOLAR

**ENTRE O BUROCRÁTICO E O ANÁRQUICO,
UM ESPAÇO CONTRADITÓRIO DE REVELAÇÕES**



editoraifrn

Natal, 2017

Presidente da República
Michel Miguel Elias Temer Lulia

Ministro da Educação
José Mendonça Bezerra Filho

Secretária de Educação Profissional e Tecnológica
Elaine Neves Braga Nascimento



INSTITUTO FEDERAL
Rio Grande do Norte

Reitor
Wyllys Abel Farkatt Tabosa
Pró-Reitor de Pesquisa e Inovação
Márcio Adriano de Azevedo
Coordenadora da Editora IFRN
Darlyne Fontes Virginio

Conselho Editorial

Albino Oliveira Nunes
Alexandre da Costa Pereira
Anderson Luiz Pinheiro de Oliveira
Anísia Karla de Lima Galvão
Cláudia Battestin
Darlyne Fontes Virginio
Emiliana Souza Soares Fernandes
Fabiola Gomes de Carvalho
Francinaide de Lima Silva Nascimento
Francisco das Chagas de Mariz Fernandes
Francisco das Chagas Silva Souza
Genoveva Vargas Solar
José Augusto Pacheco
José Everaldo Pereira
José Gillaucó Smith Avelino de Lima
Jozilene de Souza

Jussara Benvindo Neri
Lenina Lopes Soares Silva
Liege Monique Filgueiras da Silva
Márcio Adriano de Azevedo
Maria da Conceição de Almeida
Maria Josely de Figueiredo Gomes
Maria Raimunda Matos Prado
Melquiades Pereira de Lima Junior
Nadir Arruda Skeete
Neyvan Renato Rodrigues da Silva
Régia Lúcia Lopes
Rodrigo Siqueira Martins
Samuel de Carvalho Lima
Sílvia Regina Pereira de Mendonça
Valcinete Pepino de Macedo
Wyllys Abel Farkatt Tabosa

Projeto Gráfico, Diagramação e Capa

Charles Bamam Medeiros de Souza

Revisão Linguística

Maria Clara Lucena de Lemos

Revisão Textual

Magda Silva Neri

Prefixo editorial: 94137
Linha Editorial: Acadêmica
Série: *Professus Litteratus*
Disponível para download em:
<http://memoria.ifrn.edu.br>



Contato

Rua Dr. Nilo Bezerra Ramalho, 1692, Tirol. CEP: 59015-300, Natal-RN.
Fone: (84) 4005-0763 | E-mail: editora@ifrn.edu.br

Professus Litteratus

Integram a Série *Professus Litteratus* da Editora IFRN obras de caráter singular que contribuem para o conhecimento da história da educação profissional e do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. Com essas publicações, busca-se valorizar e socializar a qualidade da produção acadêmica, além de prestar o devido reconhecimento àqueles servidores com célebre atuação junto ao IFRN, por, no mínimo, 10 (dez) anos.

Dessa forma, contempla-se, anualmente, um servidor ativo ou aposentado, dentre os indicados pelo Reitor e/ou pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão que possuam obra de relevância institucional, nacional e/ou internacional, com contribuições para o desenvolvimento da educação, ciência, tecnologia e/ou cultura.

No ano de 2017, foi agraciado o Professor Francisco das Chagas de Mariz Fernandes com a publicação de dois livros nessa série:

- Conexões e desconexões em 105 anos de Educação Profissional no Brasil; e
- Organização escolar: entre o burocrático e o anárquico, um espaço contraditório de revelações.



Os textos assinados, no que diz respeito tanto à linguagem quanto ao conteúdo, não refletem necessariamente a opinião do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.

As opiniões são de responsabilidade exclusiva dos respectivos autores.

É permitida a reprodução total ou parcial desde que citada a fonte.

Fernandes, Francisco das Chagas de Mariz.
F363o Organização escolar: entre o burocrático e o anárquico, um espaço contraditório de revelações / Francisco das Chagas de Mariz Fernandes; projeto gráfico, diagramação e capa, Charles Bamam Medeiros de Souza; revisão linguística, Maria Clara Lucena de Lemos; revisão textual Magda Silva Neri. – Natal: IFRN, 2017252 p : il. color.

ISBN: 978-85-94137-26-5

1. Educação profissional – Brasil. 2. Educação profissional – História. 3. Educação profissional – Rio Grande do Norte. I. Fernandes, Francisco das Chagas de Mariz. II. Título.

CDU 377(81)

Catálogo da publicação na fonte elaborada pela Biblioteca
Patrícia da Silva Souza Martins – CRB: 15/502

Esta obra foi submetida e selecionada por meio de edital específico para publicação pela Editora IFRN, tendo sido analisada por pares no processo de editoração científica.

SUMÁRIO

Prefácio	09
Introdução	12
Capítulo 1. Algumas considerações sobre sociologia e características das organizações	19
1.1. Referências quanto à análise sociológica das organizações	22
1.2. As organizações sob o enfoque das metáforas	29
1.3. Algumas referências sobre as 8 (oito) metáforas definidas por Gareth Morgan (2002)	31
1.3.1. As Organizações vistas como Máquinas	31
1.3.2. As Organizações vistas como Organismos	38
1.3.3. As Organizações vistas como Cérebros	41
1.3.4. As Organizações vistas como Culturas	48
1.3.5. As Organizações como Sistemas Políticos	52
1.3.6. As Organizações vistas como Prisões Psíquicas	57
1.3.7. A Organização como Fluxo e Transformação	61
1.3.8. As Organizações como Instrumentos de Dominação	67
1.4. Um olhar na direção das Instituições de Ensino	71
Capítulo 2. A escola como organização educativa	75
2.1. Algumas referências às organizações educativas	76
2.2. Modelos e realidades organizacionais das escolas	80
2.3. A proposta do “díptico organizacional”	94
Capítulo 3. As incertezas organizacionais dos Institutos Federais	99
3.1. Uma perspectiva pluriparadigmática	102
3.2. A Escola sob o olhar do “modo de funcionamento díptico”	103

3.3. Entre o campo teórico e o empírico: algumas aproximações	109
Capítulo 4. A complexidade de estrutura das organizações	117
4.1. Componentes das estruturas organizacionais	117
4.2. A estruturação burocrática	135
4.3. As anarquias organizadas	143
4.4. Os sistemas debilmente articulados	147
Capítulo 5. O Instituto Federal do Rio Grande do Norte em ação	159
5.1. O “instituto racional/burocrático”	179
5.2. O “instituto anárquico”	186
5.3. O “instituto debilmente articulado”	193
5.4. O “instituto sob a perspectiva do modo de funcionamento díptico”	198
Capítulo 6. As referências e representações dos achados empíricos	207
6.1. IFRN: uma organização em crise de identidade	209
6.2. IFRN: uma organização entre a burocracia e a anarquia organizada	217
6.3. O espaço contraditório de conexão e autonomia vivenciado na escola	224
7. Argumentos finais	231
Referências Bibliográficas	235

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.	Demonstrativo esquemático das diferenças básicas entre as sociologia da regulação e da mudança radical	23
Quadro 2.	Demonstrativo da matrícula, por modalidade de curso, dos <i>Campi</i> do IFRN no exercício de 2014, bem como do quadro de pessoal ativo do Instituto Federal	161
Quadro 3.	Demonstrativo do número de alunos concluintes nos <i>Campi</i> do IFRN, por modalidade de curso no ano de 2014	164
Quadro 4.	Demonstrativo da produção de publicação dos docentes do IFRN no período de 2012 a 2014	168
Quadro 5.	Demonstrativo dos dados de acesso das principais Instituições de Ensino Superior do Estado do Rio Grande do Norte ao Portal de Periódicos da Capes	170
Quadro 6.	Demonstrativo dos números de convênios firmados com empresas e entidades para oferta de vagas para estágios e dos encaminhamentos de estudantes para estágios no período de 2012 a 2014	172
Quadro 7.	Demonstrativo do quantitativo de Portarias, emitidas pelo reitor do IFRN no período de 2009 a 2014	181
Quadro 8.	Demonstrativo do quantitativo de Resoluções e/ou Deliberações expedidas pelo Conselho Superior, Colégio de Dirigentes e Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão no período de 2009 a 2014	183

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	Matriz representativa dos quatro paradigmas para a análise da teoria social	25
Figura 2.	Tipologia dos quatro modelos organizacionais segundo Per-Erik Ellström	80
Figura 3.	Modo de funcionamento díptico da escola como organização (da anarquia organizada à burocracia racional, entre outras metáforas)	96
Figura 4.	Os cinco componentes básicos da organização definidos por Mintzberg	118
Figura 5.	Diagrama que apresenta, simbolicamente, as 5 (cinco) configurações estruturais das organizações delimitando os vértices de um pentágono	132
Figura 6.	Mapa dos municípios do Estado do Rio Grande do Norte, com destaque para aqueles que sediam os <i>Campi</i> do IFRN	160

Figura 7.	Organograma de referência da Reitoria - órgão central executivo do IFRN	184
Figura 8.	Organograma de referência dos <i>Campi</i> do IFRN, implantados com base no projeto de expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica	185
Figura 9.	Diedro com representação gráfica de área genérica que emerge das características da ação organizacional do IFRN	203

PREFÁCIO

No ano em que o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande (IFRN) completa 10 anos de sua criação, a exemplo dos demais que compõem a chamada Rede Federal, nada mais salutar do que nos deparar com a obra *Organização escolar: entre o burocrático e o anárquico, um espaço contraditório de revelações*.

A obra decorre da experiência profissional e da investigação acadêmico-científica de um reconhecido decano que, em mais de 4 décadas de envolvimento com o que hoje denominamos IFRN, ora nos apresenta com significativa produção, desenvolvida em nível de doutorado na Universidade do Minho, em Portugal, destacando que, em meio às múltiplas faces, fases e mutações da Instituição, o que parece ser próprio das organizações escolares, as contradições e as revelações têm muito a nos dizer, no exercício sociológico de se compreender o IFRN.

Para lembrar *Sobre os usos da Filosofia*, em Durrant (1996), identificamos que o autor lançou o olhar e a análise a partir da observação teórico-empírica dos processos educacionais que ora se desenvolvem no IFRN, a fim de construir os meios de compreendermos a chamada organização escolar a partir dos conceitos de burocracia e de anarquia – este último como uma metáfora organizacional – os quais são cuidadosa e rigorosamente cotejados, no transcorrer da obra. Logo, o

autor instiga-nos à reflexão e à compreensão do IFRN como uma organização educativa, cujo conceito ancora-se nos modelos organizacionais analíticos e interpretativos, à luz da sociologia das organizações.

Por essa razão, a obra de Fernandes (2017) reforça a nossa compreensão de que a escola – ou o IFRN - como uma organização ou unidade e estrutura social, é constituída essencialmente pela e para a agência humana (LIMA, 2011c), o que é mister de sua função social.

Desse modo, a leitura instiga-nos à compreensão sobre uma organização que, para além do ensino técnico, *metamorfoseia-se*, no transcorrer da história, como modelo de educação que trabalha com os diferentes níveis e modalidades, quais sejam, a básica, a superior (graduação e pós-graduação), a profissional, a educação de jovens e adultos, numa perspectiva pluricurricular e *multicampi*, com ênfase no ensino profissional e tecnológico, articulando e integrando importantes processos e saberes, que decorrem da educação, da ciência, da tecnologia, do esporte e da cultura.

Em cada capítulo, os quais dispensam a apresentação detalhada, deparamo-nos com as contradições, as confluências e as revelações de uma organização que completa a sua primeira década, ainda por construir e definir a sua identidade. Assim, o nosso prefácio destaca a relevância da obra para compreendermos a organização, a estrutura e o funcionamento do IFRN, como uma investigação acadêmico-científica densa, cuja lógica, para mais uma vez lembrar Duran (1996), descreve, analisa e revela os grandes acontecimentos

na história da organização, em particular na sua atual configuração organizacional.

Do princípio ao fim, a obra *Organização escolar: entre o burocrático e o anárquico, um espaço contraditório de revelações*, permite-nos concluir que o IFRN é a contínua (re)adaptação de relações históricas, políticas, socioeconômicas e culturais, que se entrecruzam entre os fatores internos e externos que movem, organizam e estruturam a sociedade, os sujeitos e os processos, como a educação profissional.

Wyllys Abel Farkatt Tabosa

Reitor do IFRN.

INTRODUÇÃO

Como participe da trajetória de avanços e dificuldades da educação profissional e tecnológica no país na última década do século XX e primeiros 12 (doze) anos do atual século, foi desafiador desenvolver investigação sobre o modelo organizacional designado de Instituto Federal, pelo Ministério da Educação do Brasil¹, como uma institucionalidade moderna e revolucionária, conforme afirmam Pacheco e Silva (2009). Na realidade, trata-se de um ordenamento original preconizando uma forma organizacional diferenciada para a administração de uma autarquia educacional, num contexto de uma nova forma de organização escolar.

Os limites e obstáculos enfrentados constituíram naturais marcos de um trabalho de pesquisa e estudos de pós-graduação, desenvolvido entre os anos de 2012 e 2015 como aluno do Instituto de Educação da Universidade do Minho, em Portugal, no programa de doutoramento em Ciências da Educação, na especialidade de Organização e Administração Escolar, sob a orientação do professor Dr. Licínio C. Lima, reconhecidamente uma autoridade de grande competência nessa área.

Seguindo um caráter de natureza qualitativa, a investigação foi desenvolvida numa perspectiva metodo-

1 Para maiores informações sobre as diretrizes estabelecidas para a constituição dos Institutos Federais, ver o Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007, publicado no Diário Oficial da União de 25/4/2007.

lógica de “estudo de caso”, tendo em vista ser o objeto de análise a realidade de uma organização específica (BOGDAN e BIKLEN, 1994) – o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) – como campo empírico, e seu objetivo geral foi o aprofundamento da compreensão da dinâmica da administração de uma instituição de educação profissional e tecnológica, *multicampi*, com atuação nos níveis de ensino básico e superior, e seus reflexos nos processos de descentralização, poder e autonomia de gestão.

As técnicas utilizadas na coleta de dados, centradas em entrevistas semiestruturadas, incluindo análise de documentos e observação, permitiram a obtenção de informações importantes e múltiplos dados necessários para a análise de conteúdo e validação da harmonia e coesão das informações recolhidas. Esse plano metodológico viabilizou uma maior flexibilidade de conciliação entre as questões teóricas e empíricas durante o processo de realização da pesquisa, enquanto a descrição detalhada de dados e a análise indutiva da realidade foram assumidas como instrumentos mais apropriados para a ampliação do conhecimento acerca das dinâmicas organizacionais do IFRN, especialmente nas perspectivas burocrática e de ambiguidade. “Se teoria, método e técnicas são indispensáveis para a investigação social, a capacidade criadora e a experiência do pesquisador também jogam papel importante.” (MINAYO, 2010, p. 45).

Em termos gerais, o leitor encontrará, nesta obra, um trabalho na área de Organização e Administração

Escolar, apoiado em conceituação de fundamentação teórica e abordagem sociológica.

O livro contém, além do prefácio e introdução, uma composição narrativa estruturada com base em 6 (seis) capítulos e um tópico de argumentos finais.

O capítulo 1, constituído de considerações sobre análise sociológica e características das organizações, discorre sobre o fortalecimento da Sociologia no século XIX na esteira do processo de desenvolvimento da Revolução Industrial surgido na Inglaterra e que prosperou com o desenvolvimento do capitalismo, provocando inúmeros problemas sociais em decorrência da mudança dos métodos de produção e da estrutura da sociedade. São apresentados, ainda, referenciais e perspectivas quanto aos paradigmas sociológicos de análise organizacional estabelecidos por Burrell e Morgan (1979), bem como sobre o enfoque das imagens das organizações vistas, metaforicamente, como: máquinas, organismos, cérebros, culturas, sistemas políticos, prisões psíquicas, fluxo e transformação, e instrumentos de dominação (MORGAN, 2002).

No capítulo 2, são enfatizados conceitos e referências de análise da escola como organização educativa, com apoio em teorizações definidas com base em estudos da tipologia de Per-Erik Ellström (2007) que associa as faces: racional, política, de sistema social e anárquica, da escola à realidade das organizações; das propostas teóricas organizacionais de gestão educacional de Tony Bush (1986): os modelos formal, democrático, político, subjetivo e de ambiguidade; apli-

cáveis, de acordo com as especificidades e tipos das instituições de educação; e da proposta do “modo de funcionamento díptico da escola como organização”, enunciada por Licínio Lima (1992a), com respaldo em trabalho de investigação empírica.

O capítulo 3 trata das incertezas organizacionais dos Institutos Federais, em função da concepção própria de estruturação de uma realidade de “organização composta de organizações”, onde o Instituto Federal se consolida por meio de um conjunto de *campi* com autonomia de administração partilhada com uma reitoria. Contempla, ainda, análise da perspectiva pluri-paradigmática da oferta educacional em vários níveis; e de conceituação da Escola sob as lentes do “modo de funcionamento díptico”; finalizando com o desenvolvimento de algumas aproximações analíticas entre o campo teórico e o empírico de referência do estudo.

Trata o capítulo 4 da complexidade das organizações, como se estruturam e estabelecem as suas estratégias de ação, de acordo com a concepção de Mintzberg (1995). Também é desenvolvida análise de imagens de especificidades organizacionais nas perspectivas teóricas da estruturação burocrática (WEBER, 1982), das anarquias organizadas (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972) e de sistemas debilmente articulados, estruturações vinculadas a articulações débeis e/ou mecanismos fracamente acoplados nos diversos níveis institucionais, condições que, de acordo com Weick (1976), preponderam nas organizações educacionais.

O capítulo 5 discorre sobre o Instituto Federal do Rio Grande do Norte como objeto de estudo. Nesse contexto, explora-se o modelo de gestão em ação do IFRN, procurando caracterizar alguns aspectos organizacionais metafóricos representativos de “instituto racional/burocrático”, “instituto anárquico” e “instituto debilmente articulado”, e numa condição de superação de oposições conceituais e dicotomias analíticas fracionadas, associadas a uma perspectiva de complementaridade de imagens próprias das organizações educativas, recorre-se ao “modo de funcionamento díptico da escola como organização” (LIMA, 1992a) para compreender as ações resultantes da dinâmica complexa do IFRN.

No capítulo 6, relativo às referências e representações dos achados empíricos, desponta uma realidade organizacional de hibridismo e de perspectivas complexas. Os estudos também exibem a nova institucionalidade do IFRN como de uma organização em crise de identidade, especialmente, em decorrência de a comunidade não haver assimilado a sua nova função social, sua estruturação, finalidades e objetivos, apesar de tudo estar legalmente estabelecido pela Lei nº 11.892/2008. Por outro lado, revelam-se níveis de conformidade burocrática na administração do Instituto Federal do Rio Grande do Norte, ao mesmo tempo que surgem rompimentos da ordem por situações de disputas, subjetividade e ambiguidade, alterando procedimentos e práticas organizacionais. A estrutura híbrida *multicampi*, na perspectiva de autonomia e

descentralização, os conflitos de interesses dos atores, a colegialidade acadêmica e a condição de especialistas dos professores, geram, na ação, um espaço de débeis articulações como ambiente de relações frouxas entre as faces da anarquia organizada e da burocracia racional (LIMA, 1992a), sendo essas faces, contudo, os marcos de sustentação para um certo equilíbrio instável, num contexto de realidades variadas, conforme tipologia definida por Orton e Weick (1990) entre: indivíduos, subunidades, organizações, organizações e ambientes, ideias, níveis hierárquicos, atividades e intenções e ações.

Os argumentos finais apresentam algumas perspectivas conceituais com base em estudos empíricos desenvolvidos na organização educativa instituto federal, com observações desde o modelo burocrático, até um quadro analítico invertido, de características anárquicas, num contexto de enquadramento de hibridismo, próprio de um plano de articulações frágeis, decorrentes do reflexo de realidades manifestas em função das dinâmicas organizacionais, inclusive relações de tensões e poder vivenciadas, em função de níveis de autonomia estabelecidos. Considerando, por último, como imagem resultante do funcionamento organizacional, a concepção de um sistema simultaneamente indeterminado e racional, deliberado e constrangido.



Capítulo 1

Algumas considerações sobre sociologia e características das organizações

O desabrochar da Sociologia no século XIX surgiu na esteira do processo de desenvolvimento da Revolução Industrial, iniciado na Inglaterra e avançou no lastro do capitalismo², provocando inúmeras mazelas sociais em face da mudança dos métodos de produção e estrutura da sociedade. Galpões e armazéns transformados em fábricas converteram um expressivo número de artesãos, até então, donos dos seus meios de produção, em operários proletários submetidos a penosas condições de trabalho.

A estrutura capitalista se instala quebrando o status da produção artesanal, inserindo a divisão de trabalho em cadeia de manufatura mediante rotinas preestabelecidas. A posse da matéria-prima já não é mais do operário; ela pertence ao dono do empreendimento que, também, tem o poder de controlar todos os trabalhadores envolvidos. Com a industrialização, o

2

Afrânio Catani discorre sobre as teorias do capitalismo e apresenta análise sobre o capitalismo no Brasil, no livro *O que é Capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

avanço das fábricas impôs profundas mudanças culturais, advindo, pois, conseqüentes dificuldades e problemas sociais, não somente pela brusca transformação de artesãos em operários especializados desqualificados, mas também pela mudança de numerosos agrupamentos de pessoas da área rural para as cidades. Nesse sentido, Manacorda³ (2006, p. 271) acrescenta que, ao deixar sua oficina e entrar na fábrica,

o ex-artesão está formalmente livre, como o capitalista, também dos velhos laços corporativos; mas, simultaneamente, foi libertado de toda a sua propriedade e transformado em um moderno proletário.

Pedro Demo (1987) considera que a Sociologia significa o tratamento teórico e prático da desigualdade social, ao mesmo tempo, chama a atenção para que as questões sociológicas precisam ser vistas

naquilo que temos de mais cotidiano: na relação familiar, na maneira de divertir-se, na burocracia que nos cerca, no imposto de renda, no relacionamento

3 Em sua obra, Mario Manacorda (2006, p. 8) propõe um passeio pela história da educação destacando: “os pequenos e grandes protagonistas desta aventura tão tipicamente humana que é a educação consciente e organizada das novas gerações, sempre oscilando entre o passado e o futuro”.

com a empregada doméstica, na educação que fazemos ou impomos, na vida profissional etc. (DEMO, 1987, p. 25).

Nas argumentações de “*As consequências da modernidade*”, Giddens⁴ (1991) manifesta que a *sociologia é um campo muito amplo* e que são questionáveis *quaisquer generalizações sobre ela*, enfatizando que a sociologia (e as outras ciências sociais que lidam com seres humanos) não desenvolve conhecimento

acumulativo da mesma maneira que, pode-se dizer, o fazem as ciências naturais. [...] Ainda assim, o impacto prático das teorias sociológicas e da ciência social é enorme, e os conceitos e descobertas sociológicas estão constitutivamente envolvidos no que a modernidade é. (GIDDENS, 1991, p. 24).

No tocante à evolução social numa perspectiva de cidadania, Afonso⁵ (2007, entrevistas) expõe o entendimento que a Sociologia da Educação

4 Giddens (1991, p. 11) evidencia que modernidade refere-se ao “estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que, posteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência”.

5 Entendimento apresentado por Almerindo Janela Afonso em entrevista à Revista E-Curriculum - ISSN: 1809-3876 (<http://www.pucsp.br/ecurriculum>), sobre o tema: Escola pública, professores, currículo e cidadania – um breve olhar sociológico.

participou e participa cada vez mais de todos os debates e percursos em torno das evoluções e redefinições de cidadania, procurando compreendê-las e estudá-las tal como se explicitam e confrontam.

No próximo tópico, são referenciadas algumas análises sobre importantes paradigmas e concepções teóricas, no tocante à sociologia das organizações.

1.1. Referências quanto à análise sociológica das organizações

É ampla e diversificada a produção científica acerca das organizações, formando um intrincado quadro de teorias e conceitos a serem compreendidos por quem pretende desenvolver estudos na área dos campos organizacionais.

Burrell e Morgan (1979) estabeleceram bases teóricas referenciais quanto à análise organizacional com a edição do livro *Paradigmas Sociológicos e Análise Organizacional*. Apresentaram a concepção de que o debate das teorias sociais de análise ocorre em espaço definido por 4 (quatro) paradigmas sociológicos com base em opiniões mutuamente excludentes do mundo social. Corroborando a compreensão de diferentes teóricos e estudiosos do assunto, os autores, ancorados nas abordagens das ciências sociais que explicam, de um lado, a natureza em termos de regulação, e de outro, em termos de mudança radical, definiram os concei-

tos de sociologia da regulação e sociologia da mudança radical, para, respectivamente, vincular, no primeiro caso, a sociologia às condições de preocupação com a regulação dos assuntos humanos e que enfatiza a unidade e a coesão, e no outro extremo, a sociologia que tem como preocupação básica a emancipação do homem da estrutura que limita ou impede seu potencial de desenvolvimento. No quadro 1, é demonstrada a síntese das diferenças entre as bases de preocupações referenciadas nas duas sociologias.

A SOCIOLOGIA DA REGULAÇÃO ESTÁ PREOCUPADA COM:	A SOCIOLOGIA DA MUDANÇA RADICAL ESTÁ PREOCUPADA COM:
(a) O status quo	(a) A mudança radical
(b) A ordem social	(b) O conflito estrutural
(c) O Consenso	(c) Os Modos de dominação
(d) A integração e coesão social	(d) A contradição
(e) A Solidariedade	(e) A Emancipação
(f) A Necessidade satisfação	(f) A Privação
(g) A Realidade	(g) A Potencialidade

Quadro 1. Demonstrativo esquemático das diferenças básicas entre as sociologia da regulação e da mudança radical.

Fonte: Burrell e Morgan (1979, p. 18).

Em consonância com esses pressupostos, os autores definiram 4 (quatro) paradigmas principais, baseados em diferentes conjuntos de suposições meta-

teóricas, mutuamente excludentes, para a análise dos fenômenos sociais. No segmento da sociologia da mudança radical, o paradigma humanista radical, com ênfase no conflito e na dominação do homem pelas superestruturas, e o paradigma estruturalista radical em que as relações estruturais constituem a base das mudanças. Na área da sociologia da regulação, o paradigma interpretativo, pautado na ordem social emergente e compreensão de experiências e conhecimentos, e o paradigma funcionalista que enfatiza a ordem e a estabilidade e considera as condições reguladoras e racionais. Os paradigmas humanista radical e interpretativo têm características subjetivistas, enquanto o estruturalista radical e o funcionalista têm características objetivistas. A figura 1 apresenta uma matriz integrativa relacionada aos paradigmas, com associação ao plano cartesiano em que estão representados no eixo horizontal (das abscissas X) o subjetivismo à esquerda do eixo Y e a dimensão objetiva à direita; no eixo vertical (das ordenadas Y) na parte superior do eixo X, o espaço conceitual da sociologia da mudança radical e, na parte inferior, o lugar da sociologia da regulação. Compondo a matriz, cada paradigma ocupa o espaço de um quadrante do plano, com significado representativo do conjunto interseção das diversas variáveis a ele relacionadas.



Figura 1. Matriz representativa dos quatro paradigmas para a análise da teoria social.

Fonte: Desenho adaptado de Burrell e Morgan (1979, p. 22).

Para Burrell e Morgan (1979), os quatro paradigmas devem ser considerados nos seguintes termos:

- a. O paradigma funcionalista – caracterizado, no estudo organizacional, como o paradigma dominante - trata as questões sociológicas gerais com uma visão realista, positivista, determinista e nomotética; mantém vinculação e fundamentos na corrente da regulação e uma abordagem objetivista, caracterizando-se pela preocupação em compreender a sociedade, viabilizar soluções para problemas práticos, gerar conhecimentos científicos, explicar a satisfação de necessidades, da solidariedade, do *status quo*, do consenso, da realidade e da ordem e da integração social, e, ainda, dedicar-se a explicar, de forma racional, as relações sociais. Os autores adver-

tem para o fato de que, durante o século XX, o paradigma funcionalista foi influenciado pelo idealismo alemão em decorrência dos trabalhos de Max Weber, George Simmel e George Herbert Mead, numa tentativa de integrar sua dimensão objetiva com o paradigma interpretativo, com a rejeição do uso das analogias biológicas e mecânicas em prol do estudo da compreensão da sociedade do ponto de vista dos atores sociais; e, ainda, pelo pensamento marxista da sociologia da mudança radical, numa investida visando radicalizar a teoria funcionalista e mudar a concepção de que o funcionalismo é conservador e incapaz para dar explicações quanto às mudanças sociais. Assim, numa visão ampla, o funcionalismo pode ser entendido em termos da interação dos três conjuntos de teorias (positivismo sociológico, idealismo alemão e teoria marxista) intelectuais, sendo o positivismo o mais influente.

- b. O paradigma interpretativo busca a explicação da estabilidade com base na visão do comportamento do indivíduo. Os teóricos, inseridos no contexto desse paradigma, assumem a abordagem social da regulação, por meio de uma concepção subjetivista para a análise da sociedade; há uma preocupação de compreender a natureza fundamental do mundo como ele é, procurando a explicação dentro da consciência individual e da subjetividade, a partir do quadro de

referência do participante, enquanto oposição ao observador da ação. É uma abordagem nominalista, antipositivista, voluntarista e ideográfica, com visão do mundo social como um processo emergente, criado pelos indivíduos. O referencial teórico adota pressupostos de que o mundo dos assuntos humanos é integrado, coeso, ordenado, conseqüentemente, as questões das contradições, do conflito, potencialidade, dominação e mudança não são consideradas no seu escopo. A sociologia interpretativa procura entender a essência diária da sociedade, estando os estudiosos dos seus quadros analíticos envolvidos com problemas vinculados à natureza do *status quo*, à ordem social, à solidariedade e à realidade.

- c. O paradigma humanista radical – os teóricos desse paradigma estão especialmente preocupados em desenvolver uma mudança radical do ponto de vista subjetivo e com a liberação dos constrangimentos sociais que limitam o potencial humano. Sua abordagem é nominalista, antipositivista, voluntarista e ideográfica. Os pressupostos são comprometidos com uma visão de sociedade que evidencia a importância de superar as limitações dos arranjos sociais existentes, uma vez que uma das concepções do paradigma é que o homem é dominado pelas superestruturas ideológicas com as quais desenvolve relações e cria uma “alienação” entre ele e sua verdadeira consciência, o que dificulta uma concreta rea-

lização da pessoa. A fundamentação teórica é baseada na mudança radical, emancipação, nos modos de dominação, privação e potencialidade, com preocupação com o desenvolvimento de crítica ao *status quo*. A concepção da mudança radical não é só de compreender o mundo, mas também de modificá-lo, por meio da liberdade de espírito e potencialidades humanas, concentrando, na consciência das pessoas, a crença quanto à emancipação contra a alienação.

- d. O paradigma estruturalista radical - é vinculado à mudança radical, à emancipação e potencialidade, em uma análise que enfatiza os conflitos estruturais, os modos de dominação, contradição e privação. Os conflitos, inerentes ao desenvolvimento da sociedade, produzem constantes mudanças por meio de crises políticas e econômicas. As preocupações da sociologia da mudança radical são tratadas pelos teóricos com visão objetivista e voltadas para abordagens determinista, positivista, realista e nomotética. O paradigma estruturalista tem suas raízes numa visão materialista do mundo. Nessa abordagem, os teóricos assumem a concepção de que a sociedade é permeada de conflitos de interesses entre aqueles que detêm o poder e os que não têm, numa situação inconciliável; somente pelo conflito, é possível ocorrer a emancipação do homem das estruturas sociais em que vive.

Alternativamente, pertinente aos 4 (quatro) paradigmas referidos, outro aspecto que merece atenção é o posicionamento crítico quanto à delimitação de fronteiras muitas rígidas, cuja conciliação de áreas meta-teóricas é julgada cientificamente incorreta em função de os paradigmas serem contraditórios e mutuamente exclusivos, além da incomensurabilidade paradigmática, em face da complexidade dos atuais estudos organizacionais que não conseguem ser entendidos numa visão unilateral, decorrente de um conjunto de conhecimentos isolados.

1.2. As organizações sob o enfoque das metáforas

Em seu livro “*Images of organization*”, que se tornou um *best-seller*, Gareth Morgan (2002) alerta para a questão de que os administradores, ao se preocuparem com as teorias, atualmente, em evidência, na maioria das vezes, deixam de observar os seus fundamentos. Nesse sentido, enfatiza que se você quer ser o tipo de líder

ou profissional que ajuda sua organização a se adaptar às múltiplas exigências de um mundo cada vez mais turbulento, você precisa conscientizar-se das imagens e pressupostos que determinam seu atual modo de pensar e desenvolver a capacidade de usar novas imagens e pressupostos. (MORGAN, 2002, p. 19).

Ademais, procura mostrar que as organizações são complexas e nem sempre coerentes com os contextos, e que *imagens ou metáforas* constituem a base das teorias e práticas da organização e da administração, que conduzem ao entendimento eficaz de situações, embora, parcialmente, visto que as *metáforas*, não obstante proveitosas, têm limites e não são perfeitas.

A metáfora permite o alargamento e aprofundamento da compreensão, criando ambiente propício para a inovação, influenciando na linguagem e na ciência, e, ainda, na forma de pensar e de se expressar. Sousa Santos (1989, p. 132) defende que a tensão

entre a linguagem técnica e linguagem metafórica é inerradicável. A linguagem técnica desempenha um papel importante na primeira ruptura (que separa a ciência do senso comum), enquanto a linguagem metafórica é imprescindível para a segunda ruptura (que supera tanto a ciência como o senso comum num conhecimento prático esclarecido).

A importância da utilização das metáforas reside no fato de que elas permitem entendimentos múltiplos da organização e dimensões diferenciadas de uma mesma situação, o que gera percepções e interpretações novas, inclusive das limitações da ação, favorecendo as escolhas gerais e/ou específicas mais acertadas para o momento. A compreensão das organi-

zações, incluindo as organizações escolares, conforme entende Lima (2011c, p. 19), “passará a ser profundamente marcada por uma linguagem metafórica, produto de construções teóricas mais ou menos elaboradas”. Ainda de acordo com Lima (2011c), a sociologia e as teorias das organizações constituem um espaço de metáforas organizacionais em disputa, que permite interpretações múltiplas e recusa uma visão linear das correntes de análise organizacional, como se cada nova metáfora ou abordagem proposta ultrapassasse as limitações das anteriores.

1.3. Algumas referências sobre as 8 (oito) metáforas definidas por Gareth Morgan (2002)

1.3.1. As Organizações vistas como Máquinas

É uma concepção associada à forma de pensar a organização como máquina, portanto, sob características de rotinização de atividades, previsibilidade de objetivos e metas, eficiência e confiabilidade. A expectativa é de que as organizações funcionem como instrumentos para o alcance de objetivos de forma previsível e com eficiência como se fossem máquinas, ou seja, trata-se de uma forma mecanicista de pensar a organização, em detrimento de suas outras dimensões, especialmente os aspectos humanos.

Na realidade da busca da eficiência técnica, fundamento anteriormente de sucesso inclusive para organizações militares, em muitas situações as organizações

são submetidas a severas rotinas, obrigando os trabalhadores ao desenvolvimento de atividades mecânicas e repetitivas, quase sempre também subordinados a horários rígidos e controlados. A concepção da máquina é de que suas peças e componentes devem ser substituídos no caso de apresentarem defeitos ou mau funcionamento. Nesse sentido, o homem, classificado como recurso humano, também é “uma peça” substituível sempre que for considerado obsoleto ou vier a ser mudado o cenário de necessidade da empresa, “as organizações que são planejadas e operadas como se fossem máquinas são geralmente chamadas de organizações burocráticas.” (MORGAN, 2002, p. 37).

O contexto vincula a metáfora das organizações, vistas como máquinas, à Teoria Clássica das Organizações. A teoria mecanicista foi basilar para os meios de produção vivenciados no processo de Revolução Industrial, a partir do início do século XX, quando foram estabelecidas teorizações clássicas em função de trabalhos empíricos realizados, sobressaindo a Administração Científica e a Teoria Clássica.

Frederick W. Taylor⁶, um engenheiro mecânico norte-americano, tornou-se o expoente da escola da administração científica quando publicou, em 1911, a obra “*The Principles of Scientific Management*” resultante de estudos desenvolvidos em função do planejamento e realização de tarefas em nível do “chão de

⁶ Taylor é considerado o “Pai da Organização Científica do Trabalho”. Sobre sua obra, ver *Princípios de administração científica* – São Paulo: Atlas, 1985.

fábrica”, com o objetivo de definir o “homem certo” e a correta padronização de execução para cada serviço, numa concepção de “*the one best way*”, com base no controle de tempos e movimentos, bem como de estímulo salarial para obtenção de maior produção.

Para Taylor (1985, p 29), o principal objetivo da administração “deve ser o de assegurar o máximo de prosperidade ao patrão e, ao mesmo tempo, o máximo de prosperidade ao empregado”. O termo “máximo de prosperidade”, referindo-se ao empregador, é utilizado com o significado da obtenção de vultosos lucros e elevado desenvolvimento do negócio, enquanto, com relação ao empregado, significa o ganho de melhores salários e a possibilidade de execução do trabalho em atividades para as quais, naturalmente, demonstre mais aptidão. No entendimento de Tragtenberg⁷ (1974, p. 72), para Taylor, os que executam devem ajustar-se aos cargos descritos e às normas de desempenho, assim, “a capacidade do operário tem um valor secundário, o essencial é a tarefa de planejamento. A especialização extrema do operário, no esquema de Taylor, torna supérflua sua qualificação”.

Em 1916, com a publicação do trabalho: “*Administration industrielle et générale - prévoyance organisation - commandement, coordination – contrôle*”, o engenheiro de minas francês Jules Henri Fayol⁸ definiu as bases

7 Maurício Tragtenberg, no livro *Burocracia e ideologia* - São Paulo: Ática, 1974, desenvolve uma análise dialética das teorias de Taylor, Fayol e Elton Mayo, enfatizando referencial de Max Weber.

8 Para aprofundamento na teoria administrativa do autor, também conhecida como *fayolismo*, consultar o livro *Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação*,

da Teoria Clássica. Suas crenças tinham em comum com as de Taylor a ideia de que o uso pela empresa de uma política de oferta de vantagens financeiras ao operariado criaria um clima motivacional para obtenção do aumento de produtividade. No entanto, para Fayol, a garantia da eficiência das organizações estava na sua estruturação; seu olhar centrava-se no gerenciamento da produção, definindo princípios administrativos, como: “*unidade de comando*”, “*hierarquia*”, “*divisão do trabalho*” e “*autoridade e responsabilidade*”, entre outros. Também foi de Fayol a institucionalização das funções básicas da administração, de: “*planejar*”, “*organizar*”, “*coordenar*”, “*comandar*” e “*controlar*”. Fayol (1990) considera que a administração é uma função dividida entre a cabeça e os membros do corpo social, não sendo condição de benefício ou obrigação pessoal da chefia da empresa e não deve ser confundida com a direção, a quem cabe garantir o desenvolvimento de todas as funções essenciais, bem como a condução da organização visando à consecução dos seus objetivos com o máximo de vantagens em face dos recursos disponíveis.

Vale destacar que os estudos de Fayol foram efetivados com a prioridade hierárquica partindo do topo para a base da pirâmide organizacional e defendendo a concepção de unidade de comando, em que cada operário deve responder, apenas, a um chefe. Explicitou que a

controle / Henry Fayol - 10. ed. – São Paulo: Atlas, 1990, onde Fayol expõe as ideias de como a administração deveria ser exercida.

administração constitui fator de grande importância na direção dos negócios: de todos os negócios, grandes ou pequenos, industriais, comerciais, políticos, religiosos ou de outra qualquer índole. (FAYOL, 1990, p. 19).

Chiavenato⁹ (1979), além de crítica dirigida à obra de Fayol, pela sua obsessão pela unidade de comando, associa a Teoria Clássica aos princípios da teoria da máquina, enfatizando que os modelos administrativos Taylor-Fayol correspondem

à *divisão mecânica do trabalho*, em que o parcelamento de tarefas é a mola do sistema. Daí ser importante nesse sistema que o operário saiba *muito* a respeito de *pouca* coisa. (CHIAVENATO, 1979, p. 105).

É observado que, durante o desenrolar dos tempos da Revolução Industrial, as organizações aumentaram suas rotinas e se burocratizaram mais, numa relação direta: ampliação de máquinas mais burocratização. Morgan (2002, p. 40) explicita: “Um dos primeiros teóricos organizacionais a observar os paralelos entre a mecanização da indústria e as formas burocráticas de

9 No livro *Teoria geral da administração* – São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1979, o autor apresenta diversas abordagens e pontos de vista sobre a administração das organizações.

organização foi Max Weber”. A afirmação de Morgan é um reconhecimento de que a estruturação da metáfora mecanicista está adequada ao modelo burocrático originado no tipo de autoridade de caráter legal e racional estabelecido por Weber para ser exercido no contexto organizacional.

A organização vista sob o olhar da metáfora da máquina funciona bem quando: se pretende produzir o mesmo produto, existe um ambiente suficientemente estável para assegurar que os produtos oferecidos sejam os apropriados, há uma função contínua a ser desempenhada, existe precisão quanto à meta e submissão das pessoas; por outro lado, expõe seus pontos fracos e limitações no tocante: à dificuldade em se adaptar a situações de mudança, ao desenvolvimento de bloqueios em função de níveis rígidos de hierarquia, à superação de conflitos entre os objetivos organizacionais e os objetivos individuais, e quanto a efeito desumanizante, sobretudo sobre funcionários de níveis inferiores.

Importa ressaltar que a teoria em questão não é considerada em particular para a realidade de fábricas e/ou indústrias, cujas operações, normalmente, são efetivadas por meio de linhas de produção; deve ser, também, levado em conta no trabalho acadêmico desenvolvido nas escolas e universidades, invariavelmente sob a dominação do relógio definindo com precisão em minutos o horário quando o professor deve entrar em sala de aula, desenvolver conteúdo preestabelecido e sair do ambiente, conforme tempo determinado para a respectiva hora-aula. A esse propósito, Fernando

Motta (2001, pp. 8-9) comenta que Taylor e Fayol inspiraram “a primeira fase da produção cultural brasileira no campo da administração pública e de empresas” e que Fayol inspirou, também, “boa parte da produção cultural brasileira no campo da administração da educação, pensada então fundamentalmente como administração escolar”.

Concernente ao paradigma taylorista/fordista relativamente à área pedagógica, Kuenzer (2002) considera-o presente na escola, em algumas modalidades de fragmentação no trabalho escolar e não escolar, tais como: na formação especializada de professores, jornadas de trabalho com base em aulas ministradas e divisão, por especializações, da ação pedagógica. Acerca das teorias que tratam da administração da educação no Brasil, Benno Sander (2001, p. 267) é de opinião que

o positivismo iluminou decisivamente as teorias clássicas de administração concebidas e adotadas na aurora do século XX, em particular o *fayolismo* dos franceses e o *taylorismo* norte-americano e, mais tarde, o modelo burocrático *weberiano* dos povos saxões.

Na realidade, as teorias clássicas invadiram as várias áreas temáticas da administração no Brasil, incluindo a administração da educação.

1.3.2. As Organizações vistas como Organismos

É uma concepção associada à forma de pensar a organização como sistemas vivos e adaptáveis a condições ambientais. Na sua análise, é possível identificar particularidades e características de sistema aberto, desenvolvimento corporativo e flexibilidade. A metáfora sugere que os administradores percebam as mudanças nas suas organizações numa perspectiva de um organismo vivo buscando adaptar-se para sobreviver num ambiente em constante transformação. Morgan (2002, p. 53) destaca que, “como na natureza, a evolução do mundo corporativo reflete a ‘sobrevivência da adaptação’, não apenas a sobrevivência do mais adaptado”.

Algumas lógicas dessa metáfora têm relação com teorias organizacionais vivenciadas no século XX, quando trabalhos e estudos efetivados migraram do mecanicismo para as áreas da psicologia e das ciências biológicas, ambientais e sociais. Nesse contexto, são referenciados os conhecimentos da Escola de Relações Humanas, mediante trabalhos realizados pelo psicólogo australiano George Elton Mayo, que fundamentou seus estudos nas interações informais desenvolvidas dentro de fábricas, entre grupos, e considerando os diversos tipos de necessidades dos operários, tanto orgânicas como sociais. Entre os vários estudos¹⁰ de Elton Mayo, evidencia-se,

10 Para maior aprofundamento nos estudos desenvolvidos por Elton Mayo e equipes que chefiou, com o objetivo de valorar a importância dos fatores sociais na realização do trabalho, consultar o livro *The Human Problems of an Industrial Civilization*. New York: The Macmillan Company, 1933. Reprint Edition, 1986. AYER Company, Publishers, Inc. Salem, New Hampshire.

como referencial, o das experiências que um grupo de pesquisadores, sob sua coordenação, entre os anos 1927 e 1932, realizou na fábrica de Hawthorne da Western Electric, em Chicago, num ambiente de trabalho de montagem de circuitos eletrônicos para aparelhos de rádio.

Apesar de não ir de encontro ao taylorismo no tocante à produtividade do trabalho, a teoria das relações humanas incorpora, ao mundo empresarial a importância de variáveis, tais como: horários, condições de segurança, repouso e satisfação individual e de grupo, alterando a então teoria de que, apenas, o incentivo financeiro seria capaz de aumentar a produção do operário. Essa nova realidade oportunizou espaço de ingresso nas empresas para profissionais das áreas da sociologia e da psicologia, e, em consequência, maior amplitude de intervenção da área humanística nas estruturas informais das organizações.

Analisando a estrutura social dos grupos de trabalho, Blau e Scott (1970, p. 112) concordam com o princípio de que a “organização informal pode ajudar ou impedir a eficiência das operações dentro da organização formal”. Outrossim, Tragtenberg (1974, p. 83) desenvolve um raciocínio crítico quanto à teoria das relações humanas, enfatizando que a ideologia da *harmonia administrativa* iniciada por Taylor e reafirmada por Fayol, “é continuada por Mayo, na sua preocupação em evitar os conflitos e promover o equilíbrio ou um estado de *colaboração* definido como *saúde social*”.

As pesquisas efetivadas por Elton Mayo e sua equipe, na fábrica de Hawthorne, apesar de muito relevan-

tes para o movimento das Relações Humanas, também foram alvo de algumas críticas, sobretudo pelo fato de terem características coercitivas e isentas de embasamento científico. Oscar Ortsman (1984, p. 48) entende a importância de Mayo para atrair a atenção das pessoas para os fatores motivacionais na execução do trabalho e que o movimento das Relações Humanas teve “o mérito de preconizar uma melhoria de certas condições de trabalho, o que não é negligenciável”, no entanto, o censura

por tentar evacuar os conflitos em vez de os resolver, a coberto de ‘boas relações’ de trabalho. Encontra-se ainda em muitas empresas esta capa de silêncio amável a ocultar muitas tensões informúladas. (ORTSMAN, 1984, p. 48).

Sobre os estudos de Elton Mayo, por outro lado, Morgan (2002, p. 56) expressa a compreensão de que mostraram que as atividades do trabalho “são influenciadas tanto pela natureza dos seres humanos quanto pelo plano formal e que precisamos prestar muita atenção ao lado humano da organização”. O autor ainda referencia a teoria da motivação de Abraham Maslow e pesquisas desenvolvidas por Eric Trist e Ken Bamforth, definindo *sistema aberto* como “aquele em que existe uma troca constante com o ambiente”, chamando a atenção, ainda, para que seja reconhecido que os “indivíduos, os grupos e as organizações têm

necessidades que precisam ser atendidas.” (MORGAN, 2002, p. 59).

Em consonância com a metáfora orgânica, as organizações são complexas, com ciclos de vida. As forças dessas organizações vistas como organismos funcionam bem quando: existe interação da organização com o ambiente, há atenção sistemática nas necessidades da organização e indivíduos, há procura pela existência de várias soluções em vez da busca da melhor solução, a ênfase é a sobrevivência da organização, e existem soluções orgânicas adequadas a inovações. Por outro lado, expõem seus pontos fracos e limitações quando: há perigo de se transformar numa ideologia, as pessoas venham a ser considerados recursos a serem geridos, a organização não depender, apenas, do ambiente em função de ser subdimensionado, amplia o grau da coesão interna, e desconsidera os conflitos de poder e as estratégias que os atores sociais desenvolvem na dinâmica organizacional, tratando-os como disfunções.

1.3.3. As Organizações vistas como Cérebros

É uma concepção associada à forma de pensar a organização como cérebro vivo, portanto, com características de sistemas que aprendem a aprender, cognitivos e holográficos, bem como de organização processadora de informações. Especialmente, apresenta como ênfase os processos cibernéticos e a aprendizagem em

“circuito duplo”¹¹, considerado como capacidade de “examinar de novo” a conjuntura em processamento.

Morgan (2002, p. 90) chama a atenção para que a medida que entramos numa economia

baseada no conhecimento, em que a informação, o conhecimento e o aprendizado são recursos-chave, a inspiração de um cérebro vivo, capaz de aprender, oferece uma imagem poderosa para a criação de organizações ideais, perfeitamente adaptadas aos requisitos da era digital.

A metáfora colabora no entendimento de que uma organização pode ser considerada um sistema cognitivo, imprimindo significância às concepções de planos e aos esquemas de ações, atenta e sujeita às mudanças na dinamicidade das alterações processadas nos padrões de informações.

Sem dúvida, a concepção do cérebro - enquanto sistema criativo, flexível e de processamento de informações - tem boa correspondência com o pensamento que propõe dotar as organizações como sistemas cria-

11 O autor considera que o “aprendizado de circuito duplo depende do que às vezes é descrito como a arte de se enquadrar e se reenquadrar, que é crucial para o tipo de prática autopensante em que se baseia a ação inteligente. Em termos concretos, significa que os membros da organização precisam ser capazes de entender os paradigmas, metáforas, posturas mentais e modelos mentais que determinam como a organização opera e de mudá-los quando necessário.” (MORGAN, 2002, p. 106-107).

tivos e flexíveis, uma vez que, atualmente, qualquer estrutura organizacional necessita de um suporte de plataforma de informações e comunicações para uma boa tomada de decisões, inclusive como ferramenta para redução de preocupações e incertezas, advindas dos ambientes interno e externo à organização. No entendimento de Morgan (2002): as organizações são sistemas de informações, de comunicações e de tomada de decisões, conseqüentemente não é exagero considerá-las como cérebros processadores de informações.

O cérebro é um órgão biológico complexo vinculado à inteligência nos seres humanos, portanto, com capacidade e poder de aprendizagem. A concepção da organização como cérebro aponta na direção de uma estrutura inteligente que amplia o conhecimento, ou seja, aprende a aprender, conseqüentemente ultrapassando a visão habitual positivista das organizações. As organizações estruturadas para aprender, ou seja, as organizações que aprendem necessitam manter, sob observação, as mudanças que acontecem nos seus sistemas de relações e, especialmente, desenvolver permanente processo de ação e reflexão, bem como de autoavaliação desses sistemas visando assegurar um adequado funcionamento. Já não se trata do estabelecimento de objetivos e controle do desempenho organizacional para garantia das metas estabelecidas, uma vez que isso é obtido por meio de sistemas de informações de padrões burocráticos, de contabilidade financeira, bem como de avaliação, penalidades e premiações. Morgan (2002) entende que essas são carac-

terísticas do “aprendizado de circuito único”¹² e que as organizações tornaram-se

bastante competentes no aprendizado de circuito único, desenvolvendo a habilidade de perscrutar o ambiente, estabelecer objetivos e monitorar o desempenho geral do sistema em relação a esses objetivos. (MORGAN, 2002, pp. 102-103).

Com apoio da cibernética, as organizações podem aprender com a própria prática mediante a detecção de modificações consideradas importantes e da antecipação de alterações no ambiente, desenvolver a capacidade de questionamento e de desafiar as regras em vigor, na busca de novos indicadores estratégicos para a organização. Esse aprendizado intrínseco de circuito duplo transcende as características de processamento comum de informações das máquinas, exigindo inteligência ativa encontrada no cérebro e sistema nervoso humano para mudar o ambiente organizacional, criando, às vezes, incertezas como forma da conquista de novas escalas de desenvolvimento.

12 Morgan (2002, p. 101) diz que o “aprendizado de circuito único baseia-se na capacidade de detectar e corrigir erros em relação a dado conjunto de normas operacionais”, enquanto o “aprendizado de circuito duplo depende da capacidade de ‘examinar de novo’ a situação, questionando a relevância das normas operacionais. O autor ainda emite a opinião de que “existe forte tendência na maioria das organizações a cair na armadilha dos sistemas de circuito único que reforçam o status quo.” (MORGAN, 2002, p.131).

A internet é um exemplo da inteligência em redes que revolucionou os sistemas de informações à disposição da sociedade, e, também, das organizações que tiveram que aprender a utilizar, da melhor forma possível, esse meio eletrônico. Os sistemas de informações são usados para fazer as interações da empresa com seus interlocutores externos (clientes, fornecedores e agentes financeiros), além de, internamente, moldar o modelo organizacional no tocante às atividades de relações humanas e controles físicos e contábeis. A microeletrônica, a informática e as telecomunicações viabilizaram o surgimento de novas formas de trabalho, bem como de organizações estruturadas em redes virtuais, onde os meios de produção são controlados pelos recursos da informação, cuja atuação não está submetida a espaço físico geográfico fixo, tampouco às limitações do tempo. Morgan (2002, p. 96) cita, como exemplo, o caso de uma organização fabril localizada nos arredores da cidade de New York,

que pode coordenar a montagem de peças recebidas de vários fabricantes asiáticos localizados em Taiwan. O produto resultante será entregue aos varejistas em toda a Europa e América do Norte por distribuidores independentes.

Ademais, faz um alerta para as compras via comércio eletrônico que estão colocando em risco as empresas varejistas e viabilizando o contato direto entre o fabri-

cante e seus clientes. Essa realidade de transformações constantes, coerentemente com a metáfora, avança para um *status* que extrapola as limitações da lógica mecanicista de uma organização preocupada em lidar com as incertezas, para o desafio de aprender, continuamente, num espaço de informações processadas por meio de computadores em redes de alcance mundial.

Consideradas como organizações complexas e criativas, as instituições de educação e pesquisa, em alguns requisitos, podem ser compreendidas na perspectiva da metáfora do cérebro, no entanto, levando em conta as ponderações anteriormente já referenciadas de Kuenzer (2002) sobre as formas de fragmentação e rotinização de trabalho vivenciadas nas organizações educativas, elas também se apresentam, metaforicamente, muito influenciadas pela concepção mecânica.

A associação das organizações à figura de cérebros processadores de informações também decorre da lógica de que elas constituem sistemas de comunicações e de informações, várias atuando com suporte em inteligência de rede e, até, em esquemas virtuais. Justificando a questão de a empresa em rede poder ser caracterizada como a “forma organizacional da economia informacional/global”, Castells¹³ (2005, p. 233) explicita: “organizações bem-sucedidas são aquelas capazes de gerar conhecimentos e processar informações com eficiência”.

13 Em *A Sociedade em Rede – Vol. I* (2005), o autor expressa a vontade de que o livro possa contribuir para a compreensão de um novo mundo, onde a tecnologia seja levada a sério no processo de transformação modificadora do contexto social.

No entendimento de Bilhim (2001), o cérebro é um sistema que processa informações e, por isso mesmo, é identificado com o computador, não obstante a grande inferioridade de capacidade que ele tem referente ao cérebro. Por outro lado, para a tomada de decisões, os gestores se apoiam nas informações processadas pelos sistemas da organização. Para o referido autor (2001, p. 73), o cérebro é, ainda, “como um sistema holográfico e este possui uma característica fundamental, no caso de se partir, cada bocado pode reproduzir o sistema no seu todo”.

A organização sob o olhar da metáfora do Cérebro apresenta como vantagens em termos de nova visão das organizações: permitir compreender como a administração estratégica pode ser planejada para facilitar o aprender a aprender, além de lidar melhor com a incerteza e com problemas complexos, capacidade de se auto-organizar (semelhantemente ao cérebro humano); contribuir para a compreensão dos processos de aprendizagem organizacional e de auto-organização e encorajar a pensar a organização como um todo e a ver nas partes as características do todo. Por outro lado, expõe seus pontos fracos e limitações quanto à implicação de que a aprendizagem e a auto-organização exigem reinvenção da organização (alteração de atitudes e de cultura organizacional), o que pode gerar resistências, e quanto aos desconsiderados potenciais conflitos entre os requisitos da realidade do poder e do controle.

1.3.4. As Organizações vistas como Culturas

É uma concepção associada à forma de pensar as organizações como “minissociedades” e como fenômenos culturais, apresentando características, tais como: que a realidade é socialmente construída; que as organizações modernas são mantidas por sistemas de crenças que enfatizam a importância da racionalidade; que o tipo de cultura constitui um dos fatores fundamentais de sucesso; que as empresas de sucesso têm culturas fortes (valores, rituais, histórias, mitos, boatos); e, ainda, que o papel dos líderes consiste na “gestão do simbólico” (moldar a cultura organizacional).

A partir da década de setenta do século XX com o sucesso comercial internacional conquistado pela indústria japonesa, que, entre outras variáveis, teve por base a confiabilidade, preços e qualidade dos seus produtos, os teóricos das ciências da administração passaram a estudar, com maior atenção, a questão cultural das populações e a sua influência na realidade das respectivas organizações. Para Morgan (2002, p. 137), desde que o Japão assumiu a “posição de líder industrial, os teóricos da administração e os administradores estão tornando-se cada vez mais conscientes das relações entre cultura e administração”.

O entendimento de que existem diferentes formas de viver para diversos grupos de pessoas é considerado significativo para a compreensão das organizações, uma vez que elas são influenciadas pelos aspectos formais de normas de conduta, liderança e organograma,

e informais, dos costumes da organização e realidades históricas. Trata-se de perceber a mudança organizacional numa perspectiva cultural.

Em consonância com a metáfora, “a cultura não é algo que possa ser imposto num contexto social. Ela se desenvolve no decorrer da interação social” (MORGAN, 2002, p. 157). Nesse contexto, significados, crenças e valores comuns, bem como interpretações são formas diversas de expor uma cultura, enquanto a metáfora oportuniza mecanismos concretos para repensar a realidade da organização. Como “minissociedades”, as organizações desenvolvem padrões específicos de cultura e subcultura.

A organização na perspectiva da metáfora da cultura é forte quando: coloca ênfase nas condições simbólicas na maioria dos aspectos racionais da vida organizacional, reinterpreta a natureza e o significado das relações da organização com o ambiente, permitindo, inclusive, perceber esses ambientes organizacionais como extensões das pessoas e/ou dos atores da organização. Morgan (2002, p. 172), quanto às operações internas, chama a atenção para o fato de não ser fácil o controle do ambiente, uma vez que as crenças e ideias que as organizações “têm sobre quem são, o que estão tentando fazer e sobre seus ambientes têm uma tendência muito maior de se tornarem realidade do que se pensa”.

A comunicação da metáfora é que a organização reside nas cabeças das pessoas que a compõem, consequentemente, a mudança organizacional se concretiza

com a respectiva mudança cultural. Essa compreensão da autêntica natureza humana das organizações conduz ao dever de se estruturar a organização com base nas pessoas e não em técnicas. Por outro lado, expõe suas fraquezas e limitações quando: pode configurar um processo de controle ideológico; corre o risco de se revelar manipuladora e totalitária; secundarizam-se as questões do poder; e assume visão monolítica da cultura. Mesmo bem intencionados, às vezes, os administradores podem manipular os empregados com a tese de que o que é bom para a organização, será bom para eles. Morgan (2002, pp. 174-176) adverte para a necessidade de se estar atento porque a cultura

é muito mais do que os olhos podem ver, e nosso entendimento em geral é muito mais fragmentado e superficial do que a própria realidade; [...] ela é holográfica e não pode ser realmente gerenciada; [...] como um *iceberg*, importantes dimensões da cultura são sempre invisíveis, e o que é facilmente observável é relativamente sem importância.

Para Duarte Gomes (2000), enquanto a máquina busca explicações em elementos organizacionais vinculados à estrutura física, e a metáfora organismo direciona o olhar para as funções das organizações, a cultura como metáfora

representa não apenas uma inflexão no modo de pensar as organizações, mas também uma outra inflexão situada a um nível mais profundo: nos pressupostos meta-teóricos ligados à produção de conhecimentos científicos. (GOMES, 2000, p. 17).

No tocante aos estudos e investigações sobre cultura organizacional no contexto das instituições de educação, cabe destacar o trabalho de Leonor Torres¹⁴ (2003) que entende que a problemática seguiu um ritmo paralelo aos estudos mais amplos sobre cultura organizacional, o que se insere na necessidade do reconhecimento de uma problemática própria de estudos, em vez de tratamento com base em teorias vinculadas a outras realidades organizacionais.

Na questão da cultura organizacional, tratando de aprendizagem nas organizações, Santiago (2000) a trata como inerente à característica da organização como conjunto humano, conseqüentemente, à sua cultura, efetivada em ações coletivas. Considera que:

14 Para maior conhecimento sobre os estudos desenvolvidos por Torres, consultar *Cultura Organizacional em Contexto Educativo. Sedimentos culturais e processos de construção do simbólico numa escola secundária* - Dissertação de Doutoramento em Educação na Área de Conhecimento de Organização e Administração Escolar, apresentada à Universidade do Minho: Instituto de Educação e Psicologia. Braga, 2003.

Ela emerge como um sistema de conhecimento, determinando posições individuais e grupais face a situações e acontecimentos, mas podendo ser alterada através da aprendizagem organizacional quando os actores, nomeadamente, interpretam valores e exprimem e partilham crenças, expectativas e atitudes, transformando-as em padrões de acção. (SANTIAGO, 2000, pp. 183-184).

Outrossim, considerando a dimensão de poder, no caso da metáfora da cultura, essa dimensão alcança perspectivas de carácter político.

1.3.5. As Organizações como Sistemas Políticos

É uma concepção associada à forma de ver a organização como processo político, portanto, como “*arena política*”, apresentando características de que a atividade organizacional é uma atividade política que envolve interesses e relações de poder, constituindo esse poder elemento-chave nos processos de tomada de decisão, bem como considerando o conflito como propriedade inerente. Analisada sob o olhar da política, a organização apresenta-se politizada em decorrência dos diversos interesses de grupos e indivíduos. Morgan (2002, p. 177) chama a atenção para que “se entendemos as organizações em termos políticos, aceitamos o fato de que a política é um aspecto inevitável da vida

corporativa”. Essa metáfora colabora para imprimir visibilidade aos padrões de interesses, conflitos e poderes existentes no cenário organizacional.

É possível compreender que a cena organizacional concreta difere, consideravelmente, dos parâmetros da racionalidade. Para Morgan (2002, p. 189): “a metáfora política encoraja-nos a ver as organizações como redes soltas de pessoas com interesses divergentes que se juntam por motivo de conveniência pessoal”. A base formal cria as condições para o surgimento da “organização informal”, viabilizando espaço de conquista de poder onde ocorrem as relações das redes sociais, de coalizões e dos grupos afins.

Esse contexto da política, algumas vezes na forma visível e, em várias outras oportunidades, invisível para aqueles que não são seus beneficiários, acontece de forma contínua em termos de fluxo organizacional, exposta pelo jogo de “poder”, “interesses” e “conflitos”, abrindo espaço para negociações, bem como “arranjos” e “coalizões”. Essas coalizões alteram a concepção de que as organizações são integradas e racionais em termos do alcance de objetivo traçado, chamando atenção para o fato de parecer mais agrupamento de pessoas com interesses variados, juntos por questões de conveniências. Acerca de “poder”, Weber (1982, p. 187) esclarece que:

Tôdas as estruturas políticas usam a força, mas diferem no modo e na extensão com que a empregam ou ameaçam em-

pregar contra outras organizações políticas. [...] Por isso, como estruturas do poder, as organizações políticas variam na medida em que se voltam para o exterior.

A geração dos conflitos requer soluções e decisões, daí advém a necessidade de intervenção do poder com origem em múltiplas fontes e manifestado em tipologias de “autoridade” formais ou informais. Geralmente, quem tem poder não abre mão dessa conquista; ao contrário, na maioria das vezes, o exerce como ferramenta para obtenção de maior influência e/ou prestígio dentro da organização.

A organização, vista sob o olhar dos sistemas políticos, é forte e apresenta vantagens quando: desconstrói o mito da racionalidade organizacional; confere visibilidade à face política da organização estabelecendo outro sentido aos processos de tomada de decisão; reconhece o papel estimulador e criativo do conflito; politiza a compreensão do comportamento humano; desconstrói o discurso tecnocrático por meio da natureza política da ação humana; e enfatiza as tensões desintegradoras da multiplicidade de interesses, em oposição à concepção integradora da máquina, do organismo e da cultura. Por outro lado, expõe, como pontos fracos, a possibilidade de sobrevalorizar a importância e o poder das pessoas, bem como o risco de crescente politização que pode vir a gerar cinismo e desconfiança, levando a uma visão maquiavélica da organização, pela percepção de “segundas intenções” em todas as ações.

Na visão de Canavarro (2000), a política é considerada um fator vital para o funcionamento das organizações, haja vista que as pessoas não pensam, tampouco agem seguindo rotinas de uniformidade, e as opiniões normalmente são divergentes, em função dos valores, objetivos, expectativas e interesses individuais, originários de aspectos afetivos e/ou cognitivos, o que concorre para o surgimento de conflitos decorrentes de diferenças entre grupos devido a contradições e não atendimento a conveniências. Isso internamente conduz a organização a um funcionamento com um mínimo grau de consenso, o que confere à abordagem política o crédito de um novo olhar interpretativo para a prática organizacional. No tocante à objetividade de análise da organização como sistema político, Canavarro (2000, p. 84) entende que pode ser questionável, na medida em que, se não existe “racionalidade nem neutralidade na vida organizacional, então o analista entra no jogo político e descreve o que vê de acordo com a sua interpretação”.

Bilhim (2001, p. 65) reconhece que as organizações são “fenômenos sociais intrinsecamente políticos, enquanto responsáveis pela criação da ordem e da autoridade destinadas a dirigir pessoas, que possuem interesses muitas vezes opostos e conflitantes”. Organizações e sistemas de governo, na perspectiva da Ciência Política, têm muito em comum, já que ambos se utilizam de normas, estratégias e métodos para preservar a ordem entre os seus membros. Ademais, de forma implícita, são estabelecidas correlações entre

as organizações e os sistemas políticos e de governo. Bilhim (2001) relaciona: Autocracia, Burocracia, Tecnocracia, Cogestão, Democracia Representativa e Democracia Directa, como aquelas formas regularmente mais identificadas. Em termos mais concretos, Vitor Paro (2008), investigando a estrutura e qualidade de escola do ensino fundamental da cidade de São Paulo pelo ângulo da visão política dos atores escolares e destaque para o papel sociopolítico da educação escolar, vislumbrou, na dinâmica organizacional, o entrelaçamento de princípios políticos e históricos. Argumentando o autor, que respeitada a complexidade organizacional e os esforços e interesses individuais e coletivos, espera-se que a abordagem política de convivência entre sujeitos dentro de uma organização educacional deva ser pautada em princípios democráticos, com base em uma ação administrativa da direção da escola (PARO, 2008).

Nos estabelecimentos de educação, a metáfora política encontra alargado espaço de ação, facilitado por diversas circunstâncias impeditivas da consecução dos objetivos formais, obstáculos esses, decorrentes de composições ajustadas nas relações informais internas e até em outras transcendentais à organização. No embasamento teórico do modelo político para análise de uma instituição de educação, são favorecidas as táticas políticas dos atores e as suas disputas pela conquista do controle do poder. Nesse diapasão, a ação organizacional também pode ser observada em conformidade com os planos e estratégias, em cuja origem de

interesses são efetivados os conflitos entre pessoas ou grupos organizados.

1.3.6. As Organizações vistas como Prisões Psíquicas

Considera a perspectiva das organizações como prisioneiras de seus inconscientes e comportamento, situação normalmente não considerada pelas teorias tradicionais da administração. Como características, identificam-se: que o modo como a realidade é assimilada é limitado e imperfeito, que as organizações e os seus membros podem ficar emaranhados em armadilhas cognitivas, que os seres humanos vivem as suas vidas como prisioneiros das suas próprias histórias, e o comportamento organizacional como busca da imortalidade.

A metáfora expõe a organização como fenômeno psíquico, no sentido de que são processos conscientes e inconscientes que as criam e as mantêm ao mesmo tempo que enfatiza que as pessoas podem se tornar reféns psíquicos de imagens e ideias dessa realidade socialmente construída. Morgan (2002) levanta a premissa de que se considerássemos as organizações como sistemas prisioneiros de seus próprios pensamentos e ações as “obsessões, prisões mentais, sexualidade latente, narcisismo, medo da morte, emoções fortes, ilusões de controle, ansiedades e mecanismos de defesa” (MORGAN, 2002, p. 215), tornam-se o centro da atenção.

A falta de avaliação de variáveis ou dúvidas em oportunidades de tomada de decisões nas organizações, em função de tácita convicção dada pelos conhe-

cimentos e pensamentos, são situações que aparentemente podem ter tratamento com base na metáfora da cultura. O fenômeno, porém, não pode deixar de ser relacionado como modelo de prisão psíquica, ou seja, como forma de prisão da cultura. Um dos méritos da metáfora da prisão psíquica consiste em alertar e encorajar para que se questionem os argumentos básicos do desenvolvimento da realidade diária. Morgan (2002, p. 221) recorre à teoria psicanalítica para dizer que:

grande parte da realidade racional da vida diária expressa preocupações e problemas que estão abaixo do nível da consciência. Isto coloca o estudo da organização e da administração numa perspectiva interessante, sugerindo que muito do que acontece num nível superficial deve explicar a estrutura oculta e dinâmica da psique humana.

Há significação inconsciente também na modelagem da cultura e subculturas organizacionais. Michel Foucault (2001) usa, metaforicamente, a obra grega do mito da “tragédia de Édipo” para associar a “inconsciência” do comportamento humano ao nível coletivo de conhecimento e poder. De acordo com Foucault (2001, p. 30): “Se existe complexo de Édipo, ele se dá não ao nível individual, mas coletivo; não a propósito de desejo e inconsciente, mas de poder e de saber”. Por outro lado, para Gilles Deleuze e Félix Guattari (2004,

p. 181), é precisamente a autocrítica do Édipo que não encontramos na nossa organização, uma vez que é na sociedade capitalista, “no seu nível mais forte, que a crítica do Édipo deve ter sempre o seu ponto de partida e encontrar sempre o seu ponto de chegada”.

Considerando os trabalhos de Freud e de outros autores sobre a origem e características do inconsciente, Morgan (2002, p. 221) cita que, ao mesmo tempo, que

Freud destacava a importância das ligações do inconsciente com as várias formas de sexualidade reprimidas, outros enfatizaram suas ligações com a estrutura da família patriarcal, o medo da morte, as ansiedades associadas com a primeira infância, o inconsciente coletivo e assim por diante.

Enquanto subentendido no limiar do nível da consciência, valores, preocupações e crenças que permeiam o sentimento coletivo da organização ficam ocultas, em confinamento, situação própria da teorização de prisão psíquica.

As organizações vistas sob a concepção da metáfora de Prisões Psíquicas apresentam como vantagens: a ênfase no lado humano da organização, a condução do olhar além da superfície da organização, a facilitação da compreensão das dinâmicas da mudança e da resistência à mudança, a olhar além da racionalidade convencional, e que a focalização do lado inconsciente

abre espaço para outras interpretações do poder; por outro lado, expõem como limitações e fraqueza: a tendência a secundarizar os controles materiais, o risco de tentativa da busca de manipulação do inconsciente das pessoas em função do benefício organizacional e a subestimação do interesse do poder na manutenção do *status quo*.

De certa forma, pode-se considerar, no contexto da metáfora da prisão psíquica, experiência realizada pelo governo do Brasil, visando obter mudanças na universidade brasileira no tocante à quebra de uma questão cultural, ou seja, a de que os professores administravam poucas aulas. Para exercer pressão sobre o inconsciente individual dos docentes e obtenção da ampliação da carga horária deles, foi criada uma Gratificação¹⁵ de Estímulo à Docência (GED) para ser acrescida aos salários dos profissionais das instituições de educação superior, com base em avaliação que privilegiava o ensino, em função da vinculação de grande pontuação para cada hora-aula ministrada semanalmente. Naturalmente, a medida de racionalidade organizacional foi alvo de muitas censuras por parte dos investigadores brasileiros. Catani e Oliveira (1999, p. 73), entre outras críticas, concluem que a

15 Para maior compreensão, ver o Decreto nº 2.668, de 13 de julho de 1998 (publicado no Diário Oficial da União de 14/07/1998), que definiu os critérios para pagamento da Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior; regulamentando a Lei nº 9.678, de 3 de julho de 1998, publicada no Diário Oficial da União de 06/07/1998.

GED significa o pontapé inicial para o surgimento de novas formas de incentivos individuais, coletivos e institucionais, bem como para a instalação de carreiras diferenciadas em universidades federais.

Ainda entende Morgan (2002, p. 249) que a metáfora da prisão psíquica “possibilita um estilo de pensamento crítico e uma conscientização que podem ajudar-nos a penetrar em muitas das complexidades da vida organizacional”, no entanto ela não representa respostas e soluções simples para os problemas.

1.3.7. A Organização como Fluxo e Transformação

É uma concepção associada à forma de considerar a organização em contínuo processo de transformação e mudança, com futuro imprevisível, compreendendo, especialmente, essa mudança nas formas das lógicas dos sistemas autoprodutores, da mudança dialéctica e da causalidade mútua. Também concebe as organizações como sistemas fechados, considerando o ambiente como parte da organização do sistema, bem como assume que a mudança não pode ser prevista ou planificada, uma vez que o processo é dependente de complexos padrões de conectividades recíprocas. Sobre a metáfora, Morgan (2002, p. 250) indaga sobre o que acontece quando “examinamos abaixo da superfície aparente das organizações e as consideramos como

expressões de processos mais profundos de transformação e mudança”. A esse propósito, ele, assim, responde:

ganhamos novas perspectivas sobre a natureza fundamental da mudança [...]. Vemos que forças sistêmicas profundas estão prendendo as organizações ao *status quo* ou dirigindo sua transformação.

São valorizados contextos de realidades de ordens “implícita” ou “encoberta” e “explícita” ou “exposta”, que, em interação, podem gerar iguais e/ou novas formas, como exemplo, a representação de imagem associada a um redemoinho num rio, que apresenta uma configuração e forma bem definidas, no entanto, somente é real no movimento do rio. Assim, no caso, o redemoinho - como materialização da ordem explícita - é originário da ordem implícita, viabilizadora do processo de transformação. Para David Bohm (1992), a ciência exige uma visão de universo não segmentada, uma vez que, conforme é analisado atualmente, em partes independentes, não funciona, adequadamente, em termos dos princípios da física moderna. Considera que a abordagem do mundo como um todo indivisível é mais coerente com as teorias da relatividade e quântica, conseqüentemente, com a realidade da natureza em geral. O autor ainda chama a atenção para que as distinções encontradas em qualquer teoria, mesmo a “holística”, serão ilusoriamente tratadas como divisões. Bohm (1992, p. 39) diz que é preciso ficar alerta para considerar “seriamente e

atentar com cuidado para o fato de que nossas teorias não são ‘descrições da realidade como ela é’, mas, sim, formas de *insight* sempre em transformação”.

A abordagem da metáfora é respaldada nas teorias do caos, autopoiesis, complexidade e paradoxo, considerando sistemas que desenvolvem mudanças na própria estrutura se autoproduzindo e autorregulando, por meio de interações e padrões circulares, estabelecendo a ideia de circuito em vez de pensamento em linha, de que X causa Y. Pela compreensão da mútua causalidade de X e Y podem ser considerados como resultados de integrar um mesmo sistema de relações circulares. Ao fazer reflexões sobre sua natureza, práticas e a forma como se relaciona com o ambiente em geral, as organizações geram as oportunidades, necessárias para novas transformações.

As organizações enfrentam como constantes desafios as mudanças que ocorrem no ambiente. De acordo com Morgan (2002, p. 252), apesar de haver muito debate sobre

qual é o fator primário que influencia a sobrevivência - a adaptação ou a seleção -, existe um acordo sobre o fato de que os principais problemas enfrentados pelas organizações modernas provêm de mudanças no ambiente externo.

Essa premissa, contudo, é contestada por uma abordagem nova da teoria dos sistemas, defendida por

Humberto Maturana e Francisco Varela (1998), que consideram que todos os sistemas vivos são organizacionalmente sistemas de interação fechados e autônomos. Eles defendem a tese de que os sistemas vivos são organizados com base nestes aspectos principais: circularidade, autonomia e autorreferência; o que lhes dá a condição de se autorrenovar e de se autocriar. Para essa capacidade de autoprodução, os autores designaram o termo de “autopoiesis”. Faz parte da compreensão de Maturana e Varela (1998, p. 24) que:

de la misma manera la teoría de la *autopoiesis* permite entender el fenómeno de la herencia como un fenómeno sistémico em la relación ser vivo medio, que surge con la reproducción en tanto ésta es un caso de fractura con conservación de organización.

Os princípios basilares da complexidade e do caos não admitem padrões impostos, eles devem emergir. Sistemas não lineares e complexos, como organizações educativas, são evidenciados por destacar, ao mesmo tempo, múltiplos arranjos de interação ordenados e caóticos. Fenômenos não previsíveis podem ser gerados por perturbações aleatórias, vindo a refletir em todo o sistema, produzindo novas mudanças. O diferencial dessa imprevisibilidade, contudo, é a emergência de uma nova ordem coerente, originada da aleatoriedade e do caos aparente. “A ordem é natural! Ela é

emergente e livre! Mas, o mais interessante é que sua natureza exata *nunca* pode ser planejada ou predeterminada.” (MORGAN, 2002, p. 265).

Os conceitos do caos e complexidade podem beneficiar as organizações com base na compreensão de que o processo da transformação contínua e a ordem constituem condição natural, que permitem gerar novas perspectivas facilitadoras da auto-organização. Nesse tipo de processo, os administradores integram o fluxo, e suas ações devem facilitar as mudanças em vez de exercitar o controle como ocorre nas formas tradicionais. A eles, cabe, também, participar da definição de “especificações mínimas” de contextos que facilitem o surgimento das situações emergentes de auto-organização, contudo sem a necessidade de criação de excessivos mecanismos de controle. Outra perspectiva concernente ao caos e à complexidade refere-se a situações que “beiram o caos” e que pequenas mudanças críticas podem gerar efeitos transformadores relevantes.

É necessária habilidade para administrar as mudanças, bem como enfrentar as tensões contraditórias e superar os paradoxos que dificultam os novos horizontes. Os sistemas, ao se desprenderem de um modelo referencial dominante na expectativa de uma nova configuração, encontrarão encruzilhadas e obstáculos que também irão constituir as variáveis de composição da mudança para um novo padrão e/ou forma.

A organização vista sob o olhar da metáfora do Fluxo e da Transformação - é forte quando: chama a atenção para a existência de uma “estrutura profun-

da” como ordem implícita e para que a ordem explícita seja, apenas, uma das manifestações possíveis; oferece perspectivas de pensamento facilitadores da mudança, bem como para o fortalecimento organizacional; recria o modo de conceber a mudança nas organizações permitindo uma melhor compreensão das suas dinâmicas mais complexas, e alerta para a necessidade de “reestruturar a lógica” de um problema em vez de tentar a sua resolução insularizada; por outro lado, apresenta limitação por ser muito idealista, permitindo uma compreensão retrospectiva mas não prospectiva e evidencia o “poder impotente” dos administradores de predizer e controlar.

Com efeito, os fundamentos da teoria da metáfora das organizações vistas como Fluxo e Transformação encontra relativa ressonância nas ações desenvolvidas nas instituições de ensino, seja pela inerente complexidade política dessas organizações, seja pela forma de relações e comunicações de interação entre os seus segmentos internos e com a sociedade. No âmbito organizacional das universidades, há um redirecionamento do antigo papel tradicional de instituição vinculada à satisfação das expectativas sociais, para o atendimento também a demandas de mercado. São tensões e paradoxos afins à abordagem conceitual de fluxo e transformação. Entende Alberto Amaral (2010, p. 52) que:

Nas duas últimas décadas, em consequência da globalização das economias e da transformação do conhecimento num

factor essencial de competitividade económica, [...] houve uma alteração das funções sócio-económicas da Universidade. O que se verificou foi uma mudança do equilíbrio das funções social e económica da universidade a favor desta última, o que teve uma influência enorme sobre os modelos de governo das universidades.

Neste sentido, pensar o atual papel e o desempenho das funções das universidades, inclusive das universidades brasileiras, requer uma abordagem mais ampla, de forma a situá-las no contexto da globalização das economias e das políticas neoliberais que marcaram a conjuntura internacional e nacional nos últimos tempos.

Como última das referências, é pertinente considerar a face repulsiva das organizações, caracterizada por mecanismos de dominação.

1.3.8. As Organizações como Instrumentos de Dominação

É uma concepção associada à forma de pensar a organização enquanto sistema de exploração do ambiente e de empregados, considerada fonte de poluição e doenças ocupacionais, com características que combinam realização com exploração. Trata-se da racionalização como forma de dominação (WEBER, 2004), de relações de poder assimétricas e da conquista de satisfação de objetivos de poucos em função do trabalho de muitos.

Morgan (2002, p. 301) considera que, quando se observam as organizações como sistemas que exploram seus empregados, o ambiente natural e a economia global para seus próprios fins, “somos levados a uma crítica rigorosa de quase todos os aspectos da administração através da história”, e assumem-se novos níveis de compreensão e de consciência no tocante às relações entre grupos explorados e de exploradores.

A metáfora enfatiza padrões e situações de exploração nos sistemas produtivos das organizações desde os primórdios da revolução industrial até hoje, por meio de cargas horárias excessivas, em condições insalubres e/ou perigosas, reproduzindo, organizacionalmente, a estrutura de classes das sociedades modernas. Aborda a falta de condições de higiene e segurança no trabalho, expondo, assim, os trabalhadores a estresse, acidentes e doenças ocupacionais, bem como a desequilíbrios mentais e sociais. Um exemplo mundial de indústria prejudicial à saúde dos trabalhadores e ao meio ambiente é a do amianto, diretamente responsável pelo desenvolvimento de câncer e morte de milhares de pessoas.

Os meios produtivos, cada dia mais padronizados e controlados por estruturas com hierarquias ajustadas a custos mínimos, engessam a organização quanto à flexibilidade e criatividade. A racionalização concorre para a substituição de empregados mais qualificados por outros menos capacitados em função de serem contratados com menor salário. A informática viabilizou o aumento do controle e da supervisão em tempo real e

em larga amplitude, tornando-se, conseqüentemente, uma ferramenta de estresse, poder e dominação. Morgan (2002, p. 305), tratando da visão de Max Weber sobre a dominação, expõe, como padrão de autoridade formal, que “aqueles que ditam as regras se veem como tendo o *direito* de fazê-lo e aqueles que se submetem às regras acham que têm o *dever* de obedecer”.

Nas sociedades modernas onde as principais atividades das configurações organizacionais e das estruturas institucionais são exercidas por grupos profissionais cabe a compreensão de que a profissionalização pode ser considerada um elemento integrante do processo mais amplo de burocratização. Isso significa dizer que, em vez de se compreender a profissionalização e a burocratização enquanto itinerários contrários de desenvolvimento institucional e alteração organizacional, é conveniente observá-las na perspectiva das afinidades. De acordo com Bilhim (2001, p. 449), a profissionalização busca o poder do controle particular e legítimo de um certo tipo de trabalho. “Este controle significa, antes de mais nada, o direito do profissional desempenhar o trabalho da forma que considerar mais adequada”.

A globalização ocorrida, no século XX, potenciou um crescimento exponencial das empresas transnacionais que, globalizadas no tocante à ação de venda dos seus produtos, estruturaram os meios de produção por intermédio de indústrias instaladas em regiões de menor custo e baixos salários, situação que atropela as políticas nacionais e eleva o embate entre capital e

trabalho para fóruns da economia mundial. Observa-se que o Estado e as multinacionais, às vezes, se portam como parceiros; outras vezes, disputam no plano da dominação e/ou do desenvolvimento e modernização. Sobre a globalização e trabalho, Castells (2005, p. 172) se posiciona no sentido de que embora

o capital seja global, e as principais redes de produção sejam cada vez mais globalizadas, o maior contingente da mão-de-obra é local. Só a elite dos especializados, de grande importância estratégica, é realmente globalizada.

A organização vista sob o olhar da metáfora Instrumento de Dominação - apresenta como vantagens: alerta para a questão da plurirracionalidade, visando à exploração no local de trabalho e aos atentados contra o ambiente, bem como fornece as bases para uma crítica radical da organização e das teorias organizacionais e um contrapeso útil para grande parte da teoria das organizações uma vez que “desoculta o lado escuro” da organização; por outro lado, expõe suas fraquezas quanto a visões determinista e extremada, bem como ao se estabelecer uma relação entre dominação e organização vindo a impedir formas alternativas de pensar as organizações.

São correntes, nos meios acadêmicos, as repercussões de duas hipotéticas hierarquias de dominação que acontecem nas organizações escolares: uma partindo

da direção para os professores; a outra vinculando estes com os estudantes. Em contraposição, é sempre lembrada a necessidade da efetivação dos conceitos de escolas democráticas (LIMA, 2009) para a consecução de instituições educacionais mais justas para todos os segmentos que as compõem, bem como geridas democraticamente. No âmbito do contexto dessa análise, tratando da problematização da educação e da escola pública, Estêvão (2012) chama a atenção para a preocupação com a reconstrução das relações, dos valores e das ações no contexto educacional, fundamentada por uma concepção emancipatória visando capacitar sujeitos da administração escolar, comprometidos com a possibilidade de edificar práticas para a liberdade, para o ensino crítico, criativo e comprometido com as mudanças sociais.

1.4. Um olhar na direção das Instituições de Ensino

O estudo das metáforas propostas por Gareth Morgan (2002) leva a compreender os fenômenos organizacionais, em consonância com os paradigmas sociológicos estabelecidos por Burrell e Morgan (1979) e com base nas contribuições teóricas da Sociologia, Antropologia, Ciência Política, Economia, Matemática e Psicologia. Vale ressaltar a viabilidade de uma imagem organizacional ser compartilhada por diferentes teorias. A abordagem conduz a uma forma de melhor perceber a realidade em geral, e a realidade organizacional em

particular, além de desenvolver melhor diagnóstico e compreensão das situações organizacionais. Isso corrobora a perspectiva de avanços teóricos de valor analítico nos estudos de quem tem interesse em investigar as teorias organizacionais utilizando-se da concepção metafórica.

As organizações são descritas como de realidades sociais complexas, o que se encaixa no perfil das instituições de ensino que exercitam ambiguidade e complexidade no dia-a-dia de suas atuações. Apesar de a obra de Morgan ter um certo direcionamento para as organizações vinculadas ao mundo empresarial, por sua teorização generalista e amplitude das reflexões do conjunto de imagens, ela também contempla, adequadamente, em termos teóricos e conceituais, as organizações públicas. Nesse detalhe, reside um grande espaço teórico e metodológico da análise metafórica, ou seja, a sua capacidade para interpretar e redesenhar as estruturas, as ações interpessoais e sociais, os procedimentos individuais e coletivos, as decisões e o poder na organização, permitindo instrumentos ao investigador para escolher as abordagens de maior interesse, conforme sua base teórica de análise.

As metáforas efetivamente são limitadas, não oferecem respostas definitivas e levam à compreensão parcial das organizações; no entanto, como instrumento de análise crítica, viabilizam a ampliação dos sentidos e do pensar a organização, estimulam a refletir sobre situações considerando pontos de vista diversos, e, ainda, oportunizam cenários de ação, não se limitan-

do ao campo das interpretações. Suas imagens estão projetadas de forma fragmentada no funcionamento de complexidade e ambiguidade das instituições de educação do Brasil, com apontamentos de predominância na ação, das concepções modelares de máquina e sistemas políticos, entre outros fatores, em decorrência da ampla burocracia e de “arena política”, condições organizacionais de referência encontradas nos estabelecimentos de ensino por todo o país.



Capítulo 2

A escola como organização educativa

Licínio Lima (2011c) discorre sobre a escola como organização educativa na perspectiva da transição dos modelos centrados em normativos para os de caráter analítico e interpretativo. Para o autor,

a compreensão da escola como organização educativa demanda, de forma privilegiada, o concurso dos *modelos organizacionais analíticos/interpretativos* e, no caso da abordagem que vimos propondo, especialmente das teorias e perspectivas de análise sociológica das organizações. Mas exige também que, a partir dos referenciais de análise fornecidos por aqueles, se integrem enquanto objectos de estudo os *modelos organizacionais normativistas/pragmáticos*, isto é, as teorias das organizações, as escolas e as doutrinas da gestão. (LIMA, 2011c, p. 16).

O espaço teórico da administração educacional, anteriormente ocupado pela centralidade de perspec-

tivas legalistas mediante modelos de estruturas formais e normativas, vem avançando por meio de estudos sociológicos de compreensão crítica da escola para modelos organizacionais de caráter analítico e interpretativo.

2.1. Algumas referências às organizações educativas

Lima (2011c, p. 28) chama a atenção para algumas dificuldades de aplicação das metáforas organizacionais, observando que

“é igualmente plausível que uma mesma imagem organizacional seja partilhada por distintas teorias e mesmo paradigmas de análise, o que reforça a ideia de uma não correspondência unívoca, ou mesmo apenas biunívoca, simples e imediata, entre cada uma das imagens inventariadas, cada teoria e cada paradigma de análise”.

Estudos organizacionais, historicamente efetivados com base nas ciências da administração, avançaram nos Estados Unidos na década de 50 do século XX com a incorporação do ponto de vista teórico e metodológico de outros conhecimentos das ciências sociais, especialmente da sociologia e da psicologia social. Essas investigações e trabalhos receberam a denomina-

ção de “New Movement”¹⁶, vinculado ao princípio da construção da “ciência da Administração Educacional” com base em conceitos abrangentes e operacionalmente objetivos no tocante à orientação da ação dos administradores.

Na Europa, entre as décadas de 70 e 80 do século XX, foram efetivados diversos estudos de valorização da escola como organização, no campo teórico da administração educacional, que mudaram o quadro conceitual, epistemológico e metodológico da, até então, área disciplinar, elevando-a para paradigmas mais próximos da escola como organização educativa, favorecendo os processos de investigações sobre direção, administração e procedimentos organizacionais, vivenciados nas instituições de educação.

Esse movimento e acontecimentos que resultaram em um novo cenário para a análise da administração educacional são tidos como o início de “novos paradigmas”, uma vez que representaram uma reviravolta na abordagem anterior de investigação da área, até então, estritamente vinculada às áreas da ciência política, psicologia, economia e sociologia. No entendimento de Costa¹⁷ (1996, p. 23) os *novos paradigmas* de que se fala “consistem em novas concepções teóricas sobre

16 Movimento de tradição positivista que se manteve atuante até os anos 70, com o fim de desenvolver a eficácia e a eficiência nas organizações.

17 No livro *Imagens Organizacionais da Escola*, Jorge Adelino Costa se apoia em investigação realizada na escola secundária portuguesa, para apresentar proposta para a escola enquanto organização.

organização e administração escolar e em novos posicionamentos metodológicos”. Com estudos de grande relevância relativos à análise da “Escola como Organização” desenvolvidos em Portugal, Lima (1992b, p. 6) destaca o tema Organizações Educativas como “uma proposta de abordagem científica e disciplinar” e ainda enfatiza a vanguarda da Universidade do Minho nesse conhecimento, por meio “da publicação de trabalhos, da realização de projectos de investigação, e até da criação de uma disciplina com aquela designação”.

Em termos de educação brasileira e latino-americana, à época, apesar do foco desenvolvimentista de administração pública vivenciado, foram iniciados alguns estudos na perspectiva sociocultural, apoiados em concepções conceituais e analíticas das ciências sociais aplicadas. Para Sander (2007, p. 49), na educação brasileira, “o protagonista mais influente do pensamento crítico do século XX foi Paulo Freire (1989)”. Sobre o tema, em um trabalho acerca dos esforços históricos de produção de conhecimentos na área da administração da educação no Brasil, o autor contextualiza que, na década de 60 do século XX, observa-se, na América Latina, uma crescente utilização das ciências sociais na gestão da educação, passando os educadores

a preocupar-se predominantemente com a responsabilidade social da gestão da educação e com a sua capacidade de responder efetivamente às demandas e necessidades da cidadania. (SANDER, 1982, p. 9).

De variadas formas, invariavelmente é atribuída à organização e administração das instituições de ensino, a responsabilização e crítica, provenientes de diversos segmentos da sociedade, por resultados de fracasso escolar auferidos por estudantes avaliados em sistemas de *rankings* instituídos. Desenvolvendo análise acerca do caráter tradicional da Administração Escolar no Brasil, Paro (2012, p. 35) é de opinião que o problema central é que a escola tem se estruturado

a partir de um equívoco em seu objetivo e na forma de buscá-lo, porque adota uma visão estreita de educação. Essa concepção impede que se perceba a *especificidade do trabalho escolar* e a necessidade de uma administração que corresponda a essa especificidade.

Investigadores da área da educação têm-se posicionado, criticamente, quanto aos avanços, neste século, do pensamento neoliberal na administração das organizações educativas sob o pretexto de modernizar os sistemas e as instituições de ensino com concepções importadas da área da Administração Empresarial, aproximando-as, assim, do mundo produtivo globalizado.

2.2. Modelos e realidades organizacionais das escolas

Estudos referentes às características das organizações educacionais levaram Per-Erik Ellström (2007) a definir e propor quatro faces para a escola como organização, denominadas de: racional, política, sistema social e anárquica. A cada face organizacional são associadas suposições ou concepções vinculadas à realidade das organizações, num arranjo de conceitos de bases descritivas e analíticas. A figura 2 representa o quadro de tipologia dos quatro modelos organizacionais propostos por Ellström, apresentados sob a ótica matricial que, num dos eixos, considera a tecnologia e processos organizacionais com base nas variáveis “transparentes/claros” ou “ambíguos/não claros”; e, no outro eixo, considera os objetivos e preferências organizacionais com base nas variáveis “claros e compartilhados (consenso)” ou “obscuros e/ou não partilhados (conflito)”.

		(a) Objetivos e preferências organizacionais	
		Claros e compartilhados (consenso)	Obscuros e/ou não partilhados (conflito)
(b) Tecnologia e Processos Organizacionais	Transparentes/claros	Modelo racional Palavras chave: verdade, pensamento, trabalho orientado.	Modelo político Palavras chave: poder, conflito, força.
	Ambíguos/não claros	Modelo de sistema social Palavras chave: confiança, aprendizagem, colaboração.	Modelo anárquico Palavras chave: insensatez, aleatoriedade, jogo.

Figura 2. Tipologia dos quatro modelos organizacionais segundo Per-Erik Ellström.

Fonte: Ellström (2007, p. 456).

Conforme demonstrado na figura 2, o modelo racional é conceitualmente associado: à verdade, ao pensamento e ao trabalho orientado e, em termos de estruturação organizacional, voltado para tecnologias/procedimentos e objetivos claros, certos e partilhados. De acordo com o que observa Lima (2011a, p. 24), a burocracia, em sentido weberiano, “constitui o modelo mais racional, aquele que afasta erros, afetos e sentimentos (considerados irracionais) — *desvios em relação ao curso racional da ação*”.

No desenvolvimento de estudos sobre as dimensões e características do modelo burocrático encontradas na realidade organizacional universitária, Silva (2004, p. 61) enfatiza que a burocracia

consegue gerar estabilidade, previsibilidade e eficiência por força das normas e dos controlos fazendo com que a acção organizacional decorra supostamente segundo os padrões normativos e as regras legais estabelecidas. Por esta razão se compreende a generalizada adopção do sistema burocrático de organização e a sua superioridade técnica relativamente a outras formas organizativas.

O modelo político é conceitualmente associado a: poder, conflito e força e, em termos de estruturação organizacional, voltado para objetivos conflituosos, obscuros e não partilhados, apesar de baseado em

tecnologias e procedimentos claros. Ellström (2007: 452) afirma que, em muitas organizações, incluindo escolas,

as principais demandas postas sobre a organização pelo modelo racional estão provavelmente distantes de serem realizadas. Particularmente no caso das escolas, nas quais a diversidade de interesses e a falta de consistência e de objetivos compartilhados têm sido notadas (BALDRIDGE, 1971; MARCH E OLSEN, 1976; BERG, 1981).

Concernente ao modelo político, Lima (1992a, p. 59) revela que ele realça a diversidade de interesses e de ideologias, “a inexistência de objetivos consistentes e partilhados por todos, a importância do poder, da luta e do conflito, e um tipo específico de racionalidade – a racionalidade política”. Na perspectiva de Eugênio Silva (2011) um ambiente organizacional bastante identificado com as concepções de sistema político é o das Instituições de Educação Superior. Entre outras realidades, pela naturalidade da existência dos conflitos entre indivíduos e grupos lutando pelo poder e pelas tensões e contradições decorrentes da estruturação acadêmica. As figuras da democracia (CHAUI, 2011) e autonomia universitária funciona como elemento que fortalece os princípios do modelo político dentro do funcionamento da instituição universidade.

A imagem da escola como “arena política” (BALDRIDGE, 1971) adota concepção contrária à prática do consenso conceitualmente dominante no modelo democrático para os ambientes organizacionais das instituições educacionais. Com abordagem especialmente sociológica, sua perspectiva é de que as escolas sejam geralmente ambientes de conflitos onde ocorrem disputas e/ou acontecem negociações de pessoas motivadas por interesses individuais e/ou de grupos, visando à conquista de poderes e/ou à manutenção de situações de privilégios estabelecidos.

O modelo de sistema social é conceitualmente associado à: confiança, aprendizagem e colaboração e, em termos de estruturação organizacional, voltado para tecnologias e procedimentos não claros (ambíguos), com objetivos certos e partilhados. Ellström (2007, p. 452) destaca:

Em oposição tanto ao modelo racional quanto ao modelo político, o modelo de sistema social vê os processos organizacionais como respostas adaptativas espontâneas a problemas internos e externos, ao invés de ações intencionais.

Esse modelo coloca, em segundo plano, a proatividade da ação organizacional, priorizando a análise do contexto e clima organizacionais. Para Lima (1992a, p. 60), o modelo de sistema social valoriza

especialmente o estudo da organização informal, dos processos de integração, de interdependência e de colaboração, admitindo a existência de consenso entre os objectivos (os objectivos são ‘dados’ e não constituem matéria de discussão). A ênfase colocada na integração, de base psicossociológica, privilegia a consideração da cultura organizacional e do clima organizacional.

O contexto de funcionamento da organização é pautado pela aprendizagem organizacional e fatores sociais, tais como: ideologias e normas, desenvolvendo a condição de indicadores determinantes da ação organizacional. Os sistemas sociais, em função de normativizações internacionais, das comunicações *on-line* e de regras profissionais e sociais como horários e elementos das culturas das organizações impostas aos cidadãos em geral, afetam e são afetados pela vida das pessoas, influenciadas pelos compromissos existentes nos seus ambientes de trabalho. Por outro lado, o ambiente cultural e social também exerce influência sobre o contexto organizacional, numa condição recíproca de ação concreta. Gomes (2000, p. 33) chama a atenção para o fato de que, muitas vezes, as respostas tradicionais não satisfazem os problemas que afligem as organizações, “porque ‘sistemas abertos’, não estão imunes às mudanças ocorridas no espaço em que se situam”.

O modelo anárquico é conceitualmente associado: à insensatez, ao jogo e à aleatoriedade e, em termos de estruturação organizacional, voltado para tecnologias e procedimentos não claros (ambíguos), com objetivos conflituosos, obscuros e não partilhados. A dinâmica organizacional é muito dependente das contingências externas e internas, visto que falta intencionalidade na ação e, conseqüentemente, desarticulação entre o plano das intenções e o plano da ação.

O modelo de anarquia organizada configura uma opção teórica radical e contrária à concepção racional da organização estabelecida pelo modelo burocrático. Atua preenchendo espaço existente na organização, decorrente de falhas e/ou desorganização, bem como nas áreas de rompimento de orientações normativas que se apresentam na realidade do funcionamento organizacional, pela impossibilidade de a racionalidade dominar sempre as condições de ambigüidade estabelecidas na organização. De acordo com Lima (1992a, p. 77), o modelo de anarquia organizada desafia o modelo bem instalado da burocracia racional, “não por procurar sobrepor-se-lhe, mas por procurar competir com ele na análise de certos fenômenos e de certos componentes das organizações”.

As instituições de educação representam adequado espaço organizacional para a investigação do modelo anárquico, considerando a realidade da condição de objetivos maldefinidos e ambíguos, cuja interpretação acontece sob divergências de interesses, quase sempre num cenário de incerteza de resultados. A conceitua-

ção de anarquia deve ser considerada como abordagem organizacional capaz de agregar um coletivo de dimensões afins encontradas nas organizações escolares. Na perspectiva de Costa (1996, p. 90), diversos processos organizativos (planificação, tomada de decisões, avaliação, certificação) desenvolvidos pela escola “mais do que tecnologias decorrentes de pressupostos de eficiência ou de eficácia organizacionais, assumem um caráter essencialmente simbólico”. Ainda, de acordo com o autor,

a existência de desarticulação, de conflitualidade, de situações anárquicas e artificiais, a instabilidade e a imprevisibilidade que grassam no seio das organizações devem ser motivo para se procurar novas formas de organização (COSTA, 2003, p. 1326).

Em síntese, o modelo anárquico é um recurso interpretativo quando existe falta de clareza de objetivos e há conflitos, paralelamente com ambiguidades relacionadas a procedimentos e tecnologias organizacionais. Ellström (2007, p. 453) esclarece que o modelo anárquico é descrito

através de três de suas mais bem conhecidas noções como um ponto de partida. Ou seja, as metáforas da ‘*anarquia organizada*’ (COHEN et al., 1972; COHEN &

MARCH, 1974), '*caixote de lixo*' (COHEN *et al.*, 1972) e sistemas debilmente articulados (WEICK, 1976), respectivamente.

A Metáfora da Anarquia Organizada – criada por Cohen, March e Olsen (1972) para caracterizar as organizações com preferências e objetivos inconsistentes e não claramente definidos, cujos procedimentos organizacionais e tecnológicos sejam obscuros ou pouco compreendidos pelos seus membros, e quando as participações dos membros são fluidas. As universidades e outras instituições educativas e algumas organizações públicas podem ser vistas como anarquias organizadas, uma vez que fazem parte de suas realidades organizacionais as seguintes ambiguidades: preferências e objetivos maldefinidos ou inconsistentes; procedimentos de tentativa e erro, aprendizado com falhas de experiências anteriores e processos não compreendidos pelos seus membros; e participação fluida, com variação de esforços e tempo. Conforme Cohen, March e Olsen (1972), essas propriedades, em algum momento, são características de qualquer organização, mas são particularmente visíveis em organizações públicas e educacionais. Na prática, nas instituições de educação, por mais fortes que sejam os sistemas de controle da administração, existem alguns graus de autonomia que são usufruídos pelos atores acadêmicos.

A Metáfora do Caixote de Lixo – é associada a um método explicativo para a tomada de decisões com base na figura de caixotes de lixo em que os problemas

e soluções da organização são despejados pelos participantes, não existindo, necessariamente, relação de conexão entre os problemas e as soluções, diferindo, assim, das concepções clássicas de forma de tomada de decisões. Cohen, March e Olsen (1972) explicitam o modelo como oportunidade de escolha num ambiente onde vários tipos de problemas e soluções são apresentados pelos participantes.

A teoria, ao mesmo tempo que quebra a concepção de racionalidade da resposta certa em função de uma pergunta objetiva, não preconiza sua exclusividade no processo de tomada de decisão nas organizações. Para Lima (1992a, p. 75), a imagem tem como vantagem chamar a atenção para a falta de intencionalidade de certas ações organizacionais, um “modelo no qual as soluções resultam frequentemente de um conjunto de elementos relativamente independentes e desligados uns dos outros, ou mesmo de elementos acidentais”.

Aparentemente, os significados de objetividade executiva da metáfora são provenientes de uma estruturação com base em conceitos matemáticos da área de análise combinatória e de programação de computação, no caso, utilizando recursos de informática, o que, de certa forma, numa interpretação pelo ângulo da complexidade, parece buscar uma ordem no caos, ou seja, não seria demais inferir que ainda cabem muitos estudos empíricos quanto ao aprofundamento teórico sobre a tomada de decisões organizacionais, referenciadas no Caixote de Lixo.

Considerando que as universidades e outras instituições de educação representam uma categoria de organização cujas condições de tomada de decisões, muitas vezes, têm como origem objetivos pouco claros, bem como a participação é fluida, os autores entendem que, apesar de o modelo ser aplicável em qualquer organização, para estas, a teoria do Caixote de Lixo é relevante. Uma vantagem da abordagem do “caixote de lixo” é a viabilidade da compreensão de diversas situações organizacionais de tomada de decisão, sem obediência à hierarquia.

A Metáfora da Débil Articulação – na concepção dessa metáfora, os elementos de uma organização são, apenas, fracamente conectados uns aos outros, ou seja, constituem-se em um “sistema debilmente articulado”. Conforme Weick (1976), as escolas são “loosely coupled”, ou seja, são organizações debilmente acopladas, uma vez que não existem racionalidade e eficiência nos trabalhos de coordenação, bem como as vinculações entre os vários níveis de sua estruturação, rotinas e procedimentos são frágeis, havendo até desarticulação entre os diferentes elementos da estrutura, que, apesar de aparentemente integrados, na realidade funcionam isoladamente resguardando seus próprios interesses.

De forma normativa, a teorização da imagem de acoplamento débil ainda não ocupa lugar superior nas teorias sociais, no entanto as ações organizacionais nem sempre seguem o rito da racionalidade burocrática, tampouco são desenvolvidas de forma conectada e

articulada. Muitas relações entre organizações e destas com os ambientes, as relações entre unidades da hierarquia, bem como entre as pessoas, acontecem em contextos “debilmente acoplados”. Diversas ações, na prática, são reações ao processo organizacional, configurando uma débil articulação entre as intenções, atividades e ações.

Na compreensão de Weick (1976), devido aos vínculos frouxos entre diretrizes planejadas e as ações dos membros da organização não deve causar estranheza o fato de os resultados nunca acontecerem da forma como são esperados. Por outro lado, consideram Orton e Weick (1990) que a concepção de sistemas fracamente acoplados não tem sido aplicada nas organizações com o poder interpretativo de que a teoria dispõe. Nesse contexto, entendem que o conceito é amplamente utilizado e diversamente compreendido.

Cabe ainda destacar, como referencial, os conceitos de imagens das organizações educativas, derivados das investigações de Tony Bush¹⁸ (1986) cujos resultados foram sistematizados originalmente em 5 (cinco) propostas teóricas organizacionais de gestão educacional: os modelos formal, democrático, político, subjetivo e de ambiguidade; aplicáveis, de acordo com as especificidades e tipos das instituições de educação, enten-

18 Em obras posteriores, dentre suas propostas de modelos de administração, o autor passou a denominar o “modelo democrático” também como “modelo colegial” e incorporou aos conceitos teóricos da sua tipologia dos modelos de gestão, um sexto, o “modelo cultural”, assumindo que as crenças, valores e ideologias são parte central das organizações.

dendo-se gestão educacional como campo de estudo e de prática voltada para o desempenho funcional das organizações educativas. Essas 5 (cinco) perspectivas foram definidas em função da abrangência e tipologia das instituições educacionais, conforme estudos efetivados em escolas primárias, secundárias e faculdades.

Os *Modelos Formais* – que constituíram a base inicial da teoria da administração escolar, representam um conceito utilizado para congregar teorias e abordagens similares, que imprimem destaque à estrutura oficial da organização concebidas como sistemas hierárquicos em que os chefes buscam a consecução de objetivos e tomam decisões usando, predominantemente, meios racionais. A autoridade dos dirigentes é legitimada por suas colocações formais na estrutura da organização.

Por outro lado, deve ser ressaltado que os modelos formais apresentam limitações quanto: ao confronto da autoridade oficial dos líderes com a autoridade dos professores; ao comprometimento da hierarquia em face do saber profissional do *staff*; ao comprometimento da racionalidade do processo de tomada de decisão diante das especificidades das relações interpessoais; e ao confronto entre objetivos oficiais gerais e objetivos de setores e dos indivíduos.

Os *Modelos Democráticos* – compreendem e integram conceitos que entendem que as políticas e o processo de tomada de decisões nas organizações devem ocorrer por meio da busca do consenso. O poder é partilhado entre membros da organização. Apresentam

características de amplitude normativa, participação, repartição de autoridade e procedimentos de administração colegiada. Considera Bush (1986) que a essência da democracia é a participação na tomada de decisões.

São limitações dos modelos democráticos: concepção muito normativa; as dificuldades inerentes à construção de consensos; a dependência da motivação pela participação dos membros dos colegiados; a subordinação do ideal democrático à realidade do poder burocrático; o descuido para com o surgimento de conflitos; a falta de experiência e conhecimentos dos participantes do processo para a tomada de decisões; e, ainda, a premissa de tempo para desenvolvimento adequado do processo participativo de tomada de decisão.

Os *Modelos Políticos* – assumem o conflito como situação natural e o poder resulta das coligações dominantes, sobrepondo-se ao dos líderes formais. Nesses modelos, as políticas e decisões das organizações resultam de um processo de negociação e disputa, enquanto os objetivos organizacionais são instáveis e ambíguos. Na percepção de Bush (1986), os grupos de interesse desenvolvem e formam alianças na convergência de objetivos políticos específicos. São consideradas limitações desse modelo: a viabilidade da construção de consensos e de práticas colaborativas, subjugada pela ênfase no conflito, o que concorre, também, para a rotinização organizacional pela falta da visão de novas realidades; e possível descuido da ação institucional em decorrência do foco na importância atribuída aos grupos de interesse.

Os *Modelos Subjetivos* – entendem as organizações como unidades complexas e criações das pessoas que as integram, e também refletem diferentes significados e percepções em função da subjetividade e experiências dos seus membros. As organizações são manifestações das percepções individuais derivadas de seus conhecimentos e valores.

São consideradas limitações dos modelos subjetivos: serem fortemente prescritivos em função de refletir as crenças e atitudes dos seus defensores; parecerem “anti-teorias” comparativamente aos “verdadeiros” modelos de análise; não oferecerem orientação para a ação, tornando-os de pouca utilidade para os administradores; e, em termos de perspectiva, parece haver tantas organizações quantos os indivíduos que as integram.

Os *Modelos de Ambiguidade* – estão associados a teorias de imprevisibilidade e de objetivos organizacionais não bem definidos, próprio das organizações complexas como escolas. Os modelos ambíguos assumem que a turbulência é um dos fatores dominantes das organizações, que não há clareza e compreensão quanto aos procedimentos e que a participação, na tomada de decisão, é fluida em função dos interesses dos membros. Segundo Bush (1986), uma característica é a prevalência de decisões não planejadas, em função da inexistência de metas estabelecidas. Quando surge um problema, é escolhida uma solução a ser implementada e oportunamente avaliada.

São limitações dos modelos de ambiguidade: exagero de imprevisibilidade nas organizações educativas;

dificuldade na conciliação de perspectivas de ambiguidade com as estruturas e procedimentos regulares existentes nas instituições de educação; inadequação para organizações estáveis; pouca sustentação prática aos líderes nas organizações educativas; e conflito entre objetivos específicos e gerais.

2.3. A proposta do “díptico organizacional”

Como fator de convergência entre os trabalhos dos diversos teóricos, encontra-se a consideração de que os modelos analíticos, por si só, não respondem à complexidade da realidade organizacional. Embora sejam capazes de gerar decisivas perspectivas, não se excluem mutuamente; ao contrário, às vezes, são complementares e/ou em outras condições passíveis de articulação.

Especialmente no tocante ao funcionamento das organizações educacionais e pelas suas híbridas e múltiplas funções e ações, conforme Lima (2011c, p. 21), não se pode

liminarmente fazer corresponder uma determinada concepção a apenas uma imagem ou metáfora e, como se compreende, menos ainda a um modelo teórico de análise ou a um paradigma. Não é sequer possível limitar a interpretação das concepções organizacionais de esco-

la às metáforas organizacionais disponíveis na literatura, embora em termos de referencial teórico esse capital hermenêutico não deva ser desprezado.

Respaldado em estudos e na investigação empírica de que “*a escola não será, exclusivamente, burocrática ou anárquica. Mas não sendo exclusivamente uma coisa ou a outra poderá ser simultaneamente as duas*” Lima (1992a) enunciou a proposta teórica que designou de “modo de funcionamento díptico da escola como organização”:

A ordem burocrática da conexão e a ordem anárquica da desconexão configurarão, desta forma, um modo de funcionamento que poderá ser simultaneamente conjuntivo e disjuntivo. A escola não será, exclusivamente, burocrática ou anárquica. Mas não sendo exclusivamente uma coisa ou a outra poderá ser simultaneamente as duas. A este fenómeno chamaremos modo de funcionamento díptico da escola como organização. (LIMA, 1992a, p. 157).

A seguir, a figura 3 é uma representação esquemática do modo de funcionamento díptico da escola como organização, por meio da planificação que apresenta duas faces distintas da organização educativa, integradas por condutor vertical: o “eixo da ação”, simbolicamente

mente em termos de plano cartesiano, correspondendo ao vetor Y; e o elemento articulador na faixa horizontal (lugar do vetor X) das faces representativas de imagens da “Anarquia Organizada” (à esquerda: espaço das coordenadas negativas) e a da “Burocracia Racional” (à direita: espaço das coordenadas positivas).

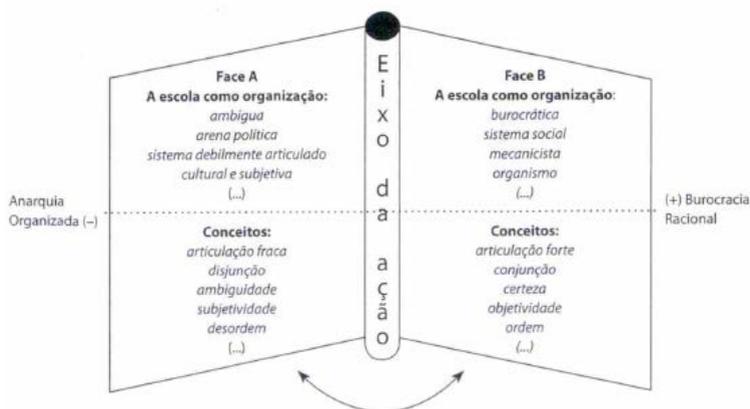


Figura 3. Modo de funcionamento diptico da escola como organização (da anarquia organizada à burocracia racional, entre outras metáforas).

Fonte: Lima (2011a, p. 52).

Nesse contexto, é confirmada uma estruturação teórica de interpretação do funcionamento das organizações educativas com base em modelos e princípios antagônicos, num trânsito entre a escola como organização burocrática, mecanicista, etc. vinculada a conceitos de articulação forte, certeza e ordem; para a escola como organização ambigua, de “arena política”, sistema debilmente articulado, etc. vinculada a

conceitos de articulação fraca, disjunção, subjetividade e desordem.

Lima (2011a, p. 62) chama a atenção para que,

ao opormos a ordem burocrática da conexão a uma ordem alternativa, e distinta, a ordem anárquica da desconexão, sem, *a priori*, concedermos desde logo o exclusivo a nenhuma delas, admitindo mesmo que ambas possam ter expressão, escapamos ao determinismo inerente a qualquer uma das alternativas tomada isoladamente.

Concretamente, o “modelo díptico” procura organizar, no seu interior, os vários modelos de análise organizacional, imagens e metáforas, entre os dois extremos, ou polos, constituídos pela burocracia racional e a anarquia organizada.



Capítulo 3

As incertezas organizacionais dos Institutos Federais

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, criados a partir da transformação/integração dos antigos Centros Federais de Educação Tecnológica e Escolas Técnicas e Agrotécnicas, pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, definem-se como “instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e *multicampi*” (BRASIL, 2008), nos termos do artigo 2º da referida lei. Vislumbra-se um cenário de profundas mudanças na organização e atuação dessas instituições, reorganizadas como estruturas *multicampi*, visando atender à função social alvo de suas finalidades e objetivos, mediante uma ação acadêmica que garanta, em cada exercício, o mínimo de 50% das vagas para cursos técnicos de nível médio, bem como o mínimo de 20% para cursos de licenciaturas e/ou programas especiais de formação pedagógica, visando à formação de professores para a educação básica e para a educação profissional.

Na prática, a proposta dos Institutos Federais compreende uma estruturação própria de uma organização composta de várias instituições de educação, rea-

lidade que Lima (2011b), para o caso português, analisou relativamente ao “agrupamento de escolas” e que, segundo o referido autor (2011b, p. 161), “se trata de uma nova forma organizacional escolar”.

Nessa realidade, o Instituto Federal passa a ser um conjunto de *campi* com autonomia de administração partilhada com a reitoria, contexto organizacional apoiado em estruturas híbridas, integrado por princípios estratégicos, função social e objetivos institucionais, variáveis de equilíbrio e regulação entre os ambientes internos e externos.

Deslocando-se entre os limites do campo teórico para o espaço dos modelos de ação, é importante a compreensão de abordagem, contemplando o contexto do funcionamento da organização em articulação com a comunidade da região, voltada para a garantia da oferta de uma educação pública, eficaz e de qualidade, visando ao desenvolvimento social. Nessa perspectiva, a concepção de organização que surge precisa ser considerada como estruturação complexa, em rede, para integrar, organizacionalmente, por meio de uma reitoria os diversos *campi* situados numa determinada extensão territorial.

Por outro lado, o pensador Edgar Morin, na condição de um dos teóricos da complexidade, entende que a organização

liga de maneira inter-relacional os elementos ou acontecimentos ou indivíduos diversos que desde então se tornam os

componentes de um todo. Ela assegura solidariedade e solidez relativa a estas ligações, assegurando então ao sistema uma certa possibilidade de duração apesar das perturbações aleatórias. A organização, portanto: transforma, produz, religa, mantém. (MORIN, 2005, p. 133).

Na realidade, partindo da situação ora vivenciada, existe um largo caminho a percorrer com vistas ao atendimento dos pressupostos que foram delineados pelo Governo Federal para os Institutos, especialmente pelo fato de se constituírem como identidade diferenciada relativamente às outras instituições educacionais do país, em virtude da atuação nos diversos níveis da educação nacional e da autonomia organizacional *multicampi*. Isso conduz a uma nova forma de organização com características complexas e de ambiguidade, considerando, também, o “plano da ação organizacional” e as “margens de autonomia relativa” dos atores escolares. A esse propósito, Lima (1999, p. 12) enfatiza:

Ao escaparmos a um modo de olhar a escola exclusivamente racionalista e legalista, introduzindo-lhe uma dimensão sociológica que não despreze as estruturas e as regras formais, que igualmente seja capaz de focalizar os actores e suas acções organizacionais concretas, compreendemos facilmente a ilusão que re-

presenta uma concepção de gestão escolar como mera tradução de um ‘modelo decretado’, igual para todos.

O contexto dispõe, portanto, a estruturação e o funcionamento de cada Instituto como desafio para toda a rede federal, pois, historicamente, o modelo de estrutura organizacional das instituições federais de educação profissional e tecnológica, salvo algumas exceções, foi caracterizado como do tipo verticalizado, compreendendo um padrão de departamentalização em vários níveis, o que sugere a possibilidade de uma rígida hierarquização. No momento em que há uma reorganização dessa rede, torna-se importante compreender “que as atuais estruturas departamentalizadas das instituições que a compõem não são adequadas à nova proposta de gestão” (FERNANDES, 2009, p. 6), uma vez que a autonomia atribuída aos *Campi*, e a estruturação da reitoria organizada em áreas e dimensões estratégicas, entre outros aspectos, quebram o fluxo hierárquico de verticalização entre a direção e o executor das atividades, transformando o processo num sistema de interação matricial.

3.1. Uma perspectiva pluriparadigmática

A criação do Instituto Federal, organização concebida no século XXI, na “era do conhecimento” ou na “sociedade do conhecimento”, conforme admite Gadotti (2006, p. 6), “sobretudo em consequência da infor-

matização e do processo de globalização das telecomunicações a ela associado”; está vinculada a um mundo em permanente processo de transformações, cujas alterações no ambiente nem sempre são evidentes e, às vezes, geram repercussões sistêmicas e/ou globais. Ademais, como organização educativa, considera-se o Instituto Federal uma “Escola” com múltiplas características e funções a desempenhar, cuja complexidade contempla uma estruturação educacional em vários níveis; uns, próprios de estabelecimentos escolares da educação básica (formação inicial e continuada, ensino médio e ensino técnico); outros, de universidades (graduação e pós-graduação).

Assim, acredita-se na importância e possibilidade de os estudos empíricos sobre a organização poderem avançar na análise de perspectivas teóricas, integrando alguns princípios e conceitos diversos, mas que, associados, viabilizem a avaliação de imagens vinculadas às dimensões que venham lhe proporcionar maior significação, sob a visão interpretativa da teoria do “modo de funcionamento díptico da escola como organização”.

3.2. A Escola sob o olhar do “modo de funcionamento díptico”

Em função dos preceitos analisados, é factível uma investigação quanto à estrutura e administração do Instituto Federal como organização de dinâmica complexa, pela coexistência sob certas condições de regulação e ação quanto a objetivos e preferências e/ou

tecnologias e processos organizacionais de elementos propostos por Per-Erik Ellström (2007) no quadro de tipologia dos modelos: racional, político, sistema social e anárquico, bem como quanto à matriz de interações de relacionamento dos elementos de administração e às principais características das organizações, propostos por Tony Bush (1986) por intermédio dos modelos de gestão: formal, democrático, político, subjetivo e de ambiguidade.

Lima (1992a), compreendendo as múltiplas faces assumidas por uma organização educativa, às vezes burocrática, em outras oportunidades anárquica, e, às vezes, as duas simultaneamente, com base em análise da ação organizacional designados de “modo de funcionamento conjuntivo” quando as estruturas, objetivos, recursos e atividades mantêm fidelidade às regras burocráticas; e do “modo de funcionamento disjuntivo” situação em que não ocorre a integração desses elementos e são produzidas condições alternativas, estabeleceu a base conceitual do “modo de funcionamento díptico da escola como organização”, pacificando a teoria da coexistência das ordens burocrática e anárquica na vida organizacional da Escola. Destaca o autor que a escola, como um objeto de estudo polifacetado e complexo,

exige, congruentemente, uma abordagem teórica de tipo plural e multifocalizado, seja em termos de abordagem analítica e de escala de observação, seja ainda em

termos de interpretação teoricamente sustentada. (LIMA, 2011b, p. 151).

Apesar da compreensão de que a análise de uma instituição escolar pode ocorrer por meio de diversos modelos teóricos, entende-se como importante e necessário, para a compreensão dessa nova institucionalidade de escola criada, representada pela organicidade definida como Instituto Federal, subordinar esses estudos e pesquisa à análise das diversas formas de articulação e tensões entre o burocrático e os contextos ambíguos dos conflitos e soluções vivenciadas na ação organizacional. De acordo com Silva (2011, p. 60): “A utilização combinada de modelos analíticos contribui para formar imagens organizacionais complexas e multidimensionais do interior da organização acadêmica”. Nesse contexto, é possível admitir que as dimensões racionais e anárquicas, organizacionalmente, possam apresentar condições de afinidade, simultaneamente, em algumas situações. Assim, é importante conhecer as situações em que instrumentos ambíguos e/ou racionais integram a ação organizacional, definindo as tomadas de decisões pelos atores no processo administrativo.

Efetivamente, fica evidenciada a ordem estável nos Institutos Federais mediante a face da estrutura hierárquica determinada por “cipoal” de normas, compreendendo leis, decretos, instruções normativas, acórdãos, decisões judiciais, portarias, pareceres, notas técnicas, ofícios-circulares, etc., muitas vezes de

interpretações conflitantes, advindas de órgãos superiores executivos e de controle, bem como as linhas de autoridade relativas aos cargos e funções de confiança, estabelecidas estatutária e/ou regimentalmente.

Numa estruturação formal em linha, seria natural que decisões fundamentadas em prioridades objetivas, advindas de níveis superiores tivessem suas execuções, normalmente, assumidas pelas unidades organizacionais da base institucional. Em termos concretos, há, na organização escolar, indícios de que essa perspectiva nem sempre ocorre, vislumbrando-se um cenário contraditório permeado por interpretações de pessoas e grupos com interesses diferenciados, por forças de reconfigurações sistêmicas, por ambiguidades de objetivos e grau de autonomias de estruturas acadêmicas, inserindo, no teatro da tomada de decisões, fatores de aumento da complexidade.

Com o objetivo de regular a ação, a estruturação burocrática contribui para a ocorrência de conflitos especialmente entre as estruturas formais e grupos de interesses e/ou organismos técnicos, cujas soluções, muitas vezes, escapam do ajustamento das regras formais e normas, necessitando de encaminhamentos mediante influências/negociações e instrumentos/acordos políticos. É importante, ainda, considerar as situações de autonomia de administração acadêmica e financeira das Unidades Escolares que propiciam o surgimento de atividades desconexas. Essa realidade vai ao encontro do que Lima (2011a, p. 52) admite como hipótese, “de a própria ordem burocrática poder

produzir um certo grau de desconexão entre orientações normativas distintas e orientações normativas e realizações organizacionais”.

Em paralelo, a tomada de decisões com a utilização do mecanismo da negociação, influenciada pela pressão do poder de grupos, debilita os instrumentos burocráticos pelo surgimento de incertezas na ação organizacional, caracterizando, dessa forma, condições de ambiguidade, e, por extensão, a coexistência de processos burocráticos e políticos de intrincada complexidade que, às vezes, torna difícil suas separações e tipificações conceituais. Essa é uma das evidências da impropriedade de segmentação entre as estruturas e sistemas burocráticos das formas de organização políticas e/ou anárquicas no contexto da Escola.

Nesse cenário, a escola identifica-se como uma “arena política”, passando o processo de decisões por estruturas colegiadas, bem como a ação organizacional por espaços de negociação, consensos e compromissos, com o objetivo da harmonização de conflitos e das relações de poder entre os atores. No âmbito dos conceitos interpretativos, o “plano da ação”, constituído e/ou caracterizado, muitas vezes, por indefinições de finalidades, desarticulação e ambiguidades, conduz a organização à esfera da anarquia organizada do modelo anárquico, inclusive quando essa ação ocorre parecendo apontar para objetivos não claramente definidos.

No campo dos modelos de ambiguidade, onde, muitas vezes, as decisões surgem da desordem e falta de

organização, são centrais as dimensões da “anarquia organizada”, “sistema debilmente articulado” e “caixote de lixo”. A anarquia organizada caracterizando-se por objetivos não consensuais e/ou vagos, tecnologias ambíguas e participação fluida. Karl Weick (1976) defende o investimento de prioridades e mais tempo na análise das organizações educativas na perspectiva do conceito de débil articulação ou de sistemas fracamente acoplados, tendo em vista a dificuldade que os estudos organizacionais encontram para capturar essa realidade. As políticas das organizações, geralmente, estão em busca de certezas (característica dos sistemas fechados), no entanto, trabalha grande parte do tempo com indefinições, situação de flexibilidade e incerteza própria do “sistema debilmente articulado”. Para Orton e Weick (1990, p. 204), o acoplamento frouxo é um conceito durável justamente porque permite aos analistas organizacionais explicar a existência simultânea de racionalidade e indeterminação sem especializar essas duas lógicas em locais distintos. Entende-se ainda ser possível, no espaço conceitual do modelo anárquico, a busca de compreensão de forças sistêmicas implícitas e/ou explícitas auto-organizadoras que atuam sobre o Instituto Federal, conduzindo as mudanças na esteira de um mundo complexo e globalizado por tecnologias da microeletrônica e informática.

3.3. Entre o campo teórico e o empírico: algumas aproximações

O referencial teórico desenvolvido neste trabalho considerou as bases estabelecidas por Burrell e Morgan (1979) de que o debate das teorias sociais de análise ocorre em espaço definido por quatro paradigmas sociológicos (funcionalista, interpretativo, humanista radical e estruturalista radical) com base em propostas mutuamente excludentes do ponto de vista teórico, com tese central de que todas as teorias das organizações têm fundamento numa filosofia de ciência e numa teoria de sociedade, a partir das perspectivas de natureza: ontológica, epistemológica, humana e metodológica. Porém, a esse embasamento somou-se a linguagem metafórica das imagens das organizações, teoria proposta por Gareth Morgan (2002) que viabiliza interpretações múltiplas da organização e dimensões diferenciadas de uma mesma situação, por meio de metáforas com a visão das organizações como: máquinas, organismos, cérebros, culturas, sistemas políticos, prisões psíquicas, fluxo e transformação, e instrumentos de dominação. A abordagem metafórica rejeita uma percepção linear dos pressupostos de análise organizacional, considerando que cada abordagem ou metáfora proposta pode ultrapassar limitações de outra, bem como, embora parcialmente, a metáfora leva a compreender as situações organizacionais com mais eficácia.

Ademais, as teorias das organizações abrem espaço para os estudos sociológicos de compreensão crítica dos modelos da escola como organização. Lima (1992a) constrói um quadro teórico para as organizações educativas, com respaldo nos modelos organizacionais analíticos/interpretativos, com base nas propostas teóricas de estudo das “quatro faces das organizações educativas” de Per-Erik Ellström (2007), que definiu os modelos denominados de: racional, político, de sistema social e anárquico. Por outro lado, para descrever o modelo anárquico, Ellström (2007) recorre às metáforas da “anarquia organizada” e “caixote de lixo”, de Michael D. Cohen; James G. March e Johan P. Olsen (1972), e de “sistemas debilmente articulados” de Karl E. Weick (1976).

Lima (1992a) concluiu que a organização educativa exibe duas faces distintas. De um lado, são respeitadas a conformidade e a conexão normativa, conseqüentemente, uma ordem burocrática; do outro lado, ela não é respeitada, provocando a desconexão, estabelecendo-se uma ordem anárquica.

Complementando o cenário de perspectivas teóricas de embasamento dos estudos, também são observados os conceitos de imagens das organizações educativas de Tony Bush (1986), organizadas em cinco propostas organizacionais de gestão educacional, os modelos: formal, democrático, político, subjetivo e de ambigüidade; para aplicação nas instituições de educação, em consonância com a sua abrangência e tipologia.

Em afinidade com todo esse contexto de representação híbrida e plural, a análise da macro-organização Instituto Federal é adequada a partir da opção teórica do “modo de funcionamento díptico” definido por Lima (1992a), visando a uma compreensão ampla da organização, nas perspectivas analíticas do “plano das orientações para a ação organizacional” e do “plano da ação organizacional”.

No caso do “plano das orientações para a ação organizacional”, são consideradas as estruturas formais e orientações normativas oriundas dos órgãos superiores, tais como: legislação federal e normas ou regras formais-legais - instruções normativas e portarias ministeriais - frequentemente de natureza impositiva e de caracterização jurídica, e outras produzidas no âmbito do próprio Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), como o arcabouço legal da organização, compreendendo estatuto, organogramas, regimentos (geral, dos colegiados, da reitoria e dos *campi*), com uma estrutura em nível superior organizacional, compondo uma imagem próxima das finalidades e objetivos oficiais da organização, inclusive estabelecendo uma hierarquia formal de competências e atribuições.

Ainda cabe ressaltar outros normativos internos de regulação, tais como: o projeto político-pedagógico, a organização didática, resoluções e deliberações baixadas pelos órgãos colegiados, portarias emitidas pelo reitor e diretores-gerais, e orientações normativas ou notas técnicas definidas pelos órgãos executi-

vos da administração geral, de assessoramento e de controle geral. Assim, parece provável que os Institutos Federais estejam submetidos a uma administração burocrática centralizada, cabendo avaliar essa concepção confrontada com outras perspectivas.

Não recusando a perspectiva anterior, cabe, também, salientar, “no plano das orientações”, outra condição de estruturas, em construção/desconstrução, menos visíveis, normalmente consideradas como estruturas informais ou ocultas, cujo estudo terá *focalização interpretativa*, encontradas nos níveis *intermédio e/ou profundo* (LIMA, 1992a). Como exemplo de regra informal com reconhecida tradição no IFRN, é importante considerar a “rádio corredor” nos tempos atuais turbinada pelas listas de e-mails da internet, cujas informações, muitas vezes, são mais observadas e consideradas pela comunidade acadêmica do que as comunicações realizadas pelos canais oficiais da organização.

Os tipos de regras não formais, com interpretações sociais e simbólicas (BOURDIEU, 1989) resultantes das interações dos indivíduos e de grupos, são “produzidas na organização, mas não pela organização”. São realidades, de acordo com Lima (2011a, p. 58), que tomam por referência objetivos diversos dos oficiais,

interesses comuns e interesses antagônicos ou em conflito na organização, o poder e não tanto a autoridade, a hie-

rarquia sócio-organizacional e não a hierarquia formal representada no organigrama, o ator social e menos o ator racional.

Em geral, as regras circunstanciais determinadas pelos interesses pessoais ou de grupos, com base em fontes de poder como informações, carisma e perícia, não são estruturadas; frequentemente são informais e não universalizadas na organização, bem como têm uma amplitude limitada e a sua existência, dificilmente, se tornará visível por meio de documentos escritos. Relativamente ao “plano da ação organizacional”, são estudadas as *regras efetivamente atualizadas*, as estruturas *manifestas* e as ações dos atores. As investigações rastrearão do domínio do que *deve ser*, independentemente das normas tomadas como base, até o domínio das regras *efetivamente atualizadas*, ou daquilo que *está sendo*. Será vivenciada, na verdade, um tipo de racionalidade *a posteriori*, de explicação ou de recurso. As ações organizacionais não se caracterizam por um plano comum de reprodução das diferentes orientações consideradas, tampouco pela expressão predominante de um exclusivo tipo de orientação, especialmente da formal-legal.

Na composição da abordagem multifocalizada proposta, a opção teórica da investigação no tocante aos princípios que integram a face A (representativa de imagens da “anarquia organizada”) do modo de funcionamento díptico, recai sobre a metáfora da escola

como sistema debilmente articulado (Weick, 1976), situação que, para o Instituto Federal, vislumbra-se em consonância com os conceitos de falta de clareza organizacional, articulação fraca e ambiguidades. No contexto das “lentes” burocráticas, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) é um modelo de organização de administração descentralizada, composto por uma rede de escolas (*campi*) com atuação nos diversos níveis da educação nacional, sob diretrizes políticas unificadas por um Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

Na realidade, no que se refere à ação, esse modelo organizacional não tem demonstrado um desenvolvimento tão harmônico como esperado, concorrendo, para isso, conjunturas ambíguas de poder, de opção pela centralidade em determinados contextos e de descentralização noutras circunstâncias, entendendo-se, no caso, como fonte de poder, o direito de autorizar e de executar e/ou controlar decisões e medidas efetuadas. Assim, identificam-se relações frouxas e debilidade em decisões tomadas em colegiados e pelos dirigentes; frágeis articulações sistêmicas entre reitoria e os *campi*; falta de clareza organizacional quanto à identidade e objetivos do IFRN; além de ambiguidades no tocante aos espaços das autonomias de funcionamento. Essas situações de imprecisões são indicativos clássicos de um “sistema debilmente articulado”, independentemente de outras configurações que possam ser identificadas sob as “lentes” do

modelo anárquico, envolvendo membros da administração, servidores técnico-administrativos, docentes e estudantes.



Capítulo 4

A complexidade de estrutura das organizações

A situação de multiplicidade organizacional dos Institutos Federais, de hibridismo, decorrente de estruturas acadêmicas multiníveis e *multicampi*, justifica a opção de estudo de escolha teórica do “modo de funcionamento díptico” para a análise da organização IFRN. Nesse contexto teórico, é possível compreender que as perspectivas racional e ambígua compõem características da organização, capazes de evidenciar diferentes imagens de uma única realidade; ao mesmo tempo, dependendo de certas condições, podem ocorrer em circunstâncias de concomitância. Analisando o funcionamento da Universidade Portuguesa, Lima (1998, p. 68) esclarece que a “*reforma decreto* e a *reforma-mudança*, empiricamente traduzidas na ação e no universo das práticas sociais, têm, como se sabe, distintas regras e distintos ritmos”.

4.1. Componentes das estruturas organizacionais

Preliminarmente, importa compreender como as organizações se estruturam e estabelecem as suas estratégias de ação. Entendendo a descrição conceitual da

organização a partir de 5 (cinco) componentes: centro operacional, linha hierárquica, tecnoestrutura, pessoal de apoio (funções logísticas) e vértice estratégico, Henry Mintzberg (1995) configurou o modelo, apresentado na figura 4, como um esquema para, entre outros fins, demonstrar os diferentes fluxos que percorrem a organização e/ou ilustrar suas estruturas particulares.

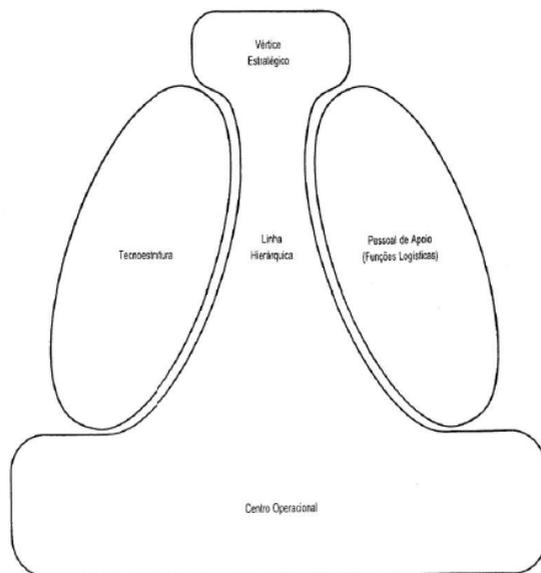


Figura 4. Os cinco componentes básicos da organização definidos por Mintzberg.

Fonte: Figura 2.1 (MINTZBERG, 1995, p. 38).

Cabe destacar, relativamente ao esquema, o aspecto de “um vértice estratégico pequeno ligado por uma linha hierárquica poderosa a um centro operacional grande e plano”; e que as três partes

da organização são apresentadas numa seqüência contínua para indicar que se relacionam entre si, fundamentalmente, através de uma linha única de autoridade formal. A tecnoestrutura e as funções de apoio são destacadas, cada uma no seu lado, para indicar que se encontram separadas da linha única de autoridade formal, e que só indirectamente influenciam o centro operacional. (MINTZBERG, 1995, p. 39).

De acordo com Mintzberg (1995), os 5 (cinco) componentes básicos da organização apresentam as seguintes características:

- a. O Centro Operacional - compreende todos os membros operacionais que executam o trabalho básico relativo à produção de bens e de serviços. Entre os componentes da organização, o centro operacional é aquele em que, normalmente, a padronização e/ou uniformização ocorre em maior grau.
- b. O Vértice Estratégico – situado no plano superior da extremidade da organização, congrega os membros dirigentes de maior responsabilidade global da organização. No caso das instituições escolares, compreendem os diretores-gerais, reitores e outros cujos encargos tenham influência geral. Nesse contexto, se incluem os membros de colegiados superiores e funcioná-

rios diretamente vinculados aos quadros dirigentes. Compete aos membros dirigentes do vértice estratégico a função de supervisão direta no tocante a: recursos, estrutura, gestão de pessoas, controle e direção da organização; gestão das relações com o ambiente externo, como porta-vozes, e elo de negociação das ações mais importantes efetivadas com o exterior; e formulação e desenvolvimento das estratégias adequadas às oportunidades e necessidades da organização, em consonância com seus planos de vanguarda e o meio ambiente no qual está inserida.

- c. A Linha Hierárquica – atua no espaço formal da ligação do vértice estratégico com o centro operacional, estabelecendo uma cadeia de quadros e/ou níveis de autoridade numa linha decrescente. Quanto maior a organização, mais a supervisão direta é utilizada como instrumento de coordenação, e a implementação de quadros de nível intermediário é necessária. Na prática, nas pequenas organizações, há possibilidade da atuação de um só dirigente a partir do vértice estratégico, realizando a supervisão dos operacionais, em função de esses terem número reduzido e limitado; no entanto, as maiores organizações necessitam de estruturar, na linha hierárquica, um número de gestores compatível com o quantitativo de operacionais que cada dirigente possa vir a supervisionar.

No entendimento de Mintzberg (1995, p. 47), é desse modo que se “cria uma *hierarquia* organizacional, dando a um supervisor de primeiro nível, responsabilidade por um certo número de operacionais”, formando, assim, uma unidade organizacional básica. O quadro intermediário participa do processo de tomada de decisões solucionando os problemas até o nível de sua competência e encaminhando para que sejam resolvidas, em nível maior da hierarquia, aquelas questões que exijam decisões superiores. Assim, funciona como quadro dirigente na gestão de limites horizontais de situações com outras unidades organizacionais, ao mesmo tempo que necessita formular estratégias para a unidade, observada a estratégia geral da organização.

- d. A Tecnoestrutura – é o espaço dos analistas e pessoal burocrático de apoio que, separados da sequência de atividades operacionais, atuam na formação dos operacionais, na concepção e no planejamento da organização, influenciando, assim, na eficácia da realização do trabalho dos outros. Especialmente, os analistas atuam no processo de transformação e adequação da organização às mudanças; e no controle, visando à uniformidade, à estabilização e à padronização do trabalho dentro da organização. De acordo com o desenvolvimento da organização, a tecnoestrutura pode funcionar ou não em todos os níveis da hierarquia.

- e. Pessoal de Apoio (Funções Logísticas) – constituído de unidades especializadas que atuam de forma autônoma do centro operacional da organização, absorvendo algumas “funções de apoio” não incluídas nos procedimentos do trabalho operacional. Várias das unidades de apoio funcionam como miniorganizações. Considerando, como referência, o contexto das instituições educacionais, pode-se citar como exemplos de serviços que não fazem parte do centro operacional, constituindo-se em unidades com função de apoiar indiretamente as finalidades acadêmicas, entre outras: a residência universitária, as fundações, livrarias, portaria, segurança, igreja, museu, cantina, etc. As unidades de apoio, conforme a estrutura da organização, podem vincular-se ao vértice estratégico (como no caso dos serviços jurídicos em grande parte das empresas) e nos níveis intermediários e inferiores da hierarquia.

Retomando a análise para a realidade das características organizacionais complexas do Instituto Federal, com foco no nível da sua superestrutura, encontra-se, como questão ambígua, o princípio da autonomia partilhada entre a reitoria e os *campi*, concepção estabelecida nos termos da lei de criação da organização educativa e que implica, diretamente, a forma de poder sobre a tomada de decisões nos seus diversos níveis de hierarquia. Segundo Costa (2003, p. 1327), mais do

que traduzido, nas práticas educativas, o processo de autonomia na realidade escolar, tem se manifestado “mais no nível de uma certa retórica gerencialista e de um discurso político-normativo que intenta sustentar e legitimar mudanças anunciadas”.

Esse contexto é contemplado em estudo de Mintzberg (1995) acerca do processo de descentralização vertical e horizontal na perspectiva do sistema de tomada de decisão das organizações, circunstância que se traduz em variáveis e questões sempre recorrentes nas análises de funcionamento das organizações relativamente em nível de centralização e descentralização da ação administrativa. Na visão de Mintzberg (1995, p. 210): “a centralização é o mecanismo mais forte de coordenação das decisões dentro da organização”.

Partindo do pressuposto de que a tomada de decisão nas organizações não é um processo simples, não parece adequado que um indivíduo sozinho decida situações que envolvam a ação de várias pessoas, ou seja, não é lógico que o processo de centralização prevaleça em detrimento da repartição de poderes com pessoas detentoras do conhecimento acerca das questões, às vezes complexas, que necessitam de decisões e soluções.

Em contraponto, atua os princípios da descentralização, num contexto de divisão e melhoria do poder decisório, com vistas ao aumento da eficiência de respostas em níveis locais e capacitação de dirigentes de esferas intermediárias para o exercício, no futuro, da tomada de decisões em níveis superiores. De acordo

com Mintzberg (1995, p. 211): “a descentralização estimula a motivação. As pessoas criativas e inteligentes têm necessidade absoluta de uma margem de manobra considerável”.

Para o autor (1995), em termos organizacionais, variáveis de parâmetros de concepção, mecanismos de coordenação e fatores de contingência, agrupados espontaneamente, ajustam-se a 5 (cinco) configurações estruturais em função de consistências internas e que, em cada

configuração estrutural, existe um mecanismo de coordenação que é dominante, uma parte diferente da organização que desempenha o papel principal e um tipo diferente de descentralização que é utilizado. (MINTZBERG, 1995, p. 330).

A seguir, são destacadas algumas considerações acerca da categorização de cada uma das suprarreferidas 5 (cinco) configurações estruturais:

- a. Estrutura Simples – tem como principal característica não ser elaborada e de frágil tecnoestrutura, sendo muito comum nas organizações pequenas e novas. Também são peculiaridades da Estrutura Simples: limitada formalização, utilização mínima de processo de planejamento, hierarquia administrativa mínima, sistema de comunicações informal e informações transmitidas verbalmente, ambígua divisão do trabalho

e reduzida especialização. Nessa configuração, a supervisão direta é o principal instrumento de coordenação, a tomada de decisão é centralizada em uma única pessoa (dirigente máximo) e não existe grande padronização, o que, por um lado, viabiliza decisões ágeis; por outro, concorre para conflitos entre questões estratégicas e operacionais. O fluxo de trabalho se apresenta flexível, cabendo, naturalmente, ao diretor-geral a amplitude do controle sobre os membros da organização, o que conduz o vértice estratégico à posição principal da estrutura.

- b. A Burocracia Mecanicista – apresenta, como principal instrumento de coordenação, a padronização dos processos de trabalho. São peculiaridades da Burocracia Mecanicista: unidades operacionais grandes, comportamentos no centro operacional muito formalizados e especializados nas dimensões horizontal e vertical, atividades repetitivas, planejamento do trabalho, tarefas agrupadas com base em funções, inúmeros regulamentos e normatização abrangendo toda a organização, limitada descentralização horizontal e centralização vertical do poder decisório. Apesar de estabelecer uma diferenciação entre os funcionais e os operacionais, na Burocracia Mecanicista, a tecnoestrutura que agrega os analistas que realizam a standardização de trabalho operacional desponta como importante elemento da estrutura, cabendo,

formalmente, a esse pessoal a função de aconselhamento, enquanto a autoridade formal sobre as unidades operacionais é delegada aos gestores da linha hierárquica. Vale salientar, contudo, que, sem os analistas do trabalho, os funcionais que definem os postos de trabalho - os engenheiros de qualidade, os orçamentistas, os contadores e os outros especialistas - a estrutura não consegue funcionar. Em consonância com esse contexto, entende Mintzberg (1995, p. 350) que, no geral, a Burocracia Mecanicista é a estrutura que funciona mais de acordo com os princípios clássicos de gestão: “a hierarquia definida com precisão, a unidade de comando cuidadosamente mantida, assim como a distinção rígida entre operacionais e funcionais”. Outro fator que vale destaque é a grande preocupação das Burocracias Mecanicistas com a eliminação de incertezas e conflitos que venham pôr em risco o funcionamento da organização, o que leva a uma contínua obsessão pelos sistemas de controle, condição que, às vezes, justifica um número excessivo do pessoal de apoio na estrutura da organização. Quando submetidos a ambientes instáveis, os dirigentes estratégicos na Burocracia Mecanicista se defrontam com dificuldades de sobrecarga de decisões a tomar, em decorrência de questões que ascendem na hierarquia, levando-os, em muitos casos, a resolver com pouca

fundamentação as matérias, tendo em vista que as referências do sistema de informações que lhes chegam são pouco confiáveis e, às vezes, inadequadas.

- c. A Burocracia Profissional – apresenta como aspecto de maior importância de coordenação das atividades a padronização das qualificações, com parâmetro na formação, especialização, socialização e descentralização vertical e horizontal. Profissionais habilitados são selecionados para integrar o centro operacional, com relevante condição de independência no seu próprio trabalho, o que abre espaço na dimensão vertical para a atividade dos operacionais, especializada na dimensão horizontal. Semelhantemente à Burocracia Mecanicista, a coordenação da estrutura da organização profissional é fundamentalmente burocrática, garantida por padrões e métodos que estabelecem, previamente, o que deve ser executado, sendo que a primeira privilegia a natureza hierárquica da autoridade, enquanto a Burocracia Profissional prioriza a natureza profissional do poder da competência. De forma geral, a Burocracia Profissional é uma estrutura descentralizada nas dimensões vertical e horizontal, além de democrática, uma vez que os profissionais atuam no controle do próprio trabalho e das decisões administrativas. A complexidade do trabalho do profissional lhe outorga poder de não ser supervisionado por

chefia imediata. Em termos de contexto, a administração convive com 2 (duas) hierarquias administrativas paralelas: uma, na direção ascendente, para os profissionais e de característica democrática; a outra, na direção descendente, com característica mecanicista, de controle das funções de apoio. Como dificuldade e problemas da Burocracia Profissional, pode-se identificar a rigidez da estrutura para adaptação a mudanças decorrentes de novos desafios, não capacidade para neutralizar ações de profissionais incompetentes em função da falta de controle sobre prováveis deficiências destes e mecanismos de coordenação frágeis, devido à padronização de procedimentos de trabalho complexo, com base em produtos maldefinidos.

- d. A Estrutura Divisionalizada – caracteriza-se mais como um conjunto de organizações semiautônomas chamadas divisões, coordenadas por uma estrutura central (sede), do que como uma organização homogênea. No agrupamento, não se processa trâmite do vértice estratégico ao centro operacional como nas outras configurações, porquanto cada divisão tem a sua própria estrutura somada e sobreposta às demais. As relações estruturais se concentram entre o vértice estratégico e o vértice da linha hierárquica, entre a sede e as divisões. São indicadores da Estrutura Divisionalizada: padronização de resultados, descentralização vertical

limitada, sistema de controle de desempenho, necessidade de poder dos quadros intermediários e organização de grande amplitude. A sede se ocupa das funções estratégicas, da alocação de recursos globais, nomeia os diretores das divisões, faz a supervisão direta e acompanha o desempenho das divisões, que são implantadas para o atendimento às comunidades, controlam as operações funcionais, apresentando-se, em alguns casos, de forma centralizada. Cada uma divisão deve ser tratada como unidade única e integrada e por um adequado conjunto de políticas. Na Estrutura Divisionalizada, as ações desenvolvidas na sede e nas divisões têm contextos de poder diferentes, e na circulação de comunicações e decisões entre esses 2 (dois) níveis deve prevalecer a natureza formal. Um aprofundamento de conhecimento da sede nas questões das divisões concorre para intervenção da primeira nas decisões das segundas, situação de negação dos fins da divisionalização, especialmente quanto à perspectiva da autonomia divisional. Os dados disponibilizados para a sede pelos sistemas de informações da gestão e necessários ao processo decisório global, ao mesmo tempo que conduzem à centralização do poder, podem não ser confiáveis, por equívocos deliberados ou não de informações oriundas de diretores das divisões. Por outro lado, os métodos de controle e acompanhamento do desem-

penho das divisões as deixam mais burocráticas. Segundo Mintzberg (1995, p. 456), talvez a Estrutura Divisionalizada “pura, que comporta muito poucas interdependências, seja realmente um <tipo ideal>, um tipo que pode ser aproximado mas nunca plenamente atingido”.

- e. A Adhocracia – entendida como organizações temporárias de configuração complexa e dinâmica, pouco estruturada, voltada para o desenvolvimento de forças tarefas, equipes de projetos e de atividades de inovação, por meio da montagem de unidades funcionais de especialistas, tem o ajustamento mútuo como maior mecanismo de coordenação, recusando qualquer forma de padronização. Estas são as suas peculiaridades: estruturação orgânica, descentralização seletiva, grande especialização horizontal com vínculo na formação, e ruptura de rotinas convencionadas com vistas à inovação. A Adhocracia, entre as configurações estruturais, é aquela caracterizada como de menor afinidade com os conceitos clássicos da administração, priorizando a formação de equipes multidisciplinares por projeto para o aproveitamento máximo da capacidade dos peritos, independentemente de qualquer arranjo organizacional. Informações, processos e mecanismos de decisão ocorrem de maneira informal e flexível, conforme as necessidades, ultrapassando, inclusive, a estrutura de autoridade. Na Adhocracia, os dirigentes

do vértice estratégico precisam dedicar muito tempo do trabalho na negociação e superação das disputas surgidas em função das diversas opções estratégicas, além das dificuldades naturais apresentadas nas estruturas fluidas, em que as conexões de trabalho são continuamente redefinidas, paralelamente ao poder que existe sob o controle dos especialistas. Outras relevantes dificuldades, para essa estrutura, é quando se rende às pressões advindas de aspectos da burocratização, porque, de acordo com Mintzberg (1995, p. 491), a Adhocracia existe

para Inovar, no seu próprio sector de actividade. As condições de dinamismo e de complexidade que exigem uma inovação sofisticada são geralmente apanágio de todo este sector de actividade.

Considerando que, no geral, não existe uma estrutura ideal e que a realidade das organizações se apresenta muito mais complexa do que as condições estruturais individualmente definidas na teoria das configurações, cabe recorrer a uma análise mais ampliada de conjunto para compreender as diferenças e variáveis na direção dos limites dessas concepções teóricas. Essas perspectivas estão delineadas no diagrama detalhado na figura 5, elaborado por Mintzberg (1995) com o objetivo de apresentar, simbolicamente, as 5 (cinco) configurações estruturais das organizações, delimitando os vértices de

um pentágono, em cujo interior constitui uma realidade de aproximação com as estruturas concretas.

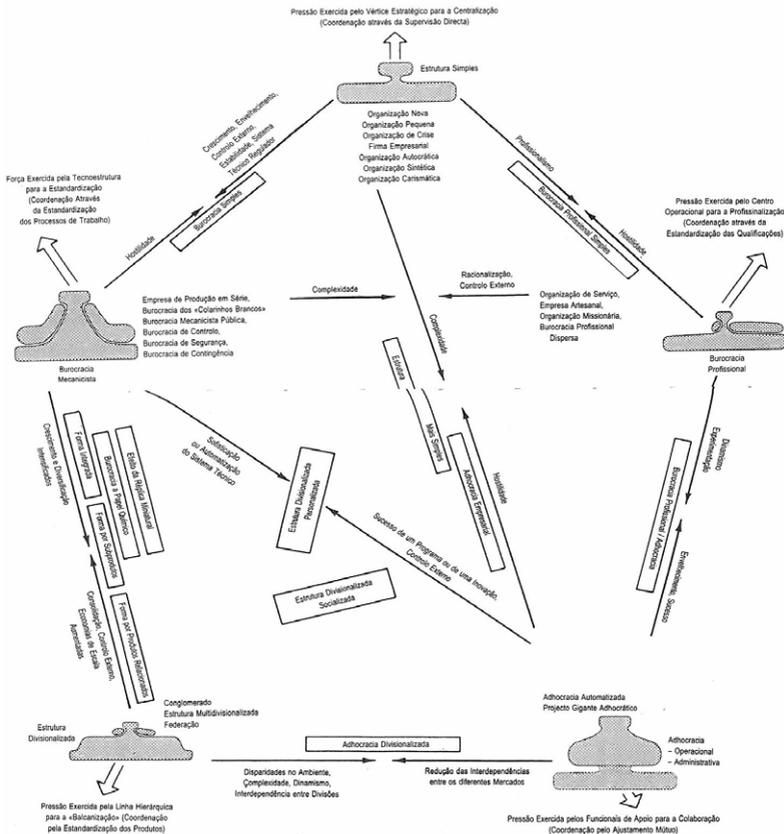


Figura 5. Diagrama que apresenta, simbolicamente, as 5 (cinco) configurações estruturais das organizações delimitando os vértices de um pentágono.

Fonte: Figura 22.1 (MINTZBERG, 1995, pp. 498-499).

Conforme se pode observar no desenho constante da figura 5, com conformação geométrica de um pentágono, o autor demonstra as vinculações dos híbridos

dos das configurações e as transições entre eles, no interior do espaço definido pelos vértices de um pentágono. A disposição de cada vértice do pentágono é ocupada por uma configuração que catalisa para sua posição as estruturas reais. Graficamente, a Estrutura Simples, também considerada como primeiro estágio das organizações, está localizada no topo do pentágono. No nível intermediário, de cada lado, encontram-se as 2 (duas) estruturas burocráticas: na esquerda, a Burocracia Mecanicista; à direita, a Burocracia Profissional. Na base de baixo do pentágono, encontram-se as 2 (duas) configurações mais complexas: à esquerda, a Estrutura Divisionalizada; à direita, a Adhocracia. Em termos de estruturas reais, algumas estão mais próximas de um vértice, ou seja, de uma das estruturas teóricas, enquanto outras estão entre alguns vértices, é a situação das estruturas híbridas. De acordo com a concepção de Mintzberg (1995, p. 496), as configurações “representam um conjunto de cinco forças que impelem as organizações em cinco direções estruturais diferentes. Estas forças estão indicadas no pentágono”:

1) A força exercida pelo vértice estratégico no sentido da centralização, para coordenar pela supervisão direta, e que empurra a organização para a Estrutura Simples.

2) A força exercida pela tecnoestrutura que coordena, basicamente pela standardização dos processos de trabalho, para aumentar a sua influência e encaminhar a organização para uma Burocracia Mecanicista.

3) A força exercida pelos operacionais no sentido da profissionalização, para coordenar pela estandarização das qualificações de forma a maximizar a sua autonomia e estruturar a organização como uma Burocracia Profissional.

4) A força exercida pelos membros da linha hierárquica para obter a autonomia na gestão das suas unidades, com uma coordenação limitada pela estandarização dos resultados, empurrando a organização para uma Estrutura Divisionalizada.

5) A força exercida pelos funcionais de apoio para a colaboração e inovação na tomada de decisão, no sentido de coordenação pelo ajustamento mútuo; movendo a estrutura da organização para a Adhocracia.

Outro aspecto relevante é a composição das 5 (cinco) configurações como embasamento de definição das estruturas híbridas, organizações que se apoiam em 2 (duas) ou mais configurações e que, às vezes, parecem ser disfuncionais, enquanto, em outros casos, os híbridos são perfeitamente lógicos, atendendo, simultaneamente, a mais de uma força legítima. Na perspectiva de Mintzberg (1995, p. 502), em certos casos, as organizações não têm alternativa: “os factores de contingência contraditórios sobre os quais não exercem nenhum controlo, forçam-nas a adoptar uma estrutura híbrida disfuncional”.

A teoria das 5 (cinco) configurações estruturais, composta na forma de um quadro de referências integrado num pentágono, viabiliza a compreensão de organizações complexas reais e possibilita o entendi-

mento de razões para a transição das organizações de uma estrutura para outra.

É indispensável, neste capítulo, a apresentação de algumas perspectivas sobre as organizações, a iniciar com princípios e observações relativas às conceituações da burocracia, especialmente com referência a ensinamentos de Max Weber.

4.2. A estruturação burocrática

Como já evidenciado, em geral, exceto aquelas de estrutura simples (pequenas e novas), as organizações são complexas, burocratizadas e formais, com estruturação bem definida quanto à autoridade e comunicações, tornando, assim, importante a compreensão das origens da burocracia, caracterizada como uma forma de poder legítimo e de dominação, sustentado na racionalidade e na adequação dos meios às finalidades pretendidas, com o objetivo de obter a máxima eficiência possível no resultado dos planos.

Em um Estado moderno, o verdadeiro poder está necessária e inevitavelmente nas mãos da burocracia, e não se exerce por meio de discursos parlamentares nem por falas de monarcas, mas sim, mediante a condução da administração, na rotina do dia-a-dia. (WEBER, 1997, p. 39).

Apesar de as grandes burocracias datarem de alguns séculos atrás, o século XX configura uma época de significativo avanço na realidade das burocracias, passando a fazer parte de toda a vida social. As organizações formalizadas se tornaram uma situação dominante nas sociedades modernas. No entendimento de Blau e Scott (1970, p. 27), além “de seu significado teórico, o estudo das organizações tem grande significado prático hoje em dia, especialmente em uma sociedade democrática”. Os autores compreendem, ainda, que a análise teórica dos princípios da burocracia feita por Max Weber é o trabalho mais importante a respeito

de organizações formais. Desde a sua publicação, no ‘WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT’, há mais ou menos 40 anos, ele tem exercido profunda influência sobre quase todos os pensamentos e pesquisas subseqüentes, nesse campo. (BLAU e SCOTT, 1970, p. 40).

Nesse momento, cabe privilegiar alguns aspectos das organizações de serviços, considerando que as instituições de ensino integram essa categorização, entre a classificação dos 4 (quatro) tipos de organizações formais (associações de benefício mútuo, firmas comerciais, organizações de serviços e organizações de bem-estar público), definida por Blau e Scott (1970). Na visão dos autores, uma organização de serviços

é definida como uma organização cujo principal beneficiário é a parte do público que tem com ela contato directo, com quem e para quem os seus membros trabalham [...] incluem-se nesta categoria as agências de serviço social, os hospitais, as escolas (BLAU e SCOTT, 1970, pp. 66-67).

Nas organizações de serviços, a preocupação fundamental deve ser o bem-estar dos clientes, apesar de, em muitos casos, eles não terem clareza do que é melhor para os seus próprios benefícios. Assim, as decisões dos profissionais que estão fornecendo os serviços não devem ser regidas por suas próprias vontades, mas pela avaliação do que irá atender melhor aos interesses dos clientes. O serviço profissional exige que a pessoa que o pratica preserve independência de julgamento para, realmente, atender aos interesses dos clientes, não deixando que suas conclusões sejam influenciadas pelos seus desejos.

Apesar de Max Weber não ter sido o único sociólogo que tentou desenvolver um método teórico para a análise das organizações formais, entende-se que cabe, neste momento, priorizar e enfatizar algumas considerações no interesse deste trabalho sobre as teorias weberianas, tendo em vista que, como responsável pelo avanço e transposição da teoria da administração à sociologia da organização, foi Weber quem definiu os parâmetros teóricos da burocracia e as características das

organizações burocráticas, com base numa concepção “ideal”, num contexto do processo de estruturação do capitalismo pelo domínio das organizações industriais modernas, nas primeiras décadas do século XX. De acordo com Weber (1982, p. 229), o funcionamento da burocracia moderna rege “o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas”.

Nessa perspectiva, esses elementos, nos governos públicos e legais, constituem a “autoridade burocrática”, enquanto, no campo econômico privado, constituem a “administração burocrática”. Em função da complexidade, acúmulo de serviços e de atividades, quanto maior o tamanho da organização privada ou do Estado, mais burocráticas deverão ser suas estruturas. Na avaliação de Tragtenberg (1974, p. 139): “Weber estudou a burocracia porque via na sua expansão no sistema social o *maior perigo ao homem*. Estudou-a para criar os mecanismos de defesa ante a burocracia”.

A superioridade técnica da burocracia weberiana, enquanto modelo descritivo ideal, comparativamente a outras teorias organizacionais, enfatizada pela realidade de eficiência administrativa e explicitada, entre outros fatores, pela clareza, precisão e disciplina de procedimentos, chegou ao poder a partir das tentativas de equiparação das diferenças econômicas e sociais e a ascendência das funções administrativas. Não sendo autônoma, a burocracia funciona como elemento para atender a variados fins; e quando se estabelece plenamente,

a burocracia está entre as estruturas sociais mais difíceis de destruir. [...] Portanto, como instrumento de ‘socialização’ das relações de poder, a burocracia foi e é um instrumento de poder de primeira ordem - para quem controla o aparato burocrático. (WEBER, 1982, p. 264).

O modelo de Weber referencia o poder da burocracia, e, especialmente, a estrutura política como fator dominante, tendo em vista a amplitude do mediador político e a especificidade burocrática do perito. A perspectiva weberiana de autoridade legal entrelaça-se na complexidade do poder, seus princípios e legitimidade. As relações de dominação entre os sujeitos são assimiladas por meio das atitudes dos dominados, facilitando o processo dinâmico de internalização da aceitação, de forma não unilateral. A dominação, entendida como a probabilidade de ocorrer submissão a um deliberado mandato, pode basear-se em diferentes interesses e motivos, prevalecendo, contudo, de acordo com os estudos de Weber (2003, p. 128), nas relações entre dominantes e dominados, o fato que a dominação costuma apoiar-se internamente em *bases jurídicas*, “nas quais se funda a sua ‘legitimidade’, e o abalo dessa crença na legitimidade costuma acarretar conseqüências de grande alcance”.

Concernente às limitações decorrentes do inevitável avanço da burocratização sobre as futuras formas de organização política, Weber (1997, p. 50) mostra

preocupação ao questionar: “como se poderá preservar qualquer resquício de liberdade ‘individualista’, em qualquer sentido?” E ainda apresenta dúvidas de como será possível a democracia, considerando a perspectiva do crescente aumento de poder por parte da burocracia estatal, bem como em face das condições de limitações de eficiência inerentes à própria burocracia, tanto no campo governamental como na economia privada.

A concepção de que, somente, cabe ao burocrata a rotina inferior, e ao diretor os trabalhos importantes e de maior relevância intelectual é uma avaliação preconceituosa de alguns analistas, considerando que tomadas de decisão autônomas e habilidade criativa também são esperadas dos burocratas. O que determina e importa como diferença de exigência para os respectivos tipos de cargos é a da responsabilidade. Para Weber (2004), “dominação” é uma conjuntura especial de poder e, ainda que esse poder possa se apresentar em formas diversas, num contexto mais amplo, ele representa a capacidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria. Por outro lado, dominação deve ser compreendida como situação concreta em que uma vontade revelada pelo dominador vai influenciar terceiros para efetivar ações num cenário de obediência, como se fossem suas o conteúdo das iniciativas, mesmo que, em alguns casos, exista a possibilidade de resistência à execução dessas ações.

A autoridade, como peculiaridade do poder legítimo, tem a ver com consentimento, devendo ser diferenciada de outras formas de influência social, do

poder, como conjuntura de dominação e da persuasão e outras espécies de influência pessoal. Conforme a classificação de Weber (1995), são 3 (três) os tipos puros de dominação legítima.

A “dominação legal” em consequência de estatuto, cujo fundamento é o de que qualquer direito pode ser criado e alterado mediante ordenamento aprovado corretamente quanto à sua estrutura. O funcionário de formação profissional especializada é graduado de acordo com a hierarquia do cargo, e a realização do trabalho obedece a um contrato com remuneração e condições de progressões fixas. A disciplina é o princípio da atividade técnica. Caracterizam-se, como tipo de dominação legal, as estruturas públicas e as relações na empresa capitalista e nas associações utilitárias, em especial quando possuidoras de elevado quadro de pessoal administrativo. Contudo, nenhuma dominação é burocrática, exclusivamente, nem a burocracia é o único tipo de dominação legal, uma vez que a administração de comitês é feita pelos parlamentares e outras de corpos colegiados que, também, se enquadram nessa conceituação.

A “dominação tradicional” em virtude de crença nos poderes senhoriais ao longo do tempo existente e na santidade das ordenações. Seu tipo mais puro é o da dominação patriarcal. O quadro administrativo é composto por “servidores”, sendo que quem tem o poder de ordenar é o “senhor” e os que obedecem são os “súditos”. A associação dominante é de caráter comunitário. No quadro administrativo, não é considerado o

domínio do conceito burocrático de “competência”, sua composição atende a vínculos de fidelidade pessoal do servidor ao senhor, tais como: familiares, dependentes, vassalos e amigos favoritos.

A “dominação carismática”, em decorrência de estima afetiva à pessoa do senhor e em virtude de devoção afetiva à pessoa e aos dotes extraordinários do senhor, além de outros atributos carismáticos vinculados a poderes de oratória, intelectual, manifestação e heroísmo. Seus tipos mais puros são a dominação do grande demagogo, do profeta e do guerreiro heroico. O caráter da associação dominante é comunitário; quem manda é o “líder” e o tipo que obedece é o “apóstolo”. O quadro administrativo não decorre da sua qualificação profissional (como o funcionário); a seleção é feita conforme carisma (WEBER, 2005) e vocação pessoais. Inexiste o conceito racional de “competência”, assim como o estamental de “privilegio”. Não são aplicadas quaisquer orientações em função de regras, sejam elas na forma tradicional ou estatuída.

Apesar da reconhecida eficiência técnica da teoria weberiana, associada à Teoria Clássica da organização pela soma da Burocracia ao Taylorismo e Fayolismo, o modelo burocrático conceitual de Weber também recebe críticas por contradições apontadas, mais fortemente, quanto à concentração nos aspectos oficialmente instituídos da burocracia, desprezando as maneiras pelas quais eles são transformados por padrões informais, não incluindo, dessa forma, na análise, as tensões e os aspectos mais dinâmicos existentes nas

organizações formais. Em complemento a essa análise crítica, é apontado que, paralelamente à organização formal da comunidade de conveniência e de destino do burocrata, desenvolve-se uma organização informal que aparece sempre que surgem ameaças aos interesses atuais ou futuros do grupo. De acordo com Blau e Scott (1970, p. 49), muitos “estudos empíricos demonstram que padrões de amizade, sistemas não oficiais de intercâmbio e líderes ‘naturais’ aparecem para modificar os arranjos formais”.

Apesar da força da racionalidade e de estruturas e objetivos bem definidos visando à consecução da máxima eficiência, a organização burocrática (BRESSER-PEREIRA, 2004) não consegue prevenir e superar as fragilidades, incertezas e ambiguidades organizacionais, decorrentes das atividades e comportamento das pessoas no ambiente do trabalho. Portanto, paralelamente, são estabelecidas, no ambiente da organização, em menor ou maior intensidade, ações do domínio das anarquias organizadas, concepção teórica cujas principais características serão alvo de análise no item seguinte.

4.3. As anarquias organizadas

As anarquias organizadas são organizações que se caracterizam por objetivos ambíguos e insuficientemente partilhados, tecnologias frágeis, participações fluidas e desconexões organizacionais. A existência de realidades múltiplas é condição peculiar da anarquia organizada, e, ao mesmo tempo, plenamente identifica-

da com a estruturação organizacional universitária¹⁹, prevalecendo a disputa de pontos de vista e de entendimentos diferentes entre os segmentos de estudantes, servidores técnico-administrativos e professores, além de políticas diversas, originárias dos conselhos superiores e de órgãos governamentais e/ou de interesse de representações da sociedade. As organizações educativas são ecléticas: fixadas no passado, mas, ao mesmo tempo, procurando investigar o futuro; e conservadoras, mas buscando educar com horizonte e ênfase nas transformações e mudanças.

Diferentemente da associação política que a palavra anarquia tem com caos, ausência de normas, desordem e desrespeito, o conceito de anarquia organizada deve ser vinculado a um tipo de modelo teórico com regulamentos, participação, liberdade e responsabilidade compartilhada pelos membros da organização. Segundo o entendimento de Juan Bordenave (1994, pp. 11-12), como nenhum homem é uma ilha e, desde suas origens, “vive agrupado com seus iguais, a participação sempre tem acompanhado – com altos e baixos – as formas históricas que a vida social foi tomando”.

Segundo Cohen e March (1974), deve-se entender, como anarquias organizadas, os ambientes organizacionais que, em geral, apresentam as seguintes propriedades:

19 De acordo com a compreensão de Cohen e March (1974), apesar da identidade das universidades com as propriedades da anarquia organizada, deve ser ressaltado que essa teoria organizacional não é limitada às instituições de ensino.

- a. Objetivos problemáticos, resultantes de metas e objetivos pouco claros, contestados, de natureza conflituosa e, em algumas oportunidades, ambíguos. No exemplo da Universidade cujo objetivo é a tríade ensino, pesquisa e extensão, é comum o conflito e discussões sobre se o ensino e a pesquisa são mutuamente exclusivos ou não (CATANI, 2012), ou ainda, da incompatibilidade da ação docente com a execução de serviços, decorrentes de atividades de extensão. Essa complexidade quanto a objetivos obscuros, ambíguos e contraditórios também é enfrentada em níveis superiores da instituição, sendo comum que membros de colegiados, muitas vezes, não entendam o motivo pelo qual professores e pesquisadores lutam, intensamente, e não abrem mão de projetos e objetivos individuais em prol de ações de maior relevância para a Universidade e a sociedade. De acordo com o entendimento de Cohen e March (1974, p. 3), a “organização parece operar em uma variedade de preferências inconsistentes e mal definidas”.
- b. Tecnologia não clara - o uso da tecnologia não está claro e os membros da organização não compreendem seus próprios métodos, uma vez que a instituição utiliza-se de vários tipos de tecnologias, de acordo com as necessidades dos diversos participantes. Nas instituições de ensino, professores e administradores utilizam abordagens e metodologias variadas, às vezes,

não comuns, incompletas. Conforme Baldrige, Curtis, Ecker e Riley (1978), às vezes, as faculdades e universidades não sabem o que estão fazendo e/ou muitas vezes não sabem como fazê-lo.

- c. Participação fluida, caracterizada pela complexidade e imprevisibilidade de participação dos profissionais nas estruturas das organizações de ensino superior. Os participantes, muitas vezes, têm pouco conhecimento sobre a cultura e história institucional, bem como acerca do movimento dentro e fora da organização. O sistema admite a participação frouxa, como, por exemplo, o envolvimento ou não em reuniões em função do julgamento profissional sobre a importância do comparecimento. Alguns professores e os estudantes dedicam à instituição, apenas, parcela de seu tempo. De acordo com Cohen e March (1974, p. 3): “os limites da organização parecem ser incerto e em mudança”.

Semelhantemente ao que ocorre nas instituições de ensino, a comunicação, nas anarquias organizadas, é produzida a partir de diversas fontes e lugares e nunca há garantia de que ela está completa ou pode ser considerada a mais importante uma vez que a oportunidade de fala é dada a todos. Dessa forma, a comunicação pode vir plena de informações de disputas pessoais ou julgamento profissional. Essa realidade, às vezes, resulta em excelentes oportunidades para a

composição de consensos e em outras situações conduz a péssimos resultados e expectativas equivocadas de capacidades de liderança. Manning (2013) considera que, num contexto pós-moderno, a realidade não é estagnada ou estática e mesmo sendo possível comunicar aspectos da realidade transitória num momento de tempo, essa realidade muda no momento seguinte, tornando a comunicação incompleta e dinâmica.

Cabe, ainda, destacar que, em oposição à perspectiva de superação das falhas vivenciadas no processo de informação, o surgimento da comunicação eletrônica via Web, em geral, aumentou a complexidade dos procedimentos organizacionais de tomada de decisão já formado por múltiplas variáveis, devido à amplitude e à generalização das informações disponíveis e do aumento do número de interessados.

Avançando na teoria da anarquia organizada (Cohen, March e Olsen, 1972), Karl Weick desenvolveu estudos de conceituação das organizações como sistemas fracamente acoplados. São estes princípios organizacionais que compõem um conjunto de características teóricas específicas, que as diferencia das anarquias organizadas, que serão analisados.

4.4. Os sistemas debilmente articulados

Diferentemente da expectativa majoritária das pessoas de que os componentes que integram as organizações geralmente são bem acoplados através de articulações coesas e bem ajustadas, a realidade de mui-

tos estudos empíricos evidencia que, invariavelmente, esses componentes apresentam acoplamentos fracos e, especialmente, nas organizações educacionais entre os padrões estabelecidos, preponderam condições vinculadas a articulações débeis e/ou mecanismos fracamente acoplados nos diversos níveis institucionais.

Os sistemas fracamente acoplados²⁰ ou debilmente articulados²¹ caracterizam uma teoria organizacional cujas bases foram lançadas por Karl Weick (1976), compreendendo concepções teóricas, abrangendo perspectivas²² que se concentram como: nexos de causalidade, tipologia, efeitos diretos, compensações e resultados organizacionais.

Com base na perspectiva do nexo de causalidade, pesquisadores sem comprometimento com a defesa ou censura dos conceitos de acoplamento como ferramenta de gestão, tentando compreender as razões pelas quais alguns sistemas são fracamente acoplados e outros não, estruturaram esse conhecimento em torno de 3 (três) explicações regulares para essa questão: a indeterminação causal, a fragmentação do ambiente externo, e a fragmentação do ambiente interno.

- a. Indeterminação causal: corresponde à falta de clareza; racionalidade limitada em decorrência, entre outras coisas, de memórias, capacidades

20 Designação original na língua inglesa como “Loosely Coupled Systems”, conforme Weick (1976).

21 Terminologia associada a articulações fracas e relações frouxas e/ou débeis.

22 Definidas por Orton e Weick (1990) como Vozes.

de processamento de informação e formas de percepção de ambientes por parte das pessoas; conexões entre meios e fins; percepção seletiva; incerteza e ambiguidade. A universidade com sua estrutura flexível, e o processo de produção de conhecimento que requer uma dinâmica de autonomia ampla, é percebida como organização central nos estudos dos sistemas debilmente articulados. Weick (1976, p. 4) considera que, quando meios diferentes levam ao mesmo resultado, “pode-se argumentar que qualquer um dos meios está vagamente acoplado ao fim no sentido de que existem caminhos alternativos para alcançar esse mesmo fim”.

- b. Fragmentação do ambiente externo: geralmente associada às formas de estímulos dispersos vinculados a concepções, tais como: nichos de mercado especializados e dispersão geográfica; ou expectativas incompatíveis, muito próprias das organizações educativas na forma de harmonização das incompatibilidades entre as pressões técnicas e as institucionais, além da separação entre as estruturas formais e as reais atividades de trabalho.
- c. Fragmentação do ambiente interno: fonte de acoplamento que pode assumir formas internas variadas, como, por exemplo: tecnologias, ênfase moderada em objetivos e metas, estrutura, capacidade de resposta e pessoas envolvidas com múltiplas tarefas da organização. Considere-

rando o contexto das organizações escolares, Weick (1976) evidencia que outros elementos que podem ser encontrados frouxamente acoplados são administradores - sala de aula, processo - resultado, professores-professores, pais-professores e professor-aluno.

Quanto à perspectiva da tipologia, os pesquisadores entendem que enfatiza clareza descritiva e percebem acoplamento como uma expressão analítica em vez de um conjunto de proposições causais. Isso significa que a perspectiva da tipologia não está estruturada com base em causas ou efeitos, mas em função de diferentes tipos de estudos de acoplamento, conforme as seguintes 8 (oito) denominações: acoplamento entre os indivíduos, entre subunidades, entre organizações, entre níveis hierárquicos, entre organizações e ambientes, entre ideias, entre atividades, e entre intenções e ações.

- a. Acoplamento entre os indivíduos: quando na realização dos estudos, o indivíduo é considerado como a unidade de análise, tais como: desenvolvimento em equipe de esportes e relações dentro do sistema do poder judiciário.
- b. Acoplamento entre subunidades: situação compreendendo elementos estruturais que estão abaixo do nível da organização, porém acima do nível individual, como exemplo, nas organizações educacionais, as subunidades de sala de aula; e, nos hospitais, as subunidades de enfermagem.

- c. Acoplamento entre organizações: um tipo de relação débil das mais estudadas, compreendendo diferentes tipos de organizações, como federações, coligações e arranjos interorganizacionais; contemplando configurações em diversos níveis de gradações de acoplamento, variando de situações mais frouxas até a sistema fortemente acoplado.
- d. Acoplamento entre níveis hierárquicos: de forma geral, estudos sobre acoplamento entre níveis hierárquicos são muito comuns nas escolas, em função de continuadas avaliações que, frequentemente, são aplicadas em múltiplas dimensões nessas organizações, no entanto, como níveis hierárquicos são aspectos integrantes de todas as estruturas organizacionais, parece adequado considerar a existência de uma realidade de acoplamento fraco sempre que as comunicações entre diferentes níveis enfrentarem quaisquer dificuldades.
- e. Acoplamento entre organizações e ambientes: descrito como processo de interação entre a organização e seu entorno de inter-relacionamento, e, como exemplo, com o ambiente de clientes.
- f. Acoplamento entre ideias: associado às ideias incorporadas em metas, objetivos e políticas, indiretamente relacionados, às vezes, inconsistentes ou de relações entre objetivos poucos articulados.

- g. Acoplamento entre atividades: vinculado a ações, eventos ou ocorrências dentro das organizações, resultando em categorização como manifestações de acoplamento entre as atividades. Um exemplo desse tipo de estudo é o acoplamento entre problemas e escolhas, inerente ao processo da tomada de decisão.
- h. Acoplamento entre intenções e ações: relacionado à ancoragem de ideias a intenções e ações, tais como, estruturas oficiais e ordens acertadas, e acoplamento entre o planejado e a implementação. De acordo com o entendimento de Weick (1976, p. 15), a “intenção e ação são freqüentemente divididas dentro das organizações”.

Para os teóricos que defendem acoplamento como estratégia de gestão, a perspectiva de efeitos diretos é aquela que melhor proporciona efeitos específicos desejáveis. A modularidade, a variedade necessária e a discrição são os 3 (três) efeitos diretos de maior frequência ordinária. Orton e Weick (1990) incentivam os pesquisadores a analisar os conceitos dialéticos e evitar as variáveis unidimensionais.

- a. Modularidade: obtida por meio da diminuição do número das relações essenciais, pela supressão de relações desnecessárias, visando à obtenção de maior nível de independência entre módulos por meio de ligações frouxas em vez de conexões apertadas.
- b. Variedade necessária: caracteriza-se quando

seus elementos são importantes para identificar entradas com maior precisão, bem como os ambientes dos sistemas fracamente acoplados.

- c. Discrição: associada à capacidade de ação autônoma. Acoplamento entre atividades de informação e decisão, gerado por ambiguidades, proporcionando autonomia para coletores de informação.

A perspectiva de compensações se apoia em estratégias da gestão de liderança reforçada, atenção focada e valores compartilhados, para reverter situações insatisfatórias. Seus pesquisadores procuram fontes não evidentes de ordem de utilização pelos administradores para influenciar ações nas organizações. A esse propósito, Costa (1996, p. 92) explicita que a ambiguidade de *liderança* traduzir-se-á “nos momentos de escolha e de *decisão*”. Ainda, de acordo com a opinião de Costa e Figueiredo (2013, p. 187),

não é a existência de quadros de referência para a liderança escolar que, por si só, torna o exercício dos líderes mais autocrático ou gestor, mas sim o seu conteúdo específico, bem como as políticas que lhes subjazem e os regulamentam.

A teoria das compensações se revelou muito concreta nas organizações educacionais, quando da rede-

definição do papel dos administradores com base em resultados obtidos nas escolas.

Os investigadores da perspectiva dos resultados organizacionais procuram desenvolver previsão e mensurar os efeitos que o acoplamento fraco exerce sobre o desempenho das organizações. Inúmeras variáveis, entretanto, tornam essa perspectiva mais fraca do que a de efeitos diretos na questão do acoplamento como estratégia de gestão. Os resultados organizacionais concentram-se em 5 (cinco) táticas teóricas: persistência, buffer, adaptabilidade, satisfação e eficácia.

- a. Persistência: vinculada à resistência à mudança, à estabilidade e a operações contínuas. Estudos indicam que os sistemas fortemente acoplados se adaptam melhor à mudança total do que os sistemas fracamente acoplados e que, nestes, é mais difícil, para os gestores, as ações de planejar, controlar ou até de modificar métodos.
- b. Buffer: associado a ambiente de guarda e prevenção da disseminação de problemas, evitando, em alguns casos, ou reduzindo em outros, acontecimentos de contaminação com base em efeitos em cadeia.
- c. Adaptabilidade: está relacionada à assimilação, ao ajustamento e à acomodação da mudança. São propostos 3 (três) tipos de aplicação da adaptabilidade: a experimentação, representada por ações que desembaraçam a causalidade; o julgamento coletivo, representado por estratégia de decisão colegiada, por meio de pessoas

voluntárias com conhecimento e compreensão para discernir quanto aos julgados; e a oposição, condição de preservação do espaço de influência de dissidentes, minoria com entendimentos diversos, que causa resistência à capacidade de adaptação, oportunizando o aumento de chances para a adaptabilidade. Na concepção de Weick (1976, p. 7), é concebível que os sistemas de acoplamento frouxo preservem mais diversidade na resposta do que o sistema fortemente acoplado e, “portanto, podem se adaptar a uma gama consideravelmente maior de mudanças no ambiente do que seria verdadeiro para sistemas fortemente acoplados”.

- d. Satisfação: como, geralmente, os sistemas fracamente acoplados reduzem os conflitos entre os componentes do sistema, em função de os elementos não serem obrigados a concordar uns com os outros, criando menos ocasiões de conflito, para os investigadores dessa estratégia, o acoplamento fraco parece influir, positivamente, na satisfação do trabalho, melhorando a segurança, aumentando a visibilidade das ações e o intercâmbio social entre os empregados.
- e. Eficácia: possivelmente em decorrência da abrangência de significado do conceito de eficácia, para as pessoas, os estudos e análises sobre a eficácia do acoplamento ainda representam um debate muito amplo, propondo aos

pesquisadores envolvidos com essas investigações a importância da preservação da interpretação dialética de acoplamento.

Orton e Weick (1990) consideram que, para cada uma das 5 (cinco) perspectivas anteriormente descritas, diversas vezes o acoplamento fraco é limitado a uma variável unidimensional, tentação que deve ser combatida. Por outro lado, se o estudo de acoplamento for fortalecido como um conceito dialético, poderá facilitar o encaminhamento de soluções para diversas questões que atormentam os teóricos organizacionais. Ainda, conforme o entendimento dos autores, quando os pesquisadores entram nas organizações ficam surpresos ao descobrir que os membros da organização passam a maior parte do tempo pensando em conexões estruturais, em vez de desconexões estruturais.

A compreensão de dimensões estruturais flexíveis e do conceito de acoplamento pode colaborar com o aprofundamento dos pesquisadores no entendimento da complexidade e fluidez das estruturas organizacionais, semelhantemente ao fato de a racionalidade limitada ter levado os teóricos a estudar os métodos de tomada de decisão, em vez de exclusivamente os resultados. Apelando a olhares plurifacetados sobre a complexidade organizacional, Costa (2009, p. 1) entende que as organizações, contrariamente à visão tradicional ancorada na estabilidade, “manifestam níveis elevados de inconsistência, de descoordenação e de incoerência entre o *discurso*, a *decisão* e a *ação*”.

Nesse contexto, acoplamento fraco pode estimular os investigadores a estudar a estrutura em termos do que fazem as organizações em vez de simplesmente como algo que elas têm.

Avançando além do campo das imagens e avaliações conceituais, no próximo capítulo, são demonstrados alguns dados e informações resultantes do modelo da gestão em ação do Instituto Federal do Rio Grande do Norte. São expostas, ainda, metaforicamente, algumas características e aspectos organizacionais do IFRN.



Capítulo 5

O Instituto Federal do Rio Grande do Norte em ação

No contexto de classificação das organizações formais, o Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN) deve ser caracterizado como uma organização de serviços (BLAU e SCOTT, 1970), voltada para a oferta de ensino, pesquisa e extensão, em diversos níveis e modalidades da área da educação profissional, científica e tecnológica, com vistas ao atendimento anual das necessidades de uma clientela da ordem de 30.000 (trinta mil) pessoas, jovens e adultos, residentes, prioritariamente, nos municípios do Estado do Rio Grande do Norte.

No mapa de divisão político-administrativa do Rio Grande do Norte, constante da figura 6, é demonstrada a situação de distribuição geográfica dos 21 (vinte e um) *Campi* do IFRN sobre o território estadual.



Figura 6. Mapa dos municípios do Estado do Rio Grande do Norte, com destaque para aqueles que sediam os *Campi* do IFRN.

Fonte: Gabinete da Reitoria do IFRN.

Com ampla atuação educacional, por meio das instalações dos *Campi* em todas as regiões do Rio Grande do Norte, o IFRN, durante o exercício de 2014, atendeu 34.588 (trinta e quatro mil, quinhentos e oitenta e oito) estudantes em cursos de: formação inicial e continuada, educação profissional e tecnológica (nível técnico e superior), licenciatura e pós-graduação (aperfeiçoamento, especialização e mestrado), conforme demonstrativo da matrícula, por modalidade de curso, apresentado no quadro 2. É importante ressaltar que o funcionamento das atividades letivas dos *Campi* de Lajes e Parêitas somente foi iniciado no exercício de 2015, circunstância que conduz a situação exposta de matrícula 0 (zero) dessas Unidades, no ano de 2014.

CAMPUS	MATRÍCULA POR MODALIDADE DE CURSO						QUADRO DE SERVIDORES		
	FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA	TÉCNICO INTEGRADO	TÉCNICO SUBSEQUENTE	GRADUAÇÃO	PÓS-GRADUAÇÃO	TOTAL	TÉCNICOS-ADMINISTRATIVOS	DOCENTES	TOTAL
Apodi	645	607	153	94	0	1.499	48	58	106
Caicó	653	477	222	70	85	1.507	43	58	101
Canguaretama	469	41	76	0	0	586	30	25	55
Ceará-Mirim	558	78	64	0	0	700	34	22	56
Currais Novos	683	608	46	288	0	1.625	46	59	105
Ipangaçu	441	704	82	333	0	1.560	45	59	104
João Câmara	942	633	76	173	0	1.824	45	60	105
Lajes	0	0	0	0	0	0	14	1	15
Macau	524	572	191	160	0	1.447	44	62	106
Mossoró	637	753	535	196	39	2.160	59	80	139
Natal – Central	1.095	1.697	1.870	1.578	125	6.365	200	320	520
Natal – Cidade Alta	582	83	221	244	0	1.130	44	49	93
Natal – Zona Norte	482	636	127	103	0	1.348	44	61	105
Nova Cruz	621	431	486	0	0	1.538	38	55	93
Parelhas	0	0	0	0	0	0	14	1	15
Parnamirim	1.043	473	235	33	0	1.784	40	52	92
Pau dos Ferros	812	734	36	189	0	1.771	45	60	105
Santa Cruz	594	585	173	176	0	1.528	42	58	100
São Gonçalo do Amarante	212	417	351	69	0	1.049	40	59	99
São Paulo do Potengi	366	80	77	0	0	523	33	19	52

CAMPUS	MATRÍCULA POR MODALIDADE DE CURSO						QUADRO DE SERVIDORES		
	FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA	TÉCNICO INTEGRADO	TÉCNICO SUBSEQUENTE	GRADUAÇÃO	PÓS-GRADUAÇÃO	TOTAL	TÉCNICOS-ADMINISTRATIVOS	DOCENTES	TOTAL
Educação a Distância	586	0	2.253	669	1.136	4.644	22	25	47
SOMA	11.945	9.609	7.274	4.375	1.385	34.588	970	1.243	2.213

Quadro 2. Demonstrativo da matrícula, por modalidade de curso, dos *Campi* do IFRN no exercício de 2014, bem como do quadro de pessoal ativo do Instituto Federal.

Fonte: Quadro 9 (FERNANDES, 2015, p. 363).

Considerando comparativamente alguns dos dados detalhados no quadro anterior, encontra-se uma relação²³ professor-aluno da ordem de 1: 18,2, ou seja, uma média de 18,2 (dezoito vírgula dois) estudantes para cada professor, índice próximo ao indicador de 1:20 (um para vinte) para o funcionamento pleno dos *campi*, estabelecido em acordo de metas firmado entre o Ministério da Educação e os Institutos Federais. Relativamente ao

23 Em função das peculiaridades acadêmicas dos Cursos de Formação Inicial e Continuada, organizados em períodos específicos, no cômputo do cálculo foi considerado apenas 22.643 matrículas, ou seja, o número de estudantes regularmente inscritos nos cursos técnicos, de graduação e pós-graduação.

quadro de pessoal, cabe destacar o reduzido número de servidores do segmento técnico-administrativo no IFRN, cuja relação (0,78: 1) relativamente ao segmento docente, indica a necessidade de crescimento do quantitativo de pessoas nessa categoria até um equilíbrio de referência de 1:1 entre os dois segmentos. Essa situação, inicialmente, apontada no projeto de expansão nacional das unidades de ensino da rede federal.

Outra questão relevante é o resultado obtido no ano, relativamente ao parâmetro de identidade organizacional dos Institutos Federais quanto às modalidades da oferta de ensino regular, cuja exigência legal é de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de vagas para educação profissional técnica em nível médio, tendo o IFRN registrado 16.883 (dezesesseis mil, oitocentas e oitenta e três) matrículas nos cursos técnicos (soma de integrados e subseqüentes), alcançando o índice de 74,5% (setenta e quatro vírgula cinco por cento), ou seja, superando, com muita folga, a meta legalmente estabelecida.

Ainda no tocante aos dados referentes ao desenvolvimento educacional do IFRN, apresenta-se detalhamento, no quadro 3, do número de alunos concluintes²⁴ no ano de 2014, estruturado por *Campus* e modalidade de curso.

24 Em alguns *campi*, integram os quantitativos de conclusão dos Cursos de Formação Inicial e Continuada, turmas remanescentes do ano letivo de 2013, cuja programação acadêmica somente foi concluída no primeiro trimestre do ano civil de 2014; situação decorrente de 2 (dois) meses de greve deflagrada pelos servidores do IFRN no primeiro semestre do ano de 2013.

CAMPUS	CONCLUINTE POR MODALIDADE DE CURSO/2014					
	FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA	TÉCNICO INTEGRADO	TÉCNICO SUBSEQUENTE	GRADUAÇÃO	PÓS-GRADUAÇÃO	TOTAL
Apodi	891	59	49	37	0	1.036
Caicó	307	57	23	8	0	395
Canguaretama	148	0	0	0	0	148
Ceará-Mirim	133	0	0	0	0	133
Currais Novos	407	63	25	15	0	510
Ipanguaçu	397	119	8	8	0	532
João Câmara	698	49	6	10	11	774
Macau	432	10	28	11	6	487
Mossoró	1.459	100	99	3	3	1.664
Natal – Central	1.255	175	250	139	52	1.871
Natal – Cidade Alta	0	2	51	9	0	62
Natal – Zona Norte	313	44	18	3	0	378
Nova Cruz	424	0	78	0	0	502
Parnamirim	726	0	24	0	0	750
Pau dos Ferros	892	119	20	18	0	1.049
Santa Cruz	294	76	40	7	0	417
São Gonçalo do Amarante	244	0	22	0	0	266
São Paulo do Potengi	0	0	0	0	0	0
Educação a Distância	308	0	129	12	271	720
SOMA	9.328	873	870	280	343	11.694

Quadro 3. Demonstrativo do número de alunos concluintes nos *Campi* do IFRN, por modalidade de curso no ano de 2014.

Fonte: Quadro 10 (FERNANDES, 2015, p. 365).

Uma ponderação entre os números anuais revelados, nos quadros 2 (de matrículas) e 3 (de concluintes) do IFRN, indica, em termos gerais, uma taxa anual de conclusão de 33,8% (trinta e três vírgula oito por cento) da clientela de estudantes. Quanto aos cursos considerados da educação regular, os de graduação apresentaram o menor escore de conclusão: 6,4% (seis vírgula quatro por cento), enquanto a pós-graduação obteve o maior: 24,7% (vinte e quatro vírgula sete por cento). A pontuação média dos cursos técnicos (integrados e subsequentes) alcançou índice, apenas, da ordem de 10,3% (dez vírgula três por cento), sendo uma das conseqüências a falta do término do ciclo regular de estudos pelos estudantes, especialmente dos 4 (quatro) anos curriculares, previstos para os cursos integrados, devido ao reduzido tempo de funcionamento de alguns *campi*.

Dos dados apresentados no relatório da gestão²⁵ referente ao ano de 2014, vale destacar, na área da pesquisa e inovação, por exemplo, que os diversos *campi* foram contemplados com bolsas financiadas com recursos do orçamento do Instituto, num total de 228 (duzentas e vinte e oito) para o programa de iniciação científica e 60 (sessenta) para pesquisadores com potencial para a transformação do conhecimento científico e tecnológico em inovações, visando à geração de ativos de propriedade intelectual (patentes de invenção

25 Para maiores informações, ver o relatório na íntegra, no endereço: <http://portal.ifrn.edu.br/acessoainformacao/auditorias/relatorios-de-gestao/2014-relatorio-de-gestao/view>.

e modelos de utilidade, registro de software, etc.) e/ou de empreendimentos inovadores.

No âmbito da área de propriedade intelectual, o IFRN, em 2014, depositou 4 (quatro) patentes de invenção, em parceria com as Universidades: Federal do Rio Grande do Norte, Estadual do Rio Grande do Norte e Federal Rural do Semi-Árido; foram registrados 10 (dez) softwares, sendo 2 (dois) de autoria somente do IFRN e 8 (oito) em cotitularidade com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte; houve o registro de uma partitura de obra musical, publicada pela Editora do IFRN; e, ainda, o Estabelecimento recebeu o Prêmio Inventor 2014, concedido pela Empresa Petrobras por patente criada em parceria com a mesma, depositada no ano de 2013.

Com financiamento de projetos pela Finep - Inovação e Pesquisa, entidade do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, foram apoiadas 14 (quatorze) microempresas do Estado do Rio Grande do Norte dos segmentos têxtil, de alimentos e movelaria, visando à criação de núcleos de inovação para, entre outras coisas, identificarem fontes de fomento à inovação e inserirem a inovação no processo de gestão estratégica da empresa.

Concorrendo a edital nacional do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) de fomento à pesquisa aplicada nos Institutos Federais, o IFRN obteve a aprovação de 18 (dezoito) projetos, sendo 5 (cinco) na linha de Pesquisa, Desenvolvimento & Inovação; 1 (um) na linha de Extensão Tecnológica; 7

(sete) na linha de Torneios de Educação Profissional; e 5 (cinco) na linha de Soluções Inovadoras.

O Instituto promoveu o X Congresso de Iniciação Científica²⁶ e uma Mostra Tecnológica que ocorreram simultaneamente. Do Congresso, participaram 842 (oitocentos e quarenta e dois) autores vinculados a todos os *campi*. A Mostra Tecnológica contou com 85 (oitenta e cinco) autores. No geral, foram apresentados, no Congresso, 366 (trezentos e sessenta e seis) artigos, sendo 72 (setenta e dois) orais e 294 (duzentos e noventa e quatro) pôsteres; e integraram a Mostra Tecnológica 27 (vinte e sete) trabalhos, entre protótipos e *softwares*.

A produção de publicação dos docentes do IFRN, no período de 2012 a 2014 (últimos três anos), está detalhada no quadro 4. Entre impressos e eletrônicos²⁷, em 2014, foram publicados 35 (trinta e cinco) livros e 3 (três) anais de eventos.

26 Ver os Anais do evento em: http://portal.ifrn.edu.br/pesquisa/editora/livros-para-download/anais-do-x-congresso-de-iniciacao-cientifica-do-ifrn-pau-dos-ferros/at_download/arquivo.

27 Publicações disponíveis em: <http://portal.ifrn.edu.br/pesquisa/editora/livros-para-download>.

CAMPUS	NÚMERO DE LIVROS	NÚMERO DE RESUMOS	NÚMERO DE TRABALHOS COMPLETOS EM EVENTOS	NÚMERO DE ARTIGOS EM PERIÓDICOS	NÚMERO DE DOCENTES CADASTRADOS EM AÇÕES DE PESQUISA
Apodi	19	82	109	83	57
Caicó	11	23	56	36	58
Canguaretama	11	4	35	33	24
Ceará-Mirim	2	0	7	2	22
Currais Novos	9	32	81	38	58
Ipanguaçu	19	36	61	60	58
João Câmara	24	15	46	65	58
Lajes	0	0	2	0	1
Macau	19	26	35	40	62
Mossoró	27	23	132	51	80
Natal – Central	98	83	461	200	320
Natal – Cidade Alta	19	44	49	21	48
Natal – Zona Norte	17	41	80	26	61
Nova Cruz	6	6	68	41	57
Parelhas	0	0	0	0	1
Parnamirim	12	8	75	28	55
Pau dos Ferros	20	63	117	133	58
Santa Cruz	19	25	69	28	56
S. Gonçalo Amarante	10	4	125	23	60
São Paulo do Potengi	6	5	30	10	20
Educação a Distância	50	10	50	22	25
SOMA	398	530	1.688	940	1.239

Quadro 4. Demonstrativo da produção de publicação dos docentes do IFRN no período de 2012 a 2014.

Fonte: Quadro 11 (FERNANDES, 2015, p. 368).

Cabe ressaltar os dados que indicam uma publicação de, aproximadamente, 563 (quinhentos e sessenta e três) trabalhos completos em Eventos e 313 (trezentos e treze) artigos em Periódicos, anualmente, entre 2012 e 2014.

Dos 3 (três) periódicos de divulgação científica e tecnológica do estabelecimento educacional (Holos *online* – ISSN 1807-1600, Comércio Exterior – ISSN 2177-3939 e Dialectiké – ISSN 2359-1323), merece referência especial, em 2014, a revista Holos com produção de 6 (seis) volumes, perfazendo, ao todo, 177 (cento e setenta e sete) artigos técnico-científicos. Ademais, é motivo de registro no ano, que, dos artigos publicados, 277 (duzentos e setenta e sete) ocorreram em periódicos com Qualis Capes; que cerca de 358 (trezentas e cinquenta e oito) mil visualizações com tempo médio de 2 (dois) minutos e 22 (vinte e dois) segundos de acesso foram efetuadas no Portal do IFRN; e a evolução da 5^a (quinta) posição, em 2012, para a 2^a (segunda) colocação em 2013, conforme demonstrado no quadro 5, do *ranking* dos acessos às bases de periódicos, disponibilizados pelo Portal de Periódicos da Capes, realizados pelas comunidades acadêmicas do IFRN e das outras instituições universitárias (duas federais, uma estadual e duas particulares), instaladas no Rio Grande do Norte.

CLASSIFICAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES / 2013	BASE DE REFERÊNCIA		TEXTO COMPLETO		TOTAL	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
1º lugar: IES A	482.093	692.657	545.269	716.037	1.027.362	1.408.694
2º lugar: IFRN	5.831	86.969	5.474	80.064	11.305	167.033
3º lugar: IES B	26.687	60.092	32.736	55.538	59.423	115.630
4º lugar: IES C	20.532	64.752	7.337	5.719	27.869	70.471
5º lugar: IES D	18.795	20.059	10.487	9.007	29.282	29.066
6º lugar: IES E	0	0	0	55	0	55

Quadro 5. Demonstrativo dos dados de acesso das principais Instituições de Ensino Superior do Estado do Rio Grande do Norte ao Portal de Periódicos da Capes.

Fonte: Quadro 12 (FERNANDES, 2015, p. 369).

Os dados acima detalhados indicam um vertical crescimento de acesso às bases de pesquisa do Portal de Periódicos da Capes, por parte da comunidade acadêmica do IFRN, evoluindo de 11,3 (onze vírgula três) mil registros no ano de 2012 para 167,03 (cento e sessenta e sete vírgula zero três) mil em 2013.

Na complementação das informações sobre a tríade acadêmica ensino-pesquisa-extensão, o relatório da gestão do IFRN relativo ao exercício de 2014, evidencia, como resultados na área da extensão, o desenvolvimento de 202 (duzentos e dois) projetos nos então 19 (dezenove) *campi* em funcionamento, em diversas áreas temáticas, de acordo com as demandas da sociedade, tendo sido alvo de maior interesse as áreas de educação, saúde e meio ambiente. Os projetos atende-

ram e beneficiaram um público-alvo, em sua maioria externo, superior a 5.000 (cinco mil) pessoas, em atividades, tais como: treinamentos e cursos, promoção da cidadania com atividades voltadas para atendimento a crianças e idosos, capacitação em novas tecnologias, inclusão digital, melhorias das condições de trabalho, assessoria à formação de cooperativas, dentre outros.

Desses projetos, 2 (dois) realizados, em 9 (nove) *campi* do IFRN, tiveram financiamento por meio de recursos captados em edital externo, do Programa de Extensão Universitária da Secretaria de Educação Superior/Ministério da Educação, sendo um deles, com o objetivo de elaboração de material midiático para o Programa de Iniciação Tecnológica do IFRN executado pelo *Campus* de Educação a Distância (EAD), e o outro com a finalidade de Fortalecimento das Políticas Públicas Relacionadas às Ações Ambientais nos Municípios, desenvolveu-se em Caicó, Currais Novos, Ipanguaçu, João Câmara, Mossoró, Natal, Pau dos Ferros e Santa Cruz. Envolveu 540 (quinhentos e quarenta) alunos e 60 (sessenta) professores de 18 (dezoito) escolas, que realizaram ações de educação ambiental e sensibilização das comunidades por meio de mutirões de limpeza, gincanas, elaboração e distribuição de cartilha e atividades de educação ambiental porta a porta.

No âmbito do Programa Pronatec, diretamente financiado pelo governo federal, foram ofertados cursos em 15 (quinze) *campi*, atendendo a uma clientela de 2.805 (dois mil, oitocentos e cinco) estudantes por meio de 38 (trinta e oito) diferentes cursos organizados

em 111 (cento e onze) turmas. Uma referência de cidadania dentro do Pronatec é o programa Mulheres Mil (destinado a mulheres em condições de risco social), cuja execução por meio de 31 (trinta e uma) turmas de 11 (onze) cursos diferentes, totalizando 918 (novecentas e dezoito) vagas, também recebeu apoio e investimentos da área de extensão, quando da realização em 12 (doze) *campi*.

No exercício de 2014, o Instituto Federal do Rio Grande do Norte fez a pactuação de 444 (quatrocentos e quarenta e quatro) convênios com instituições públicas e privadas para oferta de estágios aos alunos dos vários *campi* e firmou 1.125 (hum mil, cento e vinte e cinco) termos de compromisso para realização de estágios de estudantes, conforme parâmetros e números constantes do quadro 6.

CAMPUS	2012		2013		2014	
	Nº DE CONVÊNIOS	Nº DE ESTÁGIOS	Nº DE CONVÊNIOS	Nº DE ESTÁGIOS	Nº DE CONVÊNIOS	Nº DE ESTÁGIOS
Apodi	28	78	52	70	31	138
Caicó	11	7	41	23	27	41
Currais Novos	32	23	58	20	6	08
Ipanguaçu	22	30	26	14	3	06
João Câmara	33	8	37	15	7	09
Macau	12	16	26	19	0	0
Mossoró	69	145	59	128	84	182

CAMPUS	2012		2013		2014	
	Nº DE CONVÊNIOS	Nº DE ESTÁGIOS	Nº DE CONVÊNIOS	Nº DE ESTÁGIOS	Nº DE CONVÊNIOS	Nº DE ESTÁGIOS
Natal – Central	163	382	129	378	138	473
Natal – Cidade Alta	17	0	4	12	5	14
Natal – Zona Norte	95	176	59	95	41	65
Nova Cruz	5	5	32	32	19	47
Parnamirim	6	9	1	17	15	41
Pau dos Ferros	19	37	23	25	44	47
Santa Cruz	16	13	29	66	14	27
São Gonçalo do Amarante	2	0	5	5	10	27
SOMA	530	929	581	919	444	1.125

Quadro 6. Demonstrativo dos números de convênios firmados com empresas e entidades para oferta de vagas para estágios e dos encaminhamentos de estudantes para estágios no período de 2012 a 2014.

Fonte: Quadro 13 (FERNANDES, 2015, p. 371).

Os números do quadro 6 demonstram que houve um crescimento da ordem de 22% (vinte e dois por cento) nos encaminhamentos de estudantes para realização de estágios no ano de 2014, comparativamente com os anos de 2012 e 2013 (período de certa estabilidade), enquanto no tocante aos convênios pactuados com empresas e entidades públicas e/ou privadas para o recebimento de estagiários, cumulativamente, até o ano de 2014, foi atingida, no mesmo período, a

marca de 1.555 (hum mil, quinhentos e cinquenta e cinco) instrumentos de parceria e/ou cooperação.

Nos diversos *campi*, aconteceram eventos de caráter técnico-científico, tecnológico, artístico-cultural e desportivo durante o ano, num total da ordem de 195 (cento e noventa e cinco), compreendendo Semanas de Exposições Científica, Tecnológica e Cultural e de Desporto; o II Simpósio de Extensão, envolvendo institutos federais do Norte e Nordeste; o I Fórum de Extensão do Oeste Potiguar, em parceria com a Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa) e a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN); Jogos *intercampi*, em competições estaduais e dos institutos da região Nordeste e, especialmente, a organização e execução da 6^a. edição dos Jogos dos Institutos Federais no *Campus* Natal Central, evento disputado em 11 (onze) modalidades desportivas, envolvendo a participação de mais de 1.000 (hum mil) atletas de 35 (trinta e cinco) instituições da Rede Federal.

A partir da observação relativa às informações dessa parcela de resultados acadêmicos referentes ao ano de 2014 do Instituto Federal do Rio Grande do Norte, é possível perceber que se trata de uma organização com múltiplos objetivos e finalidades educativas, com atuação multifacetada territorialmente desconcentrada.

Entretanto, gestores ouvidos em entrevistas, expressaram preocupações com conflitos em relação às características multiníveis e *multicampi* do modelo organizacional adotado pela Instituição, vislumbrando a necessidade da delimitação da ação à área da educa-

ção profissional técnica em nível médio e tecnológico, como possível maneira de continuar assegurando a qualidade de sua atuação, devido à própria experiência histórica do Instituto nesses níveis de ensino.

Nessa direção, como exemplo, destaca um dirigente:

É completamente diferente o professor atuar por exemplo no PROEJA [Programa de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos], atuar numa pós-graduação, atuar no ensino médio integrado, porque implica em outra metodologia de trabalho até de relação com o aluno, é tudo diferente. Seria interessante não ter um *campus* trabalhando com tudo [...] porque é muito mais difícil o professor atuar em todos esses níveis e modalidades. Fazendo tudo é difícil conseguir focar e imprimir essa qualidade.

E um outro:

Em termos de estrutura, os *campi* também não estão preparados para a oferta multinível. A nossa estrutura é voltada para o ensino técnico, mas ficam querendo a qualquer custo criar condições como se fossemos universidade.

Na realidade, descobre-se, na investigação, que as percepções dos dirigentes da instituição demarcam objetivos ambíguos e insuficientemente partilhados, assim como desconexões organizacionais, próprias de uma organização caracterizada como anarquia organizada. Assim, para alguns, a atuação multinível é positiva, porque favorece o atendimento às demandas educacionais locais. Para outros, essa atuação pode comprometer a qualidade da formação profissional oferecida. Entretanto, todos sinalizam para a preocupação que deve existir visando assegurar a responsabilidade social da organização, condição que, numa dimensão ética para uma casa de educação, na compreensão de Dias Sobrinho (2005, p. 92), “consiste essencialmente na realização rigorosa dos valores acadêmicos”.

Com efeito, por meio dos estudos, foi possível obter o entendimento de atores da organização, visto que as mudanças que perpassam o IFRN não estão claramente sendo assumidas por toda a comunidade, havendo contradições, ambiguidades e imprecisões, numa perspectiva de ser quase impraticável que um *campus* desenvolva, ao mesmo tempo e com qualidade, as funções de escola politécnica de nível médio, de educação de jovens e adultos, e de educação superior (graduação e pós-graduação).

Analisando o contexto de transformação, vivenciado na Europa, envolvendo a produção e a difusão de conhecimentos, Magalhães (2006, p. 13) argumenta que a educação superior está a viver uma identidade esquizoide:

terciária, pós-secundária, educação fundada na investigação, educação vocacional, etc. Esta situação requer um esforço de reflexividade que, ao mesmo tempo que recusa a procura essencialista de uma ‘ideia’ de ensino superior, enfatiza a necessidade de promover uma perspectiva de educação que não soçobre ao pobre paradigma da adaptabilidade, segundo o qual o critério de utilidade de uma dada instituição é directamente proporcional à sua capacidade de sobreviver às mudanças operadas no seu ambiente organizacional.

Na visão de Dias Sobrinho (2005, p. 33), as ambiguidades e impressões que emergem no contexto das instituições educacionais ocorrem porque, a cada tempo e em cada lugar, vivem “as tensões da sociedade e responde a muitas de suas demandas, ora com mais, ora com menos autonomia, porém, jamais imune a contradições”. Ainda, segundo o autor, mesmo que se reconheça

amplamente a importância da educação, sempre resta a sensação, também largamente veiculada, de que as práticas educativas não satisfazem as funções e demandas que lhe são atribuídas, mesmo que se devesse reconhecer que as ori-

gens dessas deficiências estão em outros lugares. (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 36).

A concepção teórica de que cada *campus* intrinsecamente deve atuar nos diversos níveis e modalidades da educação nacional, em função dos objetivos e autonomia atribuídos por lei aos Institutos Federais, não se sustenta no plano da ação, devido à falta de estruturação e de condições organizacionais, inclusive de pessoal; ao contrário, conduz a organização a um multitarefismo de riscos incomensuráveis no tocante à qualidade do trabalho desenvolvido, não existindo clareza para os resultados, aspecto que Dias Sobrinho (2005, p. 41) aborda na visão de que se “não há tempo para entender o que velozmente ocorre hoje, o futuro se coloca como uma grande incerteza”, evidenciando ainda que um dos maiores

problemas que surgem relativamente aos resultados é que nem sempre os principais agentes a praticar no cotidiano uma reforma educativa – os professores – a internalizam como um valor. Em muitos casos, a comunidade educativa não se compromete com a reforma, não a discute, não a internaliza. (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 168).

Entende-se, em conformidade com essas múltiplas variáveis, ser adequado e importante recorrer à sociologia interpretativa, na perspectiva paradigmática de Bur-

rell e Morgan (1979) de compreender o mundo como ele é, bem como a natureza fundamental do mundo social em nível da experiência subjetiva, para a compreensão da natureza do *status quo* e realidade organizacional do IFRN, bem como o entendimento de algumas perspectivas, configurações, ações e procedimentos desenvolvidos na organização, especialmente quanto à dinâmica interna da administração.

Nesse contexto, os estudos sobre as representações do “instituto racional/burocrático”, do “instituto anárquico” e do “instituto debilmente articulado” são necessários para mostrar alguns relevantes aspectos organizacionais da ação do IFRN; uns analíticos e interpretativos; outros de características descritivas. Por fim, ainda neste capítulo, busca-se uma conexão desses aspectos com os princípios do “modo de funcionamento díptico da escola como organização”, na expectativa de identificar uma modelagem representativa da realidade do IFRN, nas perspectivas das dimensões burocrática e anárquica, considerada a convergência de débeis articulações (WEICK, 1976).

5.1. O “instituto racional/burocrático”

Conceitualmente, cabe a associação da organização Instituto Federal a imagens múltiplas (atuações *multi-campi* e multinível, além de circunstâncias multifacetadas e híbridas), o que parece “estar a assumir simultaneamente múltiplos e diversos *selves*” (MAGALHÃES, 2004), situação favorável a incertezas e não efetividade

de ações. Contudo, a confrontação da estruturação do IFRN com as características das organizações burocráticas permite um delineamento de imagem organizacional permeada de muitas racionalidades, próprias dos sistemas burocráticos.

É central, na administração do IFRN, a existência de princípios e características de legalidade, com a estrita submissão normativa à Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que definiu os objetivos dos Institutos Federais, procurando a organização alcançá-los de modo coeso e sistemático, de forma racional, apoiando-se num Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e no Projeto Político-Pedagógico (PPP), documentos unificados de caráter oficial²⁸ de identidade, com abrangência para todo o Instituto Federal do Rio Grande do Norte, por conseguinte, de concentração da política organizacional e estratégicas, que oportunizam os ajustamentos dos meios para a obtenção dos fins, na perspectiva de uma previsibilidade máxima. Outrossim, baseado em investigação realizada em Portugal sobre a evolução da organização e gestão escolar, João Barroso (2005, p. 74) afirma que a história da escola é marcada “por uma tensão permanente entre uma ‘racionalidade administrativa’ e uma ‘racionalidade pedagógica’ que configuram dois modos distintos de regulação”.

No Instituto Federal, a Reitoria absorve e representa o poder formal-legal centralizador de regulação (leis, de-

28 Para conhecimento do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e do Projeto Político-Pedagógico (PPP) do IFRN, visitar o site: <http://portal.ifrn.edu.br/>.

cretos, portarias, instruções normativas, acórdãos, resoluções, pareceres, notas técnicas, etc) do “Estado”, como órgão executivo da autarquia, detentora de autonomia didático-pedagógica, patrimonial, financeira, administrativa, disciplinar e de gestão de pessoas.

Conforme demonstrado no quadro 7, entre 2009 e 2014, o Gabinete do Reitoria/IFRN emitiu 13.783 (treze mil, setecentas e oitenta e três) portarias de regras e/ou determinação de formalidades, para cumprimento no âmbito da organização.

ANO / ESPECIFICAÇÃO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Quantidade de Portarias emitidas pelo Gabinete do Reitor do IFRN	1.597	1.694	2.470	3.642	1.789	2.591	13.783

Quadro 7. Demonstrativo do quantitativo de Portarias, emitidas pelo reitor do IFRN no período de 2009 a 2014.

Fonte: Quadro 14 (FERNANDES, 2015, p. 382).

Tomando-se, por referência, o ano de 2014, quando houve 243 (duzentos e quarenta e três) dias úteis de trabalho na cidade de Natal-RN²⁹, para uma expedição de 2.591 (duas mil, quinhentas e noventa e uma) portarias, constata-se que foram emitidas, apenas, pelo Gabinete da Reitoria, diariamente, cerca de 10,66 (dez, vírgula sessenta e seis) portarias durante todo o exercício de 2014.

²⁹ Município de localização das instalações físicas da Reitoria do IFRN.

A administração do IFRN é pautada por um amplo arcabouço burocrático de normas³⁰ escritas, compreendendo: o Estatuto, o Regimento Geral, o Regimento Interno do Conselho Superior (Consup), o Regimento Interno do Colégio de Dirigentes (Codir), o Regimento Interno do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Consepex), o Regimento Interno da Reitoria e o Regimento Interno dos *Campi*, que estabelecem, detalhadamente, competências, vinculações complementares e de subordinação, além da sistematização da execução de atividades e funcionamento de órgãos e unidades, visando ao atingimento dos fins legalmente instituídos. No entendimento de Berger (1983, p. 44), a “lógica do comportamento administrativo é determinada por processos burocráticos”, ressaltando ainda que o funcionamento da máquina burocrática é sempre

muito parecida em toda parte, quer na Igreja Metodista, numa repartição do governo federal, na General Motors ou no Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Veículos Automotores. (BERGER, 1983, pp. 44-45).

Compondo, ainda, o domínio burocrático baseado em diretrizes estatutariamente estabelecidas pelo Conselho Superior (Consup), Colégio de Dirigentes (Codir) e

30 Para maiores informações sobre o Estatuto e os regimentos aqui relacionados, visitar o site: <http://portal.ifrn.edu.br/>.

Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Consepex), de acordo com os dados apresentados no quadro 8, no período de 2009 e 2014, esses Colegiados aprovaram 662 (seiscentos e sessenta e dois) documentos formais, com decisões envolvendo as diversas áreas de funcionamento da organização.

ANO / ESPECIFICAÇÃO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Quantidade de Resoluções do Consup	81	33	71	100	31	53	369
Quantidade de Deliberações do Codir	03	04	12	09	15	09	52
Quantidade de Deliberações do Consepex	-	14	18	63	97	49	241
Soma	84	51	101	172	143	111	662

Quadro 8. Demonstrativo do quantitativo de Resoluções e/ou Deliberações expedidas pelo Conselho Superior, Colégio de Dirigentes e Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão no período de 2009 a 2014.

Fonte: Quadro 15 (FERNANDES, 2015, p. 383).

Semelhantemente à comparação realizada quanto à emissão de portarias pelo Gabinete da Reitoria no ano de 2014, referente aos dias úteis de trabalho na cidade de Natal-RN, no caso dos Colegiados, com uma produção de 111 (cento e onze) deliberações no exercício, o resultado indica uma ordem média de expedição de 1 (uma) Resolução ou Deliberação a cada 2 (dois) dias, mais 90 (minutos) dos dias regulares de expediente durante o ano.

Esse amplo dossiê normativo representa um indicativo da predominância do consentimento sobre a coerção

nas relações sociais dentro da organização, esta última caracterizada como fator de segunda ordem, por meio de padrões disciplinares, influenciadores de condutas e atitudes organizacionalmente esperadas como referência. Do conjunto, emerge um sistema racional de divisão de trabalho de feição hierárquica. Avaliando as bases de direitos, deveres e conduta legítima dos membros nas organizações burocráticas, Virgínio Sá (1996, p. 147) adverte que “ficar aquém das atribuições normativamente impostas significa negligência [...] Ultrapassar o quadro preciso da área de intervenção legal significa abuso de poder”.

No topo do Instituto Federal, encontra-se a estrutura administrativa da Reitoria, representada por um organograma do tipo vertical (figura 7), cuja configuração integra os órgãos responsáveis pelas políticas institucionais, definidas numa perspectiva de racionalização de recursos e consecução da máxima eficiência.



Figura 7. Organograma de referência da Reitoria - órgão central executivo do IFRN.

Fonte: Gabinete da Reitoria do IFRN.

No patamar dos *Campi*, unidades educacionais executoras da função social do IFRN, cada organograma (figura 8) apresenta as mesmas concepções teóricas do modelo vertical em linha da Reitoria, ficando, assim, demonstrada a hierarquia de autoridade por níveis de subordinação e poder de decisão. O exercício da autoridade é legitimado pela legislação governamental e por normas e regras internas de funcionamento institucional.

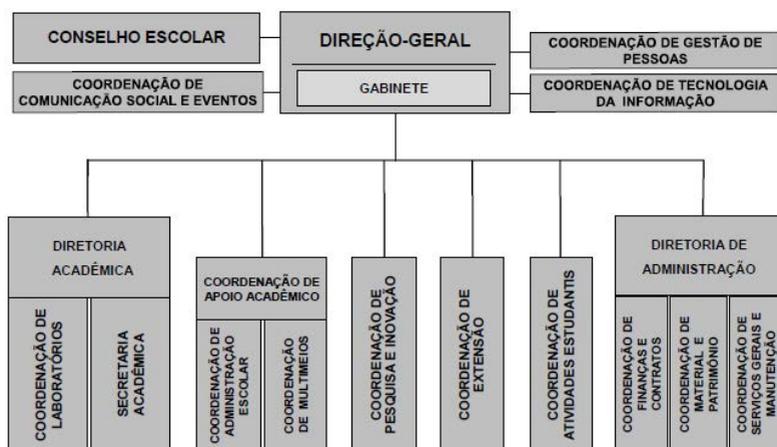


Figura 8. Organograma de referência dos *Campi* do IFRN, implantados com base no projeto de expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica.

Fonte: Gabinete da Reitoria do IFRN.

Os cargos e funções diretivas ou de coordenação são preenchidos na organização por meio de mandatos e/ou designações, por servidores ocupantes dos planos das carreiras docente ou de técnico-administrativo, cabendo ao servidor um acréscimo financeiro a

título de gratificação durante a permanência na função de gestão, independentemente dos critérios de progressão, direitos e deveres funcionais, estabelecidos na sua respectiva carreira, regularmente convencionados desde o ingresso em função de concurso público até o ato de aposentadoria por tempo de serviço.

Apesar da conformidade em vários aspectos, constata-se que o modelo racional/burocrático não consegue contemplar explicações acerca de diversos fatores organizacionais encontrados na estruturação do IFRN, especialmente no que diz respeito à formulação e execução das políticas, num sistema matricial híbrido com articulações frágeis, inclusive compreendendo poder fundamentado em conhecimento especializado, além de ampla conjuntura de poder não-formal. Essa situação corrobora a percepção de Manning (2013), para o caso das universidades, de que as questões de poder e autoridade têm sido fatores geradores de conflitos nos *campi*.

5.2. O “instituto anárquico”

Ao observar o IFRN numa perspectiva das anarquias organizadas, em consonância com a compreensão de Lima (2011a, p. 33), de que qualquer organização, e, especialmente, as “organizações educativas e outras organizações públicas, pode ser entendida, pelo menos parcialmente, como uma anarquia organizada”; é possível identificar várias incertezas e ambiguidades da organização instituto federal, condições peculiares

à imagem do modelo anárquico, por exemplo, a tomada de decisões, às vezes, sem base em metas claras.

A estrutura reitoria-*campi* de tecnologia matricial produz, no Instituto, várias indefinições quanto às linhas de responsabilidade e/ou autoridade. Dessas inconsistências, muitas são originárias da autonomia acadêmica exercida pelo poder dos peritos, das estruturas informais, implementadas pelos atores organizacionais ou decorrentes de conflitos, percepções e ações diversas casualmente vivenciadas e sem claras conexões, mas algumas têm procedência a partir do próprio marco legal do sistema burocrático de sustentação da organização.

Em princípio, as características da macroestrutura organizacional legalmente definida, de autonomia administrativa e financeira dos *campi*, relativamente ao poder central (reitoria), conduzem, na ação, a ambiguidades nos processos decisórios em decorrência de objetivos não partilhados e inconsistentes, especialmente na ação de articulação da reitoria com os *campi*, os quais, muitas vezes, são levados por interesses divergentes entre o plano das intenções e o plano da ação.

A função social dos *campi*, articulada ao aspecto de territorialidade, encontra, no modelo da anarquia organizada, condições de flexibilidade favoráveis à adequação do Instituto Federal aos fatores ambientais locais, preservando, contudo, as consequências dessas alterações para o todo da organização. Embora as organizações, muitas vezes, sejam vistas como estruturas em que o conflito é resolvido através da negociação,

segundo Cohen e March (1974, p. 81), em várias situações, “uma organização é uma coleção de escolhas que procuram problemas, problemas e sentimentos em busca de situações de decisão em que possam ser exibidas”.

No Instituto, num contexto de “uma organização composta de organizações” (FERNANDES, 2008), os *campi* atuam remodelando os objetivos firmados a partir da reitoria, materializando-se, assim, a falta de intencionalidade única da ação organizacional. Na prática, existem, nos *campi*, percepções e ações inerentes à natureza anárquica de uma estrutura dispersa, de ambiguidade da missão educativa e prioridades do IFRN, o que vai além das contradições da organização escola levando a “infidelidades normativas”, na concepção de Lima (2011a, p. 115), “de margens de *autonomia relativa*, o que lhes permite umas vezes retirar benefícios da centralização e, outras vezes colher vantagens de iniciativas que a afrontam”.

No enfoque organizacional do Instituto Federal do Rio Grande do Norte, de estruturação numa perspectiva divisionalizada, para a instituição atuar com eficiência, conforme preconiza Mintzberg (1995), é necessário que cada Unidade funcione como um conjunto integrado submetido a um conjunto de medidas de desempenho. Na prática, o funcionamento na forma de semiautogoverno dos *campi*, gera outras perspectivas, concorrendo para origens de incertezas: a não indicação dos diretores-gerais dos *campi* pela rei-

toria³¹, além de dificuldades enfrentadas nos processos de comunicação e de disseminação e apropriação das decisões dos órgãos colegiados superiores junto à comunidade, bem como carência de adequados sistemas de informações da gestão e de controle e acompanhamento das ações dos *campi*. Concretamente, vislumbra-se que as decisões são produzidas em consequência do sistema, num contexto de articulações fracamente conectadas.

A estrutura matricial, derivada da autonomia *multicampi*, conduz a ambiguidades na ação da política institucional de pesquisa e extensão, pela não garantia de sintonia entre as diretivas da reitoria e a compreensão das respectivas unidades dos *campi*, e, ainda, pela intervenção de órgãos sistêmicos na ação dessas unidades, causando fragilidades ao processo.

Dessa forma, a expectativa normativa de atuação na oferta educacional multinível é uma fonte de ambiguidades quanto a objetivos, tecnologia e configurações na organização. Acerca de ambiguidades na consecução de metas vinculadas ao ensino, pesquisa e extensão, cuja integração a longo tempo é objetivo nas universidades, de acordo com Manning (2013), argumentos acalorados ardem se o ensino e a pesquisa são ou não mutuamente exclusivos, além de como o serviço de extensão deve ser para a vida docente.

31 Para melhor entendimento quanto ao processo de escolha de reitor e diretor-geral dos *campi* no âmbito dos Institutos Federais, ver o Decreto nº 6.986, de 20 de outubro de 2009, publicado no Diário Oficial da União de 20/10/2009 - Edição extra.

O plano único da carreira docente é constituído pelo cargo de Professor de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, cujo critério de concurso público, para ingresso no quadro de pessoal do Instituto Federal, se restringe ao fato de o candidato ser portador de graduação, em face da sua atuação na educação técnica em nível médio. De forma ambígua, no desenvolvimento da ação acadêmica, o docente, igualmente, atuará em cursos de graduação e pós-graduação, níveis de ensino em que será exigida a titulação *stricto sensu*, visando atender às exigências da legislação nacional de avaliação do ensino superior, a que os institutos federais também estão submetidos. Acerca do sistema de avaliação do ensino superior brasileiro, Castro e Nunes Eussen (2012, p. 312) afirmam que é importante considerar que

a avaliação tem um papel decisivo na criação de uma comunidade acadêmica crítica, pelas discussões que envolvem sua prática, por meio da autocritica e pelas reuniões produtivas que ela provoca. No entanto, ela poderá se desvirtuar quando atuando como instrumento de manipulação, exercício de poder, punição, mecanismo de pressão e/ou forma de controle.

Não existe delimitação para níveis de atuação dos *campi* do IFRN no tocante aos objetivos da oferta edu-

cacional; cada *campus* exercita, de acordo com as condições de que dispõe, as finalidades e objetivos previstos para a organização instituto federal, com base em decisões frágeis, negociadas com dirigentes superiores, decorrentes de situações surgidas no processo, de formas momentâneas, que se apresentam, mas que não se apoiam em bases de planejamento de médio e longo prazo. Parece real a preocupação de dirigentes na consequência eleitoral de suas ações, pela priorização da satisfação da comunidade e problemas do momento, em detrimento de escolhas visando à garantia de, a longo prazo, a organização educacional vir a ser melhor.

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), elaborado, participativamente, pela comunidade escolar, é modelado pelas autonomias usufruídas pelos atores e segmentos organizacionais, prevalecendo seus interesses, informações e interpretações da realidade de oportunidades e desafios da organização. Essa situação, inevitavelmente, privilegia uma perspectiva de conforto funcional, de coordenação frouxa, em vez dos riscos de controles rígidos a partir da definição do interesse da sociedade quanto ao rumo da organização.

As decisões dos colegiados superiores, os quais foram criados pela lei dos institutos federais, o Conselho Superior e o Colégio de Dirigentes, bem como regulamentações expedidas pela reitoria convivem com variados direcionamentos e interpretações em nível de diretorias dos *campi*, invariavelmente de adequação das orientações normativas aos interesses e realidades da ação dos atores. Considerando as competên-

cias do Conselho Superior de, entre outras, aprovação de: estatuto, regimentos, Projeto Político-Pedagógico Institucional (PPI), Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), criação/extinção dos cursos ofertados e de resoluções sobre o funcionamento da Reitoria e dos *Campi*, do ponto de vista estratégico, no entendimento de Jesué Silva (2014, p. 59), “o Conselho Superior é que garante que os Institutos Federais tenham uma *identidade*”.

Na ação dos *campi*, o prescrito regimental, para o preenchimento dos cargos e funções de confiança, não é regularmente seguido, sendo as designações decorrentes, às vezes, da escolha do diretor-geral e, às vezes, resultantes de processos eleitorais de consulta à comunidade de servidores diretamente envolvida com a unidade administrativa, alvo da designação. No caso de uma diretoria acadêmica, por exemplo, participam da consulta os professores e servidores técnico-administrativos lotados na diretoria e, quando se trata de uma diretoria administrativa, são consultados os servidores lotados no referido órgão.

Verificam-se, assim, tecnologias frágeis, desconexões e acoplamentos fluídos na dinâmica da organização educativa IFRN, numa condição de mediação de forças entre a burocracia e a anarquia organizada e outras metáforas.

5.3. O “instituto debilmente articulado”

A concepção estrutural do IFRN se assemelha a uma “federação interdependente de *campi*” relativamente autônomos quanto à conformidade e atuação regional, vinculados à realidade social dos respectivos territórios, integrados por acoplamentos frouxos (ORTON E WEICK, 1990) com a reitoria (sede). Essa imagem é coerente com a compreensão exposta por Weick (1976) de que, em contraste com a imagem predominante, que os elementos nas organizações são acoplados através de ligações densas e apertadas, esses elementos são frequentemente vagamente acoplados.

Por outro lado, essa condição representativa de débil articulação é confrontada com o Projeto Político-Pedagógico (PPP), com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e com o quadro de pessoal unificado, além dos marcos legais da estruturação burocrática de constituição e funcionamento da organização. Isso vem caracterizar a existência, de fato, de uma situação de planejamento, de consensos na busca por objetivos gerais, ou seja, que a estrutura e ações organizacionais, mesmo que debilmente, estejam submetidas a articulações de caráter burocrático.

A vocação burocrática das regulações regimentais, dos atos normativos e diretivas dos órgãos colegiados superiores e reitoria, tem sua força enfraquecida por articulações e acoplamentos que se concretizam frágeis junto aos *campi*, pelo confronto com as realidades e interesses das comunidades locais. Isso significa que

as orientações elaboradas, no âmbito dos referidos órgãos colegiados, devem ser avaliadas e reinterpretadas sob o referencial da conjuntura real do ambiente de efetivação da ação organizacional.

No âmbito desse contexto, para o caso concreto do projeto de escola, Costa (2003, p. 1329) explicita:

a questão da imposição normativa – por meio da aplicação obrigatória e generalizada a todas as escolas e centralmente decretada – parece assumir mesmo uma certa contradição com a própria noção de projecto, já que, nesse caso, perder-se-ia aquilo que lhe é mais intrínseco: a iniciativa, a intenção, a adesão natural e voluntária, o relevo dado ao actor como autor do seu próprio projecto.

A reitoria e os *campi* desenvolvem uma dinâmica de equilíbrio entre as estruturas formais e as regras e mecanismos informais, originando consequentes articulações débeis entre a autonomia e o controle, e interesses e coordenação, numa relação de coexistência. Essa realidade é atestada por situações de dificuldades no processo relacional de rotinas e funcionalidades entre as estruturas das diversas Unidades Administrativas. Na prática, quanto mais poder for delegado aos *campi*, maior será a independência deles para com a reitoria, independência essa que deveria ser corretamente exercitada.

Essa situação conceitual é própria para o desenvolvimento de sistema de controle de desempenhos, contudo essa realidade não é identificada na ação metodológica organizacional. É possível perceber que níveis de independência, nas relações entre a reitoria e os *campi*, estão associados a condições de autonomia que, nos sistemas de ensino, conforme o entendimento de Magalhães (2001, p. 138), parece ter caráter paradoxal, ambíguo, “que dá a autonomia conferida pelo sistema político às instituições escolares o caráter híbrido, isto é, de mistura de regulação estatal e de lógica de auto-regulação”.

No desenvolvimento da ação acadêmica, não se observa uma prática coesa na aplicação dos princípios de integração ensino, pesquisa e extensão. Ademais, é possível identificar, por exemplo, na normatização de execução do regime de trabalho docente de 40 (quarenta) horas-aula, das quais 26 (vinte e seis) foram reservadas e vinculadas, formalmente, às atividades de ensino, que não existe previsão funcional de espaço e/ou tempo para as atividades da extensão e pesquisa, desenvolvidas em decorrência de projetos apresentados por parte de servidores interessados e/ou motivados por razões específicas. Em trânsito entre prescrito e modelo de ação não consolidado, extensão e pesquisa enfrentam um desafio de hibridismo no espaço institucional.

As dificuldades, na forma de organização do trabalho acadêmico, têm levado os docentes, na quase totalidade, nomeados em regime de dedicação exclusiva, a

um compromisso de frequência parcial na organização de, apenas, 3 (três), entre os 5 (cinco) dias úteis semanais de desenvolvimento da ação acadêmica.

Tratando da autonomia da escola num contexto de dependências, Torres (2011a, p. 107) entende que o aprofundamento da sua democraticidade

estará sempre condicionado às especificidades culturais dos seus contextos de acção, à matriz axiológica que orienta e dá sentido às práticas dos actores, designadamente dos professores e gestores.

A autora também considera que a condição socioprofissional dos professores torna-os naturalmente os

principais veículos do processo democrático nas escolas, com mais ou menos autonomia democrática. Por isso, o sentido das suas práticas [...] e como recontextualizam as próprias imposições centrais, acaba por ser determinante no desenvolvimento da cidadania democrática da instituição escolar. (TORRES, 2011a, p. 107).

No contexto geral, verifica-se, na estruturação organizacional do IFRN, a prevalência da racionalidade da ordem e da intencionalidade de objetivos, quando comparada à flexibilidade das conexões, proporciona-

da pelas estruturas de autonomias dos *campi*, que, apesar das especificidades de atuações com base em territórios diversos, também agem contribuindo para o alcance das finalidades gerais, estabelecidas para a organização.

Assim, concretamente, os interesses dos atores e suas propostas de ação terminam se subordinando às normas e aos princípios da cultura organizacional constituída e sustentada em fundamentos legais e nas políticas governamentais, que, ao mesmo tempo que se caracterizam como sistemas impositivos e de controle da ordem, funcionam como proteção das pessoas contra a possibilidade da prática de abusos e injustiças aos seus regulares direitos. Considerando que a racionalidade continua sendo uma das características necessárias das organizações modernas, Silva (2004, p. 84) entende que as organizações acadêmicas continuarão a possuir um alto grau de racionalização, “todavia, isso não afectará a flexibilidade organizacional necessária à adaptação dessas organizações aos novos contextos sociais”.

Num contexto organizacional geral, de superação de oposições teóricas e dicotomias analíticas fracionadas, associadas a uma perspectiva de complementaridade de imagens próprias das organizações educativas, é oportuno recorrer ao “modo de funcionamento díptico da escola como organização” para compreender as tensões e procedimentos resultantes da dinâmica complexa do IFRN.

5.4. O “instituto sob a perspectiva do modo de funcionamento díptico”

Considerando exame e análise da literatura existente sobre as organizações, Wood Jr (2010, p. 242) concluiu que o processo de hibridização e a “condição híbrida contém um forte componente de indeterminação, pois pode desestabilizar os referenciais existentes e turvar as distinções entre cultura local e cultura corporativa”. Sendo o Instituto Federal uma organização complexa, de estruturação híbrida, de especificidades peculiares, os estudos e entendimento da sua realidade não podem ficar restritos às perspectivas e conceituações de apenas um modelo teórico, em função da concomitância de componentes vinculados à colegialidade, à burocracia, à autonomia dos professores e às ambiguidades, em que se embasa e se desenvolve a ação organizacional e são tomadas as decisões.

Essa situação vai além das características definidas por Mintzberg (1995) como “burocracia profissional” para as universidades, relacionadas a uma estrutura democrática em que profissionais controlam o trabalho. Envolve decisões administrativas descentralizadas nas dimensões vertical e horizontal, além da convivência de hierarquias administrativas paralelas, uma na direção ascendente, e outra, na direção descendente. Para o autor, as organizações terminam por se voltar para o mecanismo de coordenação, “que lhe permite obter ao mesmo tempo a centralização e

a descentralização: a estandardização das qualificações.” (MINTZBERG, 1995, p. 379).

Entende-se que os conceitos teóricos de múltipla abordagem das organizações educativas definidos por Lima (1992a) como “modo de funcionamento díptico da escola como organização” podem capturar um espaço representativo da realidade estrutural do Instituto Federal, como reflexo das ações e situações burocráticas e/ou anárquicas, isoladamente ou, às vezes, de forma simultânea, integrando-se nesse contexto o recurso das imagens da metáfora dos sistemas debilmente articulados, cuja natureza contempla área de interligação frouxa entre os padrões burocráticos e as ambiguidades da anarquia organizada.

Assim, é provável que se alcancem as dimensões da complexidade organizacional definidas pelas trilhas e marcas das formalidades de procedimentos da estrutura burocrática, e dos aspectos informais não explícitos, caracterizados por ambiguidades, ações não claras, incertezas e situações de débeis articulações. Na concepção de Fátima Antunes (2013, p. 106): a ambiguidade e a ambivalência dos “processos que constroem esses arranjos institucionais insinuam-se no discurso em que transparece a tentativa de uma débil articulação de lógicas em tensão”.

Avança-se na perspectiva de identificar diagrama oculto que se delineia com vinculação centrada no eixo da ação (figura 3) quando do movimento de pasta sanfonada que acontece em termos de abertura e fechamento das faces na dinâmica “do modo de funcionamento

díptico da escola”, relativamente ao comportamento do IFRN, percorrendo o *continuum* da anarquia organizada à burocracia racional. Na compreensão de Lima (1992a, p. 160), o estudo sociológico das organizações concentra-se, predominantemente, “no plano da acção organizacional e, no que ao plano das orientações diz respeito, focaliza sobretudo outro tipo de estruturas e de regras, menos visíveis”.

De fato, o estudo descreve, graficamente, uma área analiticamente definida pela teoria do “díptico”, até então não investigada por estudos empíricos, mas que parece representar uma janela para um cenário de aprofundamento com vistas a experiências de realidades organizacionais, com parâmetros construídos de acordo com a abrangência do experimento da respectiva investigação. A interpretação gráfica, neste trabalho, com o referencial de dados empíricos do IFRN, procura assumir, metaforicamente, uma concepção de configuração descrita de forma implícita por Lima (1992a), que organiza, no plano da acção, os diversos modelos de análise, metáforas e imagens organizacionais, entre limites da anarquia organizada e da burocracia racional, ao estabelecer que a escola, quanto ao funcionamento, não será “exclusivamente uma coisa ou a outra” e “poderá ser simultaneamente as duas”; o que projeta as fronteiras das dimensões em múltiplas direcções.

Com fulcro nesses focos de visibilidade, identifica-se, no IFRN, por um lado, uma perspectiva atrelada a uma estabilidade com base em normalizações e hierarquia de autoridade claramente definida, associada, racio-

nalmente, à consecução de objetivos predeterminados. Noutros aspectos, encontram-se as desconexões de ambiguidades e das relações debilmente articuladas, advindas da rede de estruturação de concepção matricial e da arquitetura de autonomia entre reitoria e os *campi*, além das autonomias de profissionais e diretorias, que viabilizam amplas condições para o surgimento de pleitos de estratégias variadas, conforme o interesse de atores e segmentos ou representações da comunidade. Isso conduz, em muitos casos, ao estabelecimento de conflitos, cujos encaminhamentos de superação requerem negociações e/ou utilização de recurso à legislação, para a composição das respostas. De acordo com estudos de Silva (2004, p. 105), essas questões, no âmbito da gestão escolar, ocorrem de forma tão complexa “que é difícil distinguir se o que acontece está dentro dos parâmetros de uma comunidade colegial munida de autonomia ou se corresponde aos parâmetros de uma burocracia típica”. A esse propósito, enfatiza o autor que:

se constata que no seio da organização universitária não se pode estabelecer uma separação nítida entre as estruturas e sistemas burocráticos e as formas de organização políticas ou anárquicas, até porque as mesmas estruturas realizam, simultânea ou desfasadamente, quer umas quer as outras funções. (SILVA, 2004, p. 105).

Na ação organizacional do IFRN, emergem as representações teóricas das características dos sistemas debilmente articulados e da anarquia organizada, interferindo numa possível situação de conformidade e coerência com as decisões emanadas das estruturas burocráticas superiores, numa modelagem de cenário de complexidade que se instala a partir das condições inerentes ao desenvolvimento organizacional. No que se refere às desconexões organizacionais, em relação às escolas, de acordo com Lima (2011a, p. 39), esta

perspectiva poderá ter a vantagem de nos fazer lembrar que, por mais poderosos que os controles político-administrativos possam ser, mesmo no contexto de uma administração burocrática centralizada, os atores educativos gozam sempre de uma certa margem de autonomia.

Na tentativa de encontrar um cenário adequado de focalização para o desocultamento dos vestígios dos níveis de comprometimento organizacional do IFRN, em função de ações e procedimentos relacionados aos aspectos burocráticos, anárquicos e de articulações débeis, revela-se estratégico manter fixas, sob abertura de ângulo com grau adequado, as faces das imagens representativas da anarquia organizada e da burocracia racional do modo díptico de funcionamento da organização, condição reveladora da projeção de uma área que, metaforicamente, é reflexo das dinâmicas do plano de

ação. O horizonte do “díptico”, no contexto de conformação, apresentado na figura 9, expõe o espaço determinado entre dois semiplanos não pertencentes a um mesmo plano a partir de um eixo comum, caracterizando a representação de um diedro, imagem na geometria³² que associa a ampliação do conceito de ângulo às dimensões de um ambiente tridimensional.

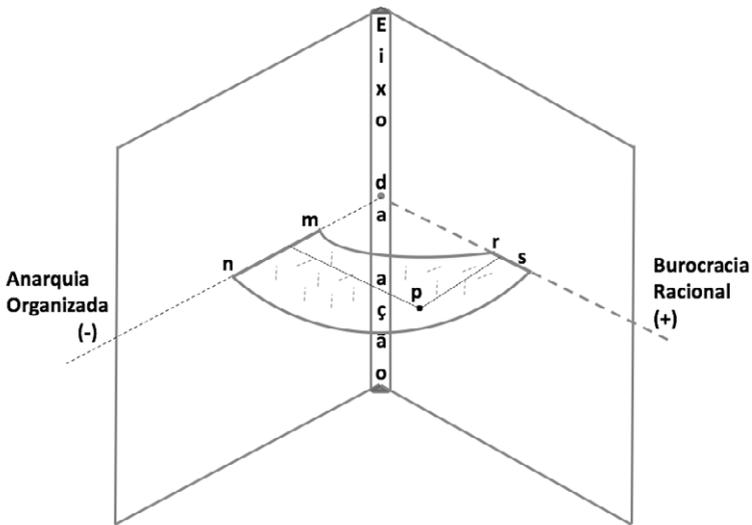


Figura 9. Diedro com representação gráfica de área genérica que emerge das características da ação organizacional do IFRN.

Fonte: Figura 14 (FERNANDES, 2015, p. 399).

Recorrendo à perspectiva de que a “sociologia não é uma ação, e sim uma *tentativa de compreensão*” (Berger,

32 Conhecimento entendido como “parte da matemática cujo objeto é o estudo do espaço e das figuras que podem ocupá-lo” (Houaiss, Villar e Franco, 2001, p. 1445).

1983, p. 13), é possível vislumbrar que a área revelada, na figura 9, e delimitada pelos vértices m-n-s-r, constituída por “z” pontos (p), é, a princípio, elementos de projeções das realidades de fracas articulações ou acoplamentos frouxos, caracterizando pontes de ligação e de flexibilidade configurados entre os modelos burocráticos e da anarquia organizada no desenvolvimento da ação organizacional. Esse ambiente simboliza, também, o lugar da coexistência da ordem burocrática cumulativamente com a ordem anárquica.

De forma abstrata e interpretativa, não parece impróprio imaginar, compreensivamente, a incorporação espacial na área desenhada pelos vestígios das ações vivenciadas na organização, de aspectos de aprendizagem e colaboração do modelo de sistema social, e de conflito e poder do modelo político, contemplando, assim, a teoria conceitual das 4 (quatro) faces da escola como organização definida por Ellström (2007). Essa situação avança relativamente na percepção exposta por Sá (2011, p. 153), de que, ao longo das últimas décadas,

têm vindo a ser desenvolvidos e aplicados construtos teóricos que procuram capitalizar as vantagens da multifocalização no pressuposto de que, por essa via, se alcançará ‘um resultado analítico fenomenologicamente mais englobante e compreensivo’ (Estêvão, 1998: 217) e também, acrescenta o mesmo autor, ‘possivelmente mais condizente com a realidade’ (*ibidem*).

Retornando aos aspectos constantes da figura 9, numa condição teórica “ideal” de anarquia organizada, emerge da ação organizacional a imagem do segmento de reta $m-n$, com o posicionamento e tamanho variável, projetados sobre o respectivo eixo. Perspectiva idêntica vivencia-se no caso da situação “ideal” de burocracia racional, para o segmento de reta $r-s$.

Por outro lado, os pontos “ m ” e “ n ” são limites de referência, numa situação pura de ideal weberiano, num horizonte de um campo metafórico de funcionamento da organização na perspectiva da anarquia organizada. Semelhantemente, na outra face, os pontos “ r ” e “ s ” delimitam segmento representativo da atuação da organização, na condição de burocracia racional.

O conjunto das alternativas suprarreferenciadas, moldadas de acordo com as realidades organizacionais, pode conduzir a imagens de conformações diferenciadas, compreendendo representação vinculada à especificidade da ação de cada organização. Essa análise tem correspondência com estudos desenvolvidos por diversos pesquisadores no campo da educação, no tocante à realidade das organizações educativas.

No próximo capítulo - de aprofundamento nas dinâmicas organizacionais do IFRN - com base em referências e representações dos achados empíricos, será possível ampliar níveis de análise e compreensão mais efetiva das bases reais e dos princípios teóricos de características estruturantes do modelo de organização, delineado para os institutos federais.



Capítulo 6

As referências e representações dos achados empíricos

Concretamente consiste um desafio estudar a dinâmica de administração do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - organização educativa criada pelo governo brasileiro pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, com características organizacionais formalmente diferenciadas de universidade e dos demais estabelecimentos educacionais existentes no país, inclusive, de outras organizações escolares existentes em países dos continentes Americano e Europeu, regiões de forte vinculação acadêmica e de intercâmbio (SILVA JÚNIOR e CATANI, 2013) educacional com o Brasil.

A organização Instituto Federal, apesar de ser proveniente de arranjos organizacionais diversos, representa a sucessão de Unidades Escolares de educação profissional e tecnológica – centenárias – evidenciando, assim, uma estruturação tipo funcional, de hierarquização verticalizada e características burocráticas. O advento de um ato jurídico-legal (lei) - iniciativa do Ministério da Educação do Brasil - promoveu uma desarrumação organizacional nas referidas unidades educacionais no país, em função da criação de uma

organização autárquica (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia) com estrutura *multicampi*, com autonomia administrativa e didático-pedagógica para oferta acadêmica em todos os níveis da educação escolar nacional.

A construção da “nova institucionalidade” preconizada, efetivamente, com dificuldade de originalidade, constituiu-se como um híbrido dos modelos Escola Técnica, Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet) e Universidade, aproximando o funcionamento da estrutura *multicampi* aos conceitos de um estado de débil articulação (WEICK, 1976).

Apoiada em técnicas de observação, entrevistas e análise de documentos, com respaldo em base de análise de conteúdo (BARDIN, 1977), a investigação realizada que dá suporte a esta obra, constatou que a dinâmica organizacional do Instituto Federal do Rio Grande do Norte encontra-se fortemente constituída por aspectos intrínsecos de natureza burocrática (racionalidade) e de natureza anárquica (ambiguidade), numa perspectiva conceitual contraditória, que demonstram, inclusive, que o Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), como uma organização educacional, vivencia uma crise de identidade na ação, em decorrência de a comunidade não haver assimilado a sua nova institucionalidade, mesmo que tudo esteja legal e devidamente estabelecido pela Lei nº 11.892/2008.

6.1. IFRN: uma organização em crise de identidade

A descoberta não esperada de que a comunidade do Instituto Federal do Rio Grande do Norte ainda não assimilou a função social da organização, sua estruturação, finalidades e objetivos, embora esteja devidamente determinada na Lei nº 11.892/2008 da criação dos Institutos Federais, ou seja, mesmo provável que normativamente tudo esteja definido, na realidade, dentro da organização, os dados sinalizam que não existe entendimento quanto à identidade de ação do IFRN, conforme explica um entrevistado: “do ponto de vista normativo da lei tem, mas penso que na prática há uma discussão muito forte nessa questão de buscar essa identidade desse instituto”.

De acordo com o entendimento de Costa (2003, p. 1336), os projectos educativos das escolas inscrevem-se

no quadro dos mecanismos de afirmação da identidade organizacional de cada instituição educativa e da procura de processos de gestão que conciliem a eficácia educacional com o desenvolvimento organizacional das escolas.

Ainda segundo o autor, com base em resultados de várias investigações concernentes a mudanças nas organizações educacionais, não basta: regulamentar, elaborar e aprovar documentos, “sequer que estas

orientações façam parte dos discursos (ou mesmo das intenções) dos gestores escolares para que *projecto decretado* seja sinónimo de *projecto construído*.” (COSTA, 2003, p. 1329).

Além da lei, e, levando a efeito o estabelecido no Projeto Político-Pedagógico, constata-se que:

A nova institucionalidade do IFRN, atribuída a uma Instituição educativa centenária, está alicerçada em valores, tradições, práticas, inter-relações sociais, funções sociais, áreas de atuação, públicos-alvo, prestígio social e inserção no projeto microssocial e macrossocial. [...] Trata-se de uma re(construção) identitária que, necessariamente, demandou ser balizada pelos princípios da gestão democrática, da participação e da inclusão social, em virtude do encargo simbólico da cultura construída. (DANTAS e COSTA, 2012, p. 23).

Ao mesmo tempo que o projeto político-pedagógico considera a questão “uma re(construção) identitária”; o debate surge na comunidade numa perspectiva de as pessoas entenderem a instituição como universitária, por - segundo um dirigente entrevistado -

querer oferecer cursos superiores, pós-graduação, mestrado, doutorado, fazer

pesquisa, extensão, num nível mais de universidade, saindo do nicho de mercado que seria o ensino técnico profissionalizante em nível de ensino médio.

No entendimento de Luzimar Silva (2012, p. 277), no campo político, como forma de imprimir um peso político a essas instituições, os institutos assumiram uma estrutura semelhante à das universidades, uma vez que, na avaliação realizada, a rede de educação profissional “esteve secundarizada no decurso da história da educação brasileira”.

Percebe-se, outrossim, que uma das essências dessa discórdia provém da oferta educacional multinível como linha de atuação da quase totalidade dos *campi* do Instituto, uma vez que eles não são estruturados adequadamente para uma situação de ofertas concomitantes de cursos de: educação de jovens e adultos, formação inicial e continuada, técnico integrado, técnico subsequente, graduação tecnológica, licenciaturas, bacharelados e pós-graduação *stricto sensu*; fato diretamente vinculado ao risco de perda na qualidade do trabalho acadêmico realizado nas diversas unidades educacionais. De acordo com Magalhães (2010, pp. 47-48), “as políticas falham na consecução dos seus objetivos”, porque “a racionalidade da formulação da política pode não corresponder à dos actores e instâncias envolvidos na implementação”.

Essas perspectivas colocam, também sob análise, as condições e realidade da estruturação *multicampi*.

Na prática, a organização *multicampi* se efetiva com base em uma estrutura administrativa matricial, própria da estruturação organizacional dos institutos federais. Conforme prescreve o Regimento Geral, a administração do IFRN

é feita por seus órgãos colegiados deliberativos e por seus órgãos executivos, nos níveis da administração geral e da administração de cada *Campus*, em que se desdobra a sua estrutura organizacional, objetivando a integração e a articulação dos diversos órgãos situados em cada um dos níveis. (BRASIL, 2010).

Somativamente, a Portaria nº 1291/2013, do Ministério da Educação (MEC), que estabelece diretrizes para a organização dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e define parâmetros e normas para a sua expansão, determina que a unidade administrativa *Campus* é voltada ao “exercício das atividades permanentes de ensino, pesquisa aplicada, inovação e extensão e ao atendimento das demandas específicas nesse âmbito, em sua área de abrangência territorial.” (BRASIL, 2013). Concretamente, com a estrutura *multicampi*, o Instituto Federal quebrou o modelo de uma estruturação burocrática linear de Escola Técnica.

A gestão do IFRN tem fulcro num conjunto de colegiados, com organização de acordo com a função que representa na hierarquia da administração; integran-

do a reitoria: o Consup (Conselho Superior), o Consepex (Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão), e o Codir (Colégio de Dirigentes), além de Comitês consultivos no âmbito de cada pró-reitoria. Na administração de cada *campus*, têm-se: um Conselho Escolar (como órgão máximo de apoio à direção), um Colégio Gestor e os seguintes colegiados vinculados à área do ensino: de Diretoria Acadêmica, de Curso Técnico, de Curso Superior de Graduação, de Programa de Pós-Graduação, além do Conselho de Classe.

A atuação colegiada em nível superior, entretanto, apresenta algumas fragilidades, a iniciar pela falta de etapa de capacitação das pessoas para o desempenho da função de conselheiro, especialmente, quanto ao conhecimento pleno da Instituição e da legislação que embasa os assuntos a serem decididos, elementos essenciais para eficientes tomadas de decisões. Essa realidade, para alguns, justifica a necessidade da disponibilização de uma assessoria jurídica para os colegiados superiores, visando fundamentar algumas matérias de normatizações com subsídios e pareceres jurídicos, resguardando, assim, os conselheiros de atos que venham a ser considerados irregulares pelos órgãos nacionais de controles interno e externo, tendo em vista a condição, em alguns casos, de responderem como ordenadores de despesa.

Outra variável identificada é que a maioria dos conselheiros votam as matérias sem as devidas leituras e compreensão do inteiro teor dos diversos documentos que as fundamentam. Esse fato sinaliza a necessidade

de disponibilidade de tempo por parte dos mesmos para dedicação às atividades vinculadas às respectivas atribuições, que não se esgotam com a participação durante as reuniões do Colegiado. Nesse contexto, a avaliação de um membro de Colegiado parece esclarecedora:

O problema que tem se dado no desenvolvimento do papel desses conselhos é o mesmo problema ligado ao ensino; a mudança institucional não foi incorporada, não foi discutida por essas pessoas, os representantes dos conselhos não se apropriam com o devido rigor, com a devida profundidade do papel que o conselho na esfera que ele está exercendo tem.

Características anárquicas de ambiguidades ocupam espaço no ambiente dos colegiados superiores, uma vez que seus membros deixados sem clareza pela estrutura *multicampi* da organização, por exemplo, quanto ao caso do acompanhamento e controle da execução das políticas desenvolvidas pela reitoria e nos *campi*, não atuam ou invalidam-se no tocante às suas atribuições, conforme é possível identificar no discurso de um dirigente:

O Codir [Colégio de Dirigentes] toma uma decisão, o Colégio decide uma questão e, de repente, quando chega na comunidade, esta comunidade não aceita

aquela decisão que foi tomada, isso é todo um complicador, porque quando vai para o Consup [Conselho Superior], os representantes vão estar sempre monitorados, aqueles que procuram; porque normalmente as pessoas trabalham pensando em si, não pensam na instituição, nós, enquanto colegiado, pensamos institucionalmente, e, muitas vezes, os nossos colegas trabalham pensando em si, no seu bem-estar e na sua melhoria.

Há um reconhecimento do caráter democrático dos Conselhos, na medida em que oportuniza manifestações da comunidade escolar no processo de tomada de decisões da Instituição, no entanto, muitas dessas participações têm características conceituais peculiares das estruturas identificadas como anarquias organizadas (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972), que se caracterizam por objetivos ambíguos e insuficientemente partilhados, participações fluidas e desconexões organizacionais, prevalecendo a disputa de pontos de vista e de entendimentos diferentes entre os segmentos de estudantes, servidores técnico-administrativos e professores, além de políticas diversas. Deste modo, na estrutura do IFRN, o poder parece não se encontrar, em muitos momentos, no domínio apenas do vértice estratégico da organização, que congrega os membros dirigentes de maior responsabilidade global da organização (MINTZBERG, 1995).

Tendo como responsabilidade o estabelecimento e zelo pelo cumprimento da política de atuação territorial do Instituto Federal, o Conselho Superior (Consup), na área do ensino, especialmente quanto à autorização, criação e extinção de cursos, não tem sido protagonista, visto que, basicamente, vem atuando na homologação de projetos decididos nos *campi*. De forma geral, o colegiado ratifica as demandas que chegam já definidas pela comunidade escolar. Quanto às políticas para pesquisa e extensão, a participação do Consup também tem se apresentado limitada, reduzida à aprovação de propostas apresentadas pela gestão. A esse propósito, um conselheiro consultado enfatiza:

Não me lembro de estar lá discutindo uma política que é da extensão ou uma política de pesquisa, mas uma política de ensino. Estabelece diretrizes, mas já baseado em toda a demanda da comunidade. O conselho não está sendo proativo.

A percepção é que as dificuldades estão atreladas à ação, pelos obstáculos de assimilação das mudanças por uns, e pelos interesses de outros em moldar a organização a perfis para seus propósitos. De acordo com Lima (1998, p. 68), “as instituições não mudam apenas, nem sobretudo, por força das mudanças jurídico-normativas, por mais relevantes que estas sejam”.

Efetivamente, no Instituto Federal do Rio Grande do Norte, concorre, para as incertezas, a falta de com-

preensão da comunidade quanto ao funcionamento da nova estrutura administrativa, matricial, com autonomia *multicampi*, além do posicionamento de alguns atores sem muita clareza no tocante ao exercício das atribuições. Outro dificultador de funcionamento organizacional diz respeito à atuação multinível que, efetivamente, não obedece a um processo de verticalização do ensino, apenas subordina ao projeto político-pedagógico da organização todos os níveis da educação nacional, considerados em termos perspectivos em articulação com o desenvolvimento de pesquisa e extensão, concorrendo, enquanto dúvidas persistirem, para a geração de múltiplas realidades entre *campi*.

Compreendendo o contexto com as devidas aproximações, é possível considerar que a autonomia do Instituto Federal, pelas informações obtidas na pesquisa - além da área tecnológica e da oferta de licenciaturas, bacharelados e pós-graduação - incorporou valores à cultura centenária da organização educativa, ao mesmo tempo que, no plano da ação (LIMA, 2011a), a comunidade ainda não avançou com segurança no processo de construção de uma nova identidade.

6.2. IFRN: uma organização entre a burocracia e a anarquia organizada

O arcabouço teórico que fundamenta este estudo e os dados empíricos, coletados por meio das entrevistas, consultas a documentos e realização de observações, expõem alguns ângulos da presença de variáveis

da dinâmica de natureza burocrática e anárquica da administração (LIMA, 1992a) e com aspectos peculiares de interseção e integração entre essas variáveis na ação da organização educacional IFRN.

No que se refere à natureza burocrática da organização IFRN, quanto à tomada de decisão, os achados apontam que, na organização IFRN, as políticas de controle e de standardização dos resultados e o uso da avaliação, como instâncias de controle dos resultados e dos serviços prestados, permeiam as orientações e decisões da gestão educacional da organização. Por outro lado, observações realizadas revelaram que os atos oficiais dos colegiados nem sempre representam uma ordem objetiva, levando, pois, a ambiguidades.

Ademais, foi possível identificar, na investigação, que várias das decisões acordadas durante as sessões dos colegiados que, apenas, constaram de ata e não foram transformadas em deliberações no Colégio de Dirigentes ou resoluções no Conselho Superior, conforme previsto nos seus respectivos regimentos internos, não tiveram desdobramento executivo. É o caso, como exemplo, de 61 (sessenta e um) itens pautados (neste número, não está incluído o tópico informes, geralmente, presente em todas as reuniões) em 12 (doze) reuniões do Colégio de Dirigentes, tendo o colegiado emitido, somente, 15 (quinze) Deliberações no ano de 2013, o que corresponde a, apenas, 1 (uma) decisão, entre cada 4 (quatro) temas avaliados e/ou debatidos, caracterizando uma situação de decisões dispersa.

A consulta aos documentos e as observações fornecem registros na direção de objetividade, decisões claras e perspectivas de planejamento e metas, ao mesmo tempo que evidencia situações de fragilidades e desarticulações na ação entre colegiados e administração da reitoria e dos *campi*, num contexto de débeis articulações (WEICK, 1976). Nessa direção, expõem alguns dirigentes: “falta integração para poder se decidir, tomar rumos, políticas e diretrizes e também no próprio *campus*. Há uma dificuldade de articulações, talvez até pelo ativismo”; “no Colégio de Dirigentes a gente toma decisões frágeis e, depois, surgem os problemas pelos diretores e vêm as modificações”; “vivemos no limite entre as normas e o descontrole”; e “burocracia demais atrapalha, mas, também, não pode ser do jeito que todo mundo quer”.

Essas últimas observações, apesar de conteúdo breve, concentram amplo significado de ambiguidade no que diz respeito à natureza anárquica (COHEN e MARCH, 1974) das estruturas e órgãos do IFRN, e de articulações débeis (Weick, 1976) de pontes, entre as realidades limítrofes da burocracia e da anarquia organizada. De forma mais evidente, na generalidade dos casos, as organizações e os indivíduos, segundo Sá (2011, pp. 183-184), confrontam-se com ambientes institucionais

marcados por inconsistências internas que veiculam agendas incompatíveis expressas por coros polifônicos subordi-

nados à batuta de diferentes maestros. [...] Neste cenário, seja porque os actores individuais e colectivos não podem, ou porque não querem, evitar as normas inconsistentes, há necessidade de encontrar soluções que permitam acomodar essas normas, valores e expectativas inconsistentes e, eventualmente, contraditórias e, ainda assim, desenvolver acção organizacional.

Fatores de subjetividade e conflitos entre os aspectos objetivos e subjetivos também emergiram na pesquisa. Bush (1986) considera que as organizações são unidades complexas e resultado da compreensão dos membros que as compõem, apresentando, por conseguinte, valores decorrentes da experiência e subjetividade dessas pessoas. Nesse contexto, acerca de decisão de colegiado, relata o entrevistado:

As deliberações não são objetivas porque, às vezes, os assuntos também não são muito objetivos e muitas vezes não tem uma linha de decisão clara, deixando, às vezes, as situações um tanto subjetivas e a subjetividade leva a entendimentos diferentes e cumprimentos diferentes.

Com base em outros elementos e nesse discurso, pode-se inferir que, na organização, as deliberações

tomadas se encontram numa linha tênue entre a centralização, própria do modelo burocrático da administração, e a descentralização que, na prática, acontece nas áreas administrativa e financeira, conforme falas observadas em reunião de colegiado: “nem tudo está descentralizado como deveria” e “quando a questão é boa para os *campi*, é ótimo descentralizar, mas, quando acontece algum problema, eles não querem a descentralização, jogam tudo na responsabilidade da reitoria”. Os fragmentos refletem a dinâmica da organização que não se apresenta clara e fortalecida, oscilando entre características de centralização burocrática e opções de ambiguidade de descentralização, autonomia e participação/democratização.

De acordo com Mintzberg (1995), delegar significa, numa descentralização vertical, a dispersão do poder formal pelo dirigente máximo situado no vértice estratégico. Algumas situações sinalizam uma tendência do exercício do poder no patamar em que a informação se encontra mais eficazmente acumulada. Quanto à definição, segundo o autor, a descentralização vertical contempla a cadeia de autoridade.

A descentralização implica, portanto, uma ação e espaços de autonomia partilhada entre a reitoria e os *campi* que reflete, por sua vez, a concepção dos institutos federais, nos termos da lei de criação dessas organizações educacionais. No quadro da administração da escola pública, na compreensão de Barroso (2005, p. 108), “a autonomia é sempre relativa e desenvolve-se num quadro de múltiplas dependências,

de que se destacam a tutela de diferentes serviços centrais e regionais”, enfatizando, ainda, o autor que a autonomia constitui

um instrumento fundamental para ajustar a oferta educativa às características dos territórios e às dinâmicas locais no respeito pelas orientações gerais de um sistema público nacional de ensino. (BARROSO, 2013, p. 55).

No IFRN, as deliberações acontecem na perspectiva da participação representativa por meio dos colegiados, mas, também, segundo estudos realizados por Silva (2012), ocorre a participação individual do ponto de vista da comunidade acadêmica, que se manifesta, de acordo com o contexto, em três níveis (“ativa, reservada e passiva”), com maior predominância da participação ativa. São exemplos de participação dos atores, entre outros processos de construção de diferentes documentos, a ação de atualização e a construção do projeto político-pedagógico.

O entrelaçamento dos dados e informações, recolhidos no estudo, demonstram uma característica de movimento pendular da organização IFRN entre bases legais burocráticas e bases conceituais da anarquia organizada, com certo nível de vocação, para articulações débeis que se estabelecem como pontes entre as imposições normativas definidas no plano das orientações para a ação e as ambiguidades do plano da

ação organizacional real (LIMA, 2011a), permeado de conflitos e fragilidades.

Por outro lado, em vários casos, as dificuldades geradas pela própria legislação concorrem para a efetivação de ações ambíguas de configuração anárquica (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972) e/ou estruturas debilmente articuladas (WEICK, 1976), como, por exemplo: a lei ter criado uma estrutura sistêmica de 5 (cinco) pró-reitorias e, no IFRN, estatutariamente, ter havido uma ampliação para 8 (oito) desses órgãos sistêmicos; e a lei ter definido, como órgãos superiores, o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior, tendo o IFRN, estatutariamente, criado mais um colegiado superior: o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão.

Submetido às “lentes” do “modo de funcionamento díptico da escola como organização” (LIMA, 1992a), o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, percebido e caracterizado como organização composta de várias organizações educativas, revela-se, na ação, uma configuração simultânea de base burocrática e anárquica. Isso é resultado de um modelo de gestão de autonomia partilhada entre uma sede executiva (reitoria) e os *campi* (unidades escolares), com base em princípios de descentralização, num contexto de convivência relativa de poder entre dirigentes de vários níveis hierárquicos, submetidos a uma estrutura matricial de características híbridas, para atendimento a um funcionamento organizacional *multicampi*, com ofertas educacionais nos vários níveis da educação nacional, convergindo, assim, para a de-

limitação de uma imagem espacial, de feição debilmente articulada.

6.3. O espaço contraditório de conexão e autonomia vivenciado na escola

Efetivamente, com a Lei nº 11.892/2008, o governo federal procedeu a uma profunda transformação na rede federal, situação provocativa do desencadeamento de uma mudança cultural pela criação de “condições e espaço para a construção de novas formas de organização, novas possibilidades de acção, novas relações de poder” (TORRES, 2011b, p. 5). Na perspectiva de Gareth Morgan (2002, pp. 164-165): “o desafio de criar novas formas de organização e de administração é em grande parte o desafio de gerar uma mudança cultural” e, avançando na questão, explicita: “a criação de determinada cultura corporativa não consiste apenas em inventar novos lemas ou adquirir um novo líder. Ela consiste em inventar um novo modo de vida”. Num contexto efetivo, a organização Instituto Federal (IF) abrange múltiplas dimensões e imagens, e estruturalmente, enquadra-se e pode ser igualado, em termos de parâmetros, à configuração de uma Estrutura Divisionalizada (MINTZBERG, 1995), que se delinea, matricialmente, de forma vertical, horizontal e transversalmente, integrando unidades dos organogramas da reitoria e dos *campi*, bem como associada às medidas de descentralização e autonomia partilhada, especialmente, entre o Reitor e os Diretores-Gerais dos *Campi*,

estabelecendo, assim, uma lógica de “convivência relativa de poder” (FERNANDES, 2015, p. 422).

Assim, simultaneamente burocrática e anárquica, sob tensões de uma estruturação matricial com ancoragem entre centralização e descentralização, a ação organizacional do IF demanda articulações fracas para funcionar, adequadamente, com certo duvidoso equilíbrio.

Na compreensão de Weick (1976), os acoplamentos fracos e/ou as débeis articulações são evidentes quando elementos do funcionamento afetam, entre outras formas, uns aos outros – de forma ocasional, indireta e eventual - realidades inerentes a ações e padrões da autonomia *multicampi* e de ofertas educacionais multiníveis, conforme os tipos regulares de “acoplamentos frouxos”, delimitados por Orton e Weick (1990), estabelecidos entre: atividades, ideias, indivíduos, intenções e ações, níveis hierárquicos, organizações, organizações e ambientes, e/ou subunidades.

Ao aprofundar o “olhar” sobre a imagem do Instituto Federal do Rio Grande do Norte, produzida no espaço entre as dimensões racional e anárquica e desocultar das ações *multicampi* e de ofertas multiníveis, foi possível, teoricamente, descobrir um espaço de articulações débeis entre as faces da anarquia organizada e da burocracia racional, sendo essas faces, contudo, os marcos de sustentação de um certo acoplamento, ainda que tenso e, frequentemente, contraditório. Essa característica deve ser entendida como fundamento interdependente de uma dinâmica organizacional escolar em rede. Essas realidades de articulações débeis

projetadas nos estudos empíricos, conceitualmente (ORTON e WEICK, 1990), assumem imagens dos tipos:

- a. Entre indivíduos – desempenhados por interesses de professores e/ou grupo de professores no tocante a questões didático-pedagógicas e distribuição de disciplinas e cargas horárias.
- b. Entre subunidades – caracterizadas pelo envolvimento das dimensões sistêmicas de pró-reitorias e diretorias de: administração, desenvolvimento institucional, ensino, extensão, gestão de assuntos estudantis, gestão de pessoas, gestão de tecnologia da informação e pesquisa e inovação, na reitoria e junto às demais estruturas administrativas dos diferentes *campi*.
- c. Entre organizações – decorrentes da estruturação híbrida da organização Instituto Federal, composta de uma reitoria como órgão executivo e de um conjunto de organizações educativas (*campi*) com autonomia administrativa, numa configuração organizacional de rede regional, submetida a Projeto Político-Pedagógico (PPP) e Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), unificados.
- d. Entre organizações e ambientes – vinculação da ação educativa de ensino (oferta de cursos) à população e de projetos de pesquisas e extensão ao desenvolvimento regional, numa perspectiva de diminuição das desigualdades e de um desenvolvimento social sustentável, comprometi-

- dos com a realidade dos respectivos territórios.
- e. Entre ideias – associadas a políticas e objetivos individuais e/ou ideológicos sem consistência administrativa, muitas vezes, por falta de respaldo jurídico, além de concepções e imagens, advindas de controles internos e externos, geralmente patrocinadas por auditorias.
 - f. Entre níveis hierárquicos – ocorrem pelas dificuldades de comunicação e consenso verticais nas estruturas departamentalizadas da reitoria e dos *campi*, além das vinculações de centralização e descentralização promovidas em decorrência da funcionalidade de configuração matricial organizacional, envolvendo tomadas de decisões entre a reitoria e os *campi*.
 - g. Entre atividades – geralmente vinculadas a ocorrências e/ou eventos propostos sem programação prévia ou necessitados de decisão, originários de uma Unidade Administrativa, requerendo aprofundamento de análise no tocante à relação entre o problema e as definições.
 - h. Entre intenções e ações – vinculadas à divisão clássica entre o pensar e agir, vivenciadas entre as proposições pensadas no momento inicial do planejamento e a implementação das atividades e projetos quando da etapa de execução dos planos, situação muito afetada na organização pelas mudanças dos cenários vivenciados pelos *campi*, no âmbito interno por alterações de calendários acadêmicos e na

perspectiva externa, pela dependência de recursos de investimentos de financiamento de projetos por parte do governo federal.

Na prática organizacional, o campo de tensões e de relações de forças que se cria entre administração central, a gestão (SANDER, 2014) dos *campi* e as comunidades escolares, na maioria do tempo de estabilidade, advinda de consensos e acomodações, oportunizam, também, instabilidades e conflitos, em muitos casos, neutralizados pelas partes e pessoas a agirem sob uma certa coerência de confiança (Orton e Weick, 1990), situações que umas atribuem às outras partes, a pressuposição de ação com honestidade e transparência.

Os estudos conferem à organização Instituto Federal uma condição de hibridismo, imposta pelo próprio poder racional, tanto no plano administrativo com a estruturação de autonomia *multicampi*, como na área acadêmica pelas ofertas nos vários níveis da educação nacional. Esse panorama de perspectivas organizacionais complexas, não obstante as apropriadas explicações separadamente pelos diversos modelos teóricos de análise, na continuada ação de funcionamento organizacional convivem e ocorrem simultaneamente, moldando a construção teórica em face dos dados empíricos, num processo de mútua competição.

Tratar de mudanças na direção de avanços de conceituações existentes e bem definidas é sempre um desafio racional e científico, especialmente quando suas perspectivas têm significado a partir de conhecimentos

conseguidos por meio de estudo de caso cuja relevância está contextualizada em conjunto delimitado de investigação com outros objetivos. Outrossim, é possível considerar cumprida a finalidade desta obra, com as argumentações finais apresentadas no próximo tópico, na expectativa de que venha servir de estímulo para novos e mais significativos estudos científicos no campo teórico dos modelos organizacionais.



Capítulo 7

Argumentos finais

Os resultados dos estudos, apresentados neste livro, não configuram processos de construção simples, mas o contexto da elaboração de conceitos dialéticos que, em geral, exigem especial dificuldade. Na verdade, com base na investigação do funcionamento organizacional do instituto federal, foi possível desvendar um “elo”, na ação, de articulação frágil, pela composição da presença de elementos de conexão objetiva e de ambiguidades no plano da administração, representando, assim, um ajustamento de conceituações contraditórias no campo teórico das organizações educativas.

Há uma certa percepção genérica da sociedade por um processo de modernidade líquida, um mundo fluido (BAUMAN, 2004), onde modelos herméticos e limites rígidos de paradigmas perdem força pelo fato de não corresponderem, singularmente, às realidades organizacionais complexas e multidimensionais próprias de um mundo globalizado, integrado por redes informatizadas *on-line*. Nesse contexto, estão inseridas as configurações emergentes das organizações acadêmicas, cujas complexidades requer o concurso concomitante de vários modelos teóricos de análise

e/ou paradigmas, com vistas a uma adequada e geral compreensão da ação organizacional.

Com os meios de comunicação atuais, as pessoas e a realização de atividades, virtualmente, sem respeitar as leis da física, já podem estar e/ou ser desenvolvidas em dois lugares ao mesmo tempo. Nessa perspectiva, a ordem da burocracia não é mais absolutamente pura, poderá estar infiltrada por algum componente de ambiguidade, cujo resultado projetado contém flexibilidades próprias da realidade social e necessárias para obtenção de eficiência, como indica o exemplo, da estruturação do quadro contemporâneo das organizações compostas de organizações.

Não obstante o progressivo processo internacionalizado da hiperburocratização (LIMA, 2012), impulsionado, nos últimos tempos, pelo poder da tecnologia da informação, destacadamente em organizações educativas, é forçoso considerar que o incremento de algumas dimensões burocráticas de padronização e controles não eliminam a coexistência e interferências de ambiguidades na administração, entre outros aspectos, a partir da ação dos atores, seja pela não compreensão de objetivos e tecnologias, incerteza de decisões, exercício de autonomia e poder, e/ou, seja por participações fluidas, contextos de conflitos culturais ou políticos e falta de conexões entre intenções e ações.

Os estudos empíricos desenvolvidos na organização educativa instituto federal, apoiados numa ênfase de continuum de imagens dos modelos teóricos de análise, de conceitos e concepção teórica da escola como

organização, a começar de forma consistente, num extremo, pelas perspectivas do modelo burocrático, até um quadro analítico invertido, de características anárquicas, na outra extremidade, sem desconsiderar as interferências e influências de uns sobre os outros, projetou um plano de interações próprio da funcionalidade organizacional, de aspecto relevante para o aprofundamento de investigações envolvendo algumas temáticas da administração escolar.

A interdependência da racionalidade e a participação dos atores são projetadas de forma insubstituível na ação do espaço escolar, gerando, sem dúvida, um enquadramento de hibridismo e complexidade conceitual. Essa condição recomenda uma nova perspectiva a ser observada, num plano de articulações frágeis, decorrentes do reflexo de realidades de ordem encoberta ou implícita, manifestas em função das dinâmicas organizacionais.

As relações de tensões enfrentadas entre o poder central da reitoria e os *campi* - unidades de execução da ação acadêmica - e destes com os segmentos docente, discente e técnico-administrativo, decorrem, em geral, da realidade de poder limitado de uns sobre os outros, por razões diversas de autonomia constituída. Nessa perspectiva, as ações racionais são permeadas por conexões fracas, sutis e/ou negociadas, na procura do estabelecimento de consensos, mesmo que implícitos, mas que venham contemplar alguma maioria ou grupo(s), tendo em vista que a comunidade escolar é heterogênea no tocante à conformação e participação.

Enfim, é possível considerar que as articulações na escola contêm elementos de hibridismo teórico, interdependentes, que variam em número e na força de articulações das suas interdependências. A imagem resultante é de um sistema, simultaneamente, indeterminado e racional, deliberado e constrangido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Almerindo J. Escola pública, professores, currículo e cidadania – um breve olhar sociológico. *Revista E-Curriculum* (<http://www.pucsp.br/ecurriculum>) - ISSN: 1809-3876, v. 2, n.2, *entrevistas*. São Paulo, 2007.

AMARAL, Alberto. Tendências recentes dos sistemas de avaliação do ensino superior na Europa. SÍSIFO / *Revista de Ciências da Educação* - ISSN 1646 - 4990, v. 12, conferências. Lisboa, 2010, pp. 51-62.

ANTUNES, Fátima. Reforma do Estado e políticas públicas: a governação em ação (Notas de um estudo no campo da Educação e Formação de Adultos em Portugal). In PERONI, Vera Maria Vidal (org) *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livro, 2013, pp. 82-119.

BALDRIDGE, J.Victor. *Power and Conflict in the University. Research in the Sociology of Complex Organizations*. New York: John Wiley, 1971.

BALDRIDGE, J. Victor; CURTIS, David V.; ECKER, George e RILEY, Gary L. *Policy Making and Effective Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass, Inc., Publishers, 1978.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*; tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROSO, João. *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta, 2005.

BARROSO, João. Autonomia das escolas: entre público e privado. In PERONI, Vera Maria Vidal (org). *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livro, 2013, pp. 48-57.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidad Líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.

BERGER, Peter L. *Perspectivas sociológicas: uma visão humanística*; tradução de Donaldson M. Garschagen. 6ª ed. Petrópolis: Vozes, 1983.

BILHIM, João Abreu. *Teoria Organizacional. Estruturas e Processos*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, 2001.

BLAU, Peter M. e SCOTT, William R. *Organizações formais: uma abordagem comparativa*; tradução de Maria Ângela e Lobo Freitas Levy - coordenação de Augusto Reis. São Paulo: Atlas, 1970.

BOGDAN, Roberto C. e BIKLEN, Sari Knopp. *Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora, 1994.

BOHM, David. *A Totalidade e a Ordem Implicada*; tradução de Mauro de Campos Silva - revisão técnica de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Editora Cultrix, 1992.

BORDENAVE, Juan E. D. *O que é participação*. Revisão: Luis R. S. Malta e Rosângela M. Dolis. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*; tradução de Fernando Tomaz. Lisboa: Difusão Editorial, 1989.

BRASIL. *Decreto nº 2.668, de 13 de julho de 1998*. Recuperado em 05 julho, 2017, de <https://www.planal->

to.gov.br/ ccivil_03/decreto/d2668.htm, 1998.

_____. *Decreto n° 6.095, de 24 de abril de 2007*. Recuperado em 05 julho, 2017, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6095.htm, 2007.

_____. *Lei n° 11.892, de 29 de dezembro de 2008*. Recuperado em 10 julho, 2017, de www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm, 2008.

_____. *Decreto n° 6.986, de 20 de outubro de 2009*. Recuperado em 09 julho, 2017, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/decreto/d6986.htm, 2009.

_____. Instituto Federal do Rio Grande do Norte. *Regimento Geral*. Natal: IFRN, 2010.

_____. Ministério da Educação. *Portaria n° 1.291, de 30 de dezembro de 2013*. Recuperado em 14 junho, 2017, de <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/64491154/dou-secao-1-31-12-2013-pg-10>, 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A Organização Burocrática. In MOTTA, Fernando C. Prestes e BRESSER-PEREIRA, L. C. *Introdução à Organização Burocrática*. São Paulo: Thomson, 2004, pp. 1-39.

BURRELL, Gibson e MORGAN, Gareth. *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*. Londres: Heinemann Educational Books Ltd, 1979.

BUSH, Tony. *Theories of educational management*. London: Paul Chapman, 1986.

CANAVARRO, José Manuel. *Teorias e Paradigmas Organizacionais*. Coimbra: Quarteto, 2000.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede – Vol. I* – tradução de Roneide Venancio Majer com a colaboração de Klauss Brandini Gerhardt - 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

CASTRO, Alda M.D.A. e NUNES EUSSEN, Shirmenia K. A avaliação como estratégia de regulação de políticas para o ensino superior. In CASTRO, A.M.D.A. e FRANÇA, Magna (orgs). *Política Educacional: contextos e perspectivas da educação brasileira*. Brasília: Liber Livro, 2012, pp. 295-316.

CATANI, Afrânio Mendes. *O que é Capitalismo*. Colaboração de Adilson Marques Gennari – 30ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

CATANI, Afrânio Mendes. Esboço de auto-análise: breve trajetória de um professor tupiniquim. In LUCENA, Carlos e SILVA JÚNIOR, J. dos R. (orgs). *Trabalho e educação no século XXI: experiências internacionais*. São Paulo: Xamã, 2012, pp. 47-63.

CATANI, Afrânio Mendes e OLIVEIRA, João Ferreira. A Gratificação de estímulo à Docência (GED): alterações no Trabalho Acadêmico e no Padrão de Gestão das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). In DOURADO, Luiz Fernandes e CATANI, Afrânio Mendes (orgs). *Universidade pública: políticas e identidade institucional*. Goiânia: Editora da UFG, 1999, pp. 65-74.

CHAUI, Marilena. A questão Democrática. In CHAUI, Marilena e OLIVEIRA, Pêrsio Santos. *Filosofia e Sociologia*. São Paulo: Editora Ática, 2011, pp. 79-88.

CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria geral da administração* – São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1979.

COHEN, Michael D. e MARCH, James G. *Leadership*

and Ambiguity: the American College President. New York: McGraw-Hill, 1974.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n.1. Michigan, 1972, pp. 1-25.

COSTA, Jorge A. *Imagens Organizacionais da Escola* – Porto: Edições ASA, 1996.

COSTA, Jorge A. Projectos educativos das escolas: um contributo para a sua (des)construção. *Revista Educação & Sociedade* – ISSN 0101-7330, v. 24, n. 85. Campinas, 2003, pp. 1319-1340.

COSTA, Jorge A. Do direito à hipocrisia organizada na gestão das escolas. In *Anais do XXIV Simpósio Brasileiro/III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação*. Vitória: ANPAE, 2009, pp. 1-11.

COSTA, Jorge A. e FIGUEIREDO, Sandra. Quadros de referência para o desempenho dos líderes escolares. *Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação* – ISSN 1809-4465, v. 21, n. 79. Rio de Janeiro, 2013, pp. 183-202.

DANTAS, Anna C. C. e COSTA, Nadja M. L. (orgs). *Projeto Político-Pedagógico do IFRN: uma construção coletiva: documento-base*. Natal: IFRN, 2012.

DELEUZE, Gilles e GUATTARI, Félix. *O Anti-Édipo. Capitalismo e Esquizofrenia 1*; tradução de Joana Moraes Varela e Manuel Maria Carrilho. Lisboa: Assírio & Alvim, 2004.

DEMO, Pedro. *Sociologia: uma introdução crítica* – 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1987.

DURANT, Will. *A História da Filosofia*. Trad. Luiz Car-

los do Nascimento Silva. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1996.

ELLSTRÖM, Per-Erik. Quatro faces das organizações educacionais, tradução de Ângelo Ricardo de Souza e Taís Moura Tavares - *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* - ISSN 1678-166X, v. 23, n.3. Porto Alegre, 2007, pp. 449-491.

ESTÊVÃO, Carlos V. *Políticas & valores em educação: Repensar a educação e a escola pública como um direito*. Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus, 2012.

FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle*; tradução de Irene de Bojano e Mário de Souza - 10. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

FERNANDES, Francisco C. M. Novo design para a Rede Federal de Educação Tecnológica. *Revista Holos* - ISSN 1807 - 1600, v. 3. Natal, 2008, pp. 56-66.

FERNANDES, Francisco C. M. Gestão dos Institutos Federais: o desafio do centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. *Revista Holos* - ISSN 1807 - 1600, v. 2. Natal, 2009, pp. 3-9.

FERNANDES, Francisco C. M. *Racionalidades e Ambiguidades da Organização Instituto Federal: o caso do Rio Grande do Norte*. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação, 2015.

FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*; tradução de Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais - 2ª ed. Rio de Janeiro: Departamento de Letras PUC-Rio, 2001.

GADOTTI, Moacir. Desafios para a era do conhecimento. *Revista Viver Mente e Cérebro*. Texto da coleção Me-

mória da Pedagogia, publicado com exclusividade na internet pelo Portal Estadão. Recuperado em 20 julho, 2017, de http://adur-rj.org.br/5com/pop-up/desafios_era_conhecimento.htm, 2006.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*; tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GOMES, Duarte. *Cultura Organizacional. Comunicação e Identidade*. Coimbra: Quarteto, 2000.

HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles e FRANCO, Francisco M. M. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2001.

KUENZER, Acacia Z. Exclusão Includente e Inclusão Excludente: A Nova Forma de Dualidade Estrutural que Objetiva as Novas Relações entre Educação e Trabalho. In LOMBARDI, José Claudinei, SAVIANI, Dermeval e SANFELICE, José Luís (orgs). *Capitalismo, trabalho e educação*. Campinas: Autores Associados, HISTEDBR. (Coleção educação contemporânea), 2002, pp. 77-95.

LIMA, Licínio C. *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: Universidade do Minho. Instituto de Educação, 1992a.

LIMA, Licínio C. Organizações Educativas e Administração Educacional em Editorial. *Revista Portuguesa de Educação* - ISSN 0871-9187, v. 5, n. 3. Braga: Universidade do Minho, 1992b, pp 1-8.

LIMA, Licínio C. Universidade Portuguesa: Notas sobre a Crise Institucional. In MOROSINI, Marília Costa (org). *MERCOSUL/MERCOSUR: políticas e ações universitárias*. Campinas: Autores Associados, 1998, pp. 65-76.

LIMA, Licínio C. *Construindo modelos de gestão escolar*. Cadernos de Organização e Gestão Curricular (4). ISBN: 972-9380-98-8. Lisboa: Editora Instituto de Inovação Educacional, 1999.

LIMA, Licínio C. *Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública* – 4. ed. – São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2009.

LIMA, Licínio C. *A escola como Organização Educativa: uma abordagem sociológica* – 4. ed. – São Paulo: Cortez, 2011a.

LIMA, Licínio C. *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora, 2011b.

LIMA, Licínio C. Concepções de escola: para uma hermenêutica organizacional. In LIMA, Licínio C. (org), 2011: 15-57. *Perspectivas de análise organizacional das escolas*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2011c.

LIMA, Licínio C. Elementos de hiperburocratização da administração educacional. In LUCENA, Carlos e SILVA JÚNIOR, J. dos R. (orgs). *Trabalho e educação no século XXI: experiências internacionais*. São Paulo: Xamã, 2012, pp. 129-158.

MAGALHÃES, António M. A transformação do modo de regulação estatal e os sistemas de ensino: a autonomia como instrumento. *Revista Crítica de Ciências Sociais* – ISSN 2182-7435, n. 59. Coimbra, 2001, pp. 125-143.

MAGALHÃES, António M. *A identidade do ensino superior: política, conhecimento e educação numa época de transição*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

MAGALHÃES, António M. A Identidade do Ensino Superior: a Educação Superior e a Universidade. *Revista Lusófona de Educação* – ISSN 1646-401X, v. 7, n. 7. Lisboa, 2006, pp. 13-40.

MAGALHÃES, António M. Os modelos emergentes de regulação política e a governação do Ensino Superior na Europa. In TEODORO, António (org). *A Educação Superior no Espaço Iberoamericano. Do Elitismo à Transnacionalização*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, 2010, pp. 37-67.

MANACORDA, Mario Alighiero. *História da educação: da antiguidade aos nossos dias*; tradução de Gaetano Lo Monaco - revisão de Rosa dos Anjos Oliveira e Paolo Noselha – 12. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MANNING, Kathleen. *Organizational theory in higher education*. New York: Routledge, 2013.

MATURANA, Humberto e VARELA, Francisco. *De máquinas y seres vivos. Autopoiesis: la organización de lo vivo* – 5ª ed. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1998.

MAYO, Elton. *The Human Problems of an Industrial Civilization*. New York: The Macmillan Company, 1933.

MINAYO, Maria C. S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde* – 12. ed. - São Paulo: Hucitec, 2010.

MINTZBERG, Henry. *Estrutura e Dinâmica das Organizações*; tradução de Amélia Salavista Brooker - revisão técnica de António Caetano. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1995.

MORGAN, Gareth. *Imagens da organização: edição executiva*; tradução Geni G. Goldschmidt. - 2. ed. - 4a

reimpressão. São Paulo: Atlas, 2002.

MORIN, Edgar. *O método 1: a natureza da natureza*; tradução Ilana Heineberg. Porto Alegre: Sulina, 2005.

MOTTA, Fernando C. P. *Teoria das organizações: evolução e crítica* – 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

ORTON, J. Douglas e WEICK, Karl E. Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *Academy of Management Review*, v. 15, n.2, 1990, pp. 203-223.

ORTSMAN, Oscar. *Mudar o Trabalho. As Experiências, os Métodos, as Condições de Experimentação Social*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.

PACHECO, Eliezer e SILVA, Caetana J. R. Institutos Federais: um futuro por armar. In SILVA, Caetana J. R. (org). *Institutos Federais - Lei 11.892, de 29/11/2008: comentários e reflexões*. Natal: Editora do IFRN, 2009, pp. 7-11.

PARO, Vitor Henrique. A estrutura didática e administrativa da escola e a qualidade do ensino fundamental. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* – ISSN 1678-166X, v. 24, n.1. Porto Alegre, 2008, pp. 127-133.

PARO, Vitor Henrique. O trabalho do diretor escolar diante do caráter político-pedagógico da escola. In LUCENA, Carlos e SILVA JÚNIOR, J. dos R. (orgs). *Trabalho e educação no século XXI: experiências internacionais*. São Paulo: Xamã, 2012, pp. 19-45.

SÁ, Virgínio. O director de turma na escola Portuguesa: da grandiloquência dos discursos ao vazio de poderes. *Revista Portuguesa de Educação* – ISSN 0871-9187, v. 9, n. 1. Braga: Universidade do Minho, 1996,

pp. 139-162.

SÁ, Virgínio. A abordagem (neo)institucional: ambiente(s), processos, estruturas e poder. In LIMA, Licínio C. (org). *Perspectivas de análise organizacional das escolas*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2011, pp. 153-193.

SANDER, Benno. Administração da educação no Brasil: é hora da relevância. *Educação Brasileira. Revista do Conselho de Reitores das Universidades*, ano IV, n.9. Brasília, 1982, pp. 8-27.

SANDER, Benno. Política e gestão da educação no Brasil: momentos e movimentos. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* - ISSN 1678-166X, v. 17, n.2. Porto Alegre, 2001, pp. 263-276.

SANDER, Benno. *Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento*. Brasília: Liber Livro, 2007.

SANDER, Benno. *Construindo pontes de cooperação internacional*. Brasília: Liber Livro, 2014.

SANTIAGO, Rui A. Aprendizagem organizacional nas instituições de ensino superior. In TAVARES, José e SANTIAGO, Rui A. (orgs). *Ensino Superior. (In)Sucesso Acadêmico*. Porto: Porto Editora, 2000, pp. 177-206.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Introdução a uma Ciência Pós-Moderna*. Porto: Edições Afrontamento, 1989.

SILVA, Eugénio A. *O Burocrático e o Político na Administração Universitária. Continuidades e Rupturas na Gestão dos Recursos Humanos Docentes na Universidade Agostinho Neto (Angola)*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia. Universidade do Minho, 2004.

SILVA, Eugénio A. Um olhar organizacional à luz das

perspectivas de análise burocrática e política. In LIMA, Licínio C. (org). *Perspectivas de análise organizacional das escolas*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2011, pp. 59-108.

SILVA, Jesué Graciliano. *Liderança ética e servidora: experiência concreta aplicada nos Institutos Federais Brasileiros*. Florianópolis: IFSC, 2014.

SILVA JÚNIOR, J. dos R. e CATANI, Afrânio Mendes. A educação superior pública brasileira nas duas últimas décadas: expansão e mercantilização internacionalizada. In SOUSA, José Vieira (org). *Educação superior: cenários, impasses e propostas*. Campinas: Autores Associados, 2013, pp. 157-181.

SILVA, Luzimar B. *A Reestruturação Curricular da Educação Profissional no Brasil Face às Diretrizes Nacionais e Internacionais e a Participação dos Agentes Curriculares: o caso do IFRN*. Braga: Universidade do Minho. Instituto de Educação, 2012.

DIAS SOBRINHO, José. *Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?* São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

TAYLOR, Frederick W. *Princípios de administração científica*; tradução de Arlindo Vieira Ramos – 7. ed. São Paulo: Atlas, 1985.

TORRES, Leonor L. *Cultura Organizacional em Contexto Educativo. Sedimentos culturais e processos de construção do simbólico numa escola secundária*. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia, 2003.

TORRES, Leonor L. A construção da autonomia num contexto de dependências. Limitações e possibilidades

nos processos de (in)decisão na escola pública. *Revista Educação, Sociedade & Culturas* – ISSN 0872-7643, n. 32. Porto: CIIIE - Centro de Investigação e Intervenção Educativas, 2011a, pp. 91-109.

TORRES, Leonor L. A cultura da escola perante a influência da comunidade: um estudo de caso numa escola portuguesa. *Revista Ibero-americana de Educação* – ISSN 1681-5653, n. 56/1. Recuperado em 21 julho, 2017, de <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/13250/1/RIE%20artigo.pdf>, 2011b, pp. 1-13.

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*. São Paulo: Ática, 1974.

WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*; tradução de Waltensir Dutra – revisão técnica de Fernando Henrique Cardoso – 5. ed. – Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

WEBER, Max. *Metodologia das Ciências Sociais* – Parte 2; tradução de Augustin Wernet – 2. ed. – São Paulo: Cortez, 1995.

WEBER, Max. *Os Economistas – Textos Seleccionados*; traduções de Maurício Tragtenberg, Waltensir Dutra, Calógeras A. Pajuaba, M. Irene de Q. F. Szmrecsányi e Tamás J. M. K. Szmrecsányi – São Paulo: Nova Cultural, 1997.

WEBER, Max. Os três tipos puros de dominação legítima. In COHN, Gabriel (org); tradução de Amélia Cohn e Gabriel Cohn. *Max Weber – Sociologia*, 7. ed. – São Paulo: Editora Ática, 2003, pp. 128-141.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* – Volume 2; tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn. São Paulo: Editora UNB, 2004.

WEBER, Max. *Ciência e Política – Duas Vocações*; tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota – 13. ed. São Paulo: Editora Cultrix, 2005.

WEICK, Karl E. Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, v. 21, n.1. Michigan, 1976, pp. 1-19.

WOOD JR, Thomaz. Organizações híbridas. *Revista de Administração de Empresas* - ISSN 0034-7590, v. 50, n. 2. São Paulo, 2010, pp. 241-247.



Tipografias utilizadas:

Bookman Old Style

Bodoni 72

Charter

Papel da capa:

Cartão Supremo 250g

Papel do miolo:

Polen Soft 90g

Impresso na Copiart em 2018.

-

Todos os direitos são reservados à Editora IFRN, não podendo ser comercializado em período de contrato de cessão de direitos autorais.

Em caso de reimpressão com recursos próprios do autor, está liberada a sua comercialização.



Francisco das Chagas de Mariz Fernandes*

Professor do Instituto Federal do Rio Grande do Norte.

Doutor em Ciências da Educação pela Universidade do Minho (2016); Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (2001); Especialista em Gestão de Educação Técnica pela Universidade Estadual de Oklahoma (1996); Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1980); e Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1978).

Em mais de 12 anos de história, a Editora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) já publicou livros em todas as áreas do conhecimento, ultrapassando a marca de 150 títulos. Atualmente, a edição de suas obras está direcionada a cinco linhas editoriais, quais sejam: acadêmica, técnico-científica, de apoio didático-pedagógico, artístico-literária ou cultural potiguar.

Ao articular-se à função social do IFRN, a Editora destaca seu compromisso com a formação humana integral, o exercício da cidadania, a produção e a socialização do conhecimento.

Nesse sentido, a EDITORA IFRN visa promover a publicação da produção de servidores e estudantes deste Instituto, bem como da comunidade externa, nas várias áreas do saber, abrangendo edição, difusão e distribuição dos seus produtos editoriais, buscando, sempre, consolidar a sua política editorial, que prioriza a qualidade.



Nesta obra, o leitor terá a oportunidade de entrar em contato com conhecimentos vinculados à análise sociológica das organizações e suas características, especialmente no que se refere às conceituações da escola como organização educativa, tendo em vista se tratar de estudo de investigação quanto ao funcionamento e à estruturação organizacional do Instituto Federal (IF), num contexto de desafios da constituição de uma nova institucionalidade. Esse Instituto surge como modelo de estabelecimento de educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampi, especializado na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino.

Apesar de parecer com o padrão centralizado de Universidade, pela imagem de universalização de suas finalidades e objetivos educacionais, com oferta verticalizada do nível básico à pós-graduação *stricto sensu*, o Instituto Federal configura-se como uma organização distinta, com modelagem descentralizada, de arranjo de rede e funcionamento com personalidade jurídica e unidade de gestão próprias pelos *campi*, integrados por conexões frágeis com a reitoria, numa concepção estrutural de “federação interdependente de *campi*” (FERNANDES, 2015).

Essa configuração, também representativa da natureza de uma concepção de subunidades organizacionais, pela dependência da sede, juridicamente detentora central da identidade institucional, aproxima, teoricamente, a imagem organizacional do IF da modelagem de uma Estrutura Divisionalizada (MINTZBERG, 1995).

ISBN 978-85-94137-26-5



9 788594 137265 >

