

FACULDADE LABORO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO E DOCÊNCIA DO ENSINO SUPERIOR

ALEKSANDRA LYRA PESSOA DOS REIS CALDAS

MODELO DE ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA RACIONAL NAS ESCOLAS

São Luís

2019

ALEKSANDRA LYRA PESSOA DOS REIS CALDAS

MODELO DE ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA RACIONAL NAS ESCOLAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no formato de artigo ao Curso de Especialização em Gestão e Docência do Ensino Superior, da Faculdade Laboro, para obtenção do título de Especialista.

Orientador(a): Prof.(a). Dra. Sueli Rosina Tonial Pistelli.

São Luís

2019

A Ficha Catalográfica é impressa no verso da folha de rosto.

É solicitada á biblioteca@faculdadelaboro.com.br mediante envio do trabalho completo após aprovação pela orientação acadêmica.

ALEKSANDRA LYRA PESSOA DOS REIS CALDAS

MODELO DE ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA RACIONAL NAS ESCOLAS

Trabalho de Conclusão de Curso em forma de artigo, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão e Docência do Ensino Superior, da Faculdade Laboro, para obtenção do título de Especialista.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Sueli Rosina Tonial Pistelli (Orientadora)

Prof.^a Melcka Yulle Conceição Ramos

Prof.^a Marla Cristiane Araujo Medeiros

MODELO DE ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA RACIONAL NAS ESCOLAS

ALEKSANDRA LYRA PESSOA DOS REIS CALDAS

RESUMO

O presente artigo se propõe a analisar as características da estrutura da organização burocrática, com base na teoria do Modelo Burocrático Racional de Max Weber e seu relevante, porém não isolado papel nas estruturas organizacionais escolares da atualidade, pois em vista de sua complexidade, a escola inter-relaciona outros modelos organizacionais, tais como: modelo político, modelo da ambiguidade, modelo cultural entre outros, os quais não serão o foco da presente análise. Apesar do amplo reconhecimento do fato de que as escolas, ao menos em certos aspectos, exibem propriedades organizacionais únicas (KATZ, 1964; BIDWELL, 1965; WEICK, 1976), há pouco consenso no que concerne às características dessa singularidade, razão pela qual o texto analisará essencialmente, a característica marcante do modelo burocrático racional no contexto da organização escolar, em razão de ser um traço muito forte nas estruturas organizacionais da grande maioria das instituições, em vista de que, o modelo em análise, busca promover a adequação dos meios aos fins de forma racional e eficiente, baseada na crença da legalidade, ou seja, na dominação legal.

Palavras-chave: Organização. Modelo. Burocrático. Racional. Escola.

RATIONAL BUREAUCRATIC ORGANIZATION MODEL IN SCHOOLS

ABSTRACT

This article proposes to analyze the characteristics of the structure of bureaucratic organization, based on Max Weber's theory of the Rational Bureaucratic Model and its relevant but not isolated role in today's school organizational structures, because in view of its complexity, the school inter-relates other organizational models, such as: political model, ambiguity model, cultural model among others, which will not be the focus of the present analysis. Despite the broad recognition that schools, at least in some respects, exhibit unique organizational properties (KATZ, 1964; BIDWELL, 1965; WEICK, 1976), there is little consensus as to the characteristics of this uniqueness, which is why the text will analyze essentially the striking feature of the rational bureaucratic model in the context of school organization, given that it is a very strong feature in the organizational

structures of the vast majority of institutions, given that the model in question seeks to promote the adequacy of means to the ends of a rational and efficient way, based on the belief of the legality, that is, in the legal domination.

Keywords: Organization. Model. Bureaucratic. Rational. School.

1 CORPO DO TRABALHO

O presente estudo tem por objetivo traçar as linhas mestras que serão adotadas para o desenvolvimento do tema objeto da investigação, assim como, a de mapear as etapas do estudo.

Para escolha do objeto do estudo, foi considerada a relevância do tema no contexto da organização escolar.

O modelo burocrático racional foi idealizado pelo brilhante teórico alemão Max Weber (1864-1920), que se destacou por relevantes obras concernentes a sociologia e a economia, tal como, "Economia e Sociedade", donde surgiu a construção do modelo organizacional burocrático racional como um tipo de sistema social, sendo caracterizado como uma estratégia de administração pautada na racionalidade, na impessoalidade, na dominação legal e na eficiência.

Antes de adentrarmos especificamente na análise do modelo burocrático racional, vale uma breve explanação acerca de como Weber compreende sociologicamente a racionalização, que segundo o autor, consiste “[...] na organização da vida, por divisão e coordenação das diversas atividades, com base em um estudo precioso das relações entre os homens, com seus instrumentos e seu meio com vistas à maior eficácia e rendimento [...]” (FREUND, 1970, p. 20).

É pertinente também apontar que na construção do pensamento sociológico, Max Weber, rompeu o paradigma no foco prioritário da luta de classes como motor da história no pensamento embandeirado por Karl Marx (1818-1883), na medida em que dedicou mais atenção à racionalização como elemento sociológico propulsor do desenvolvimento da civilização ocidental, com base na construção do processo burocrático.

Do quadro supra referido brotou o anseio em investigar a aplicação do modelo burocrático racional nas instituições de ensino.

A construção do modelo organizacional burocrático racional foi pensado por Max Weber como um tipo de sistema social, sendo caracterizado como uma estratégia de administração pautada na racionalidade, na impessoalidade, na dominação legal e na eficiência.

Para uma melhor compreensão estrutural da organização burocrática propriamente dita, é importante mencionarmos o conceito de dominação, que segundo Max Weber (2000, p. 171): “[...] é a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas.” Complementando o pensamento de forma explicativa, o autor assevera ainda que “[...] certo tipo de vontade de obedecer, isto é, de interesse (externo) na obediência, faz parte de toda relação autêntica de dominação.” (WEBER, 2000:171).

Ademais, destaca-se que Weber aponta três tipos puros de dominação legítima, podendo a vigência de sua legitimidade ser, primordialmente: de caráter racional; de caráter tradicional ou de caráter carismático.

O modelo burocrático construído por Max Weber destacou como eixo central da sua estrutura, o tipo de dominação legítima de caráter racional, que

[...] é baseado na crença da legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal), que se difere da dominação de caráter tradicional, baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional), assim como difere da dominação de caráter carismático, baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (dominação carismática). (WEBER, 2000, p. 173).

A dominação legal de caráter racional, utilizada pelo modelo burocrático, é “[...] baseada em estatutos, obedece-se à ordem impessoal, objetiva e legalmente estatuída e aos superiores por ela determinados, em virtude da legalidade formal de suas disposições e dentro do âmbito de vigência destas.” (WEBER, 2000, p. 173).

Com fundamento na teoria de Weber, reconhece-se o domínio legal pelas seguintes características:

[...] todo direito, seja ele estabelecido por convenção ou por outorga, vale em virtude de um procedimento racional por finalidade ou por valor, ou pelos dois ao mesmo tempo. O conjunto das regras de direito constitui um mundo abstrato

de prescrições técnicas ou de normas; a justiça consiste na aplicação das regras gerais aos casos particulares, enquanto a administração tem por objeto proteger os interesses nos limites das regras de direito, graças a órgãos instituídos para tal fim. (FREUND,1970, p. 173-174).

Segundo a teoria burocrática de Weber, o tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio do quadro administrativo burocrático, revelando também que a administração burocrática significa: “[...] dominação em virtude de conhecimento; este é seu caráter fundamental especificamente racional.” (WEBER, 2000, p. 175).

A teoria weberiana de organização burocrática, apesar de construída no início do século XX, rompeu barreiras seculares, e em pleno século XXI, permanece apta a ser aplicada como instrumento organizacional, sendo reconhecida e amplamente utilizada nos mais diversos tipos de organizações, inclusive nas instituições de ensino, em seus diversos níveis e espécies, apesar de recaírem, sobre este modelo organizacional, algumas severas críticas.

Por certo, toda teoria encontra na prática disfunções e não haveria de ser diferente com o modelo burocrático racional, em vista do tipo ideal nem sempre ser seguido ou mesmo atingido em sua completude, conforme idealizado pelo mentor da teoria.

Diante disso, alguns teóricos, em especial, Hegel em certa medida ressalta as vantagens da organização burocrática ao apontar que “[...] as principais vantagens de uma organização burocrática centralizada são a máxima simplificação e eficiência na gestão dos negócios do Estado.” (HEGEL apud SHAW, 1992, p. 98).

Mas por outro lado, o próprio Hegel a critica, na medida em que sugere mecanismos para solucionar algumas distorções da teoria em análise, por meio da implantação de dois modelos de controle à organização burocrática, sendo um interno e outro externo. O controle interno consiste na educação ética e disciplina organizacional. O controle externo é a supervisão pelo soberano e pelas instituições da sociedade civil (SHAW, 1992, p. 98).

Seguindo a análise às críticas, destaca-se a ótica de Ouchi, que assevera: “Potencialmente, cada teórico da organização baseia seu trabalho, explícita ou implicitamente, no modelo weberiano [...]” (OUCHI apud ESTEVÃO, 2018, p. 15), o que

conduz à percepção de que até o momento, não surgiu outro modelo capaz de substituir por completo o ora em voga, na medida em que ainda não surgiu um novo modelo organizacional alternativo com potencial para expurgar o modelo burocrático racional, nem da discussão teórica e nem da prática cotidiana das instituições.

À bem da verdade, a problematização do modelo burocrático tem um dos seus enfoques mais críticos na questão da eficiência, pois, apesar de ser um dos objetivos a ser alcançado pelo modelo proposto, este por vezes, não é atingido em sua inteireza em razão do excesso de regulamentos, da rigidez administrativa ou mesmo da falta de destreza dos operadores do modelo, o que somado, acaba por gerar, por exemplo, lentidão aos processos.

Não obstante, esse ponto não é motivo suficiente para que as vantagens e a importância trazida pelo modelo burocrático racional às organizações em geral, e em especial, às escolas, sejam rechaçadas. Ao analisar da teoria da burocracia desenvolvida por Weber (1964, não paginado), Estêvão a defende de forma contundente, na medida em que aduz:

[...] na sua dimensão sociológica, ou seja, enquanto teoria que destaca as questões da racionalidade e da dominação, uma das abordagens mais coerentes e imprescindíveis para compreendermos as organizações e que ultrapassa assim a sua problematização meramente como uma abordagem normativa enfeudada ao valor da eficiência.

Ultrapassada a questão crítica, ressalta-se que, como a burocracia é um modelo criado por intermédio de uma análise mais sociológica do que propriamente administrativa, ela pode ser vista como uma espécie de organização humana com base na racionalidade, com normas estabelecidas de maneira formal (escritas) e impessoal (*erga omnes*), contendo como um de seus elementos a hierarquia e a autoridade, na medida em que os subordinados não podem questionar ou modificar as ordens dos seus superiores, em virtude das mesmas serem amparadas em um arcabouço de normas, regulamentos e leis, legitimamente estabelecidas e que atinge a todos, o que nos direciona a destacar mais uma das características desse modelo organizacional, que é a impessoalidade do executor do trabalho.

A soma das características do modelo burocrático racional traduz uma organização pautada em uma engrenagem composta por um conjunto de dimensões

que dão à burocracia, segundo Weber, superioridade técnica sobre outras formas ou modelos organizacionais alternativos (WEBER apud ESTEVÃO,2018:16), com destaque a um conjunto de características distintivas, dentre as quais:

- a centralização da estrutura de autoridade, com cadeias de comando formais entre os diferentes níveis hierárquicos;
- a orientação por metas;
- um grau de formalização e de complexidade acentuado;
- processo racionais e centralizados de tomada de decisão e de controle;
- o exercício profissionalizado de funções. (HALL, 1978 *apud* ESTEVÃO, 2018, p. 16).

Em razão das particularidades apontadas no estudo, o modelo racional traz consigo um grau elevado de exigências na formalização da estrutura organizacional da instituição de ensino, por meio de confecção de normas escritas, execução de tarefas registradas e procedimentos com mecanismos muito claros, até mesmo como forma de garantir a impessoalidade, que pode ser vista em dois sentidos: no primeiro, de que o acesso ao cargo se dará por meio de uma necessária qualificação profissional previamente determinada para o exercício da função e no segundo sentido, é que as normas precisam ser claras o suficiente, para que qualquer pessoa qualificada que venha a substituir a pessoa anterior possua mecanismos pré-estabelecidos para desenvolver o trabalho da mesma forma como já vinha sendo desenvolvido, tudo com base nos processos, nas normas estipuladas para aquela função específica, sem que ocorra a utilização de características pessoais ao trabalho, como bem pontuou Weber:

A burocracia é mais plenamente desenvolvida quanto mais se desumaniza, quanto mais completamente alcança as características específicas que são consideradas como virtudes: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos pessoais, emocionais e irracionais, que escapam do cálculo. (WEBER *apud* MOTTA, 2004, p. 17).

A organização escolar, de forma específica, constitui uma instituição que influencia todas as outras, por ser formadora de opiniões, do senso crítico ou acrítico, ou seja, dos cidadãos que compõem a sociedade e por isso mesmo, tem papel tão relevante no contexto social, sendo vetor de preocupação dos estudiosos. E por isso a escola “[...] enquanto organização constitui, seguramente, uma das áreas de reflexão do pensamento educacional que se tornou mais visível nos últimos tempos.” (COSTA, 1998, p. 7).

Na verdade, o interesse pela burocracia predominará sempre que os investigadores considerem a escola como uma organização racionalmente articulada, com afinidades com outras organizações que gerem recursos humanos (TYLER, 1991).

Fato resultante do lema da burocracia: a regularidade abstrata do desempenho da autoridade, resultado da procura de igualdade perante a lei no sentido pessoal e funcional – logo, a aversão ao privilégio e o repúdio ao tratamento dos casos individualmente considerados (WEBER, 1979), o que bem se enquadra no contexto organizacional escolar, na medida em que sua estrutura além de se assemelhar com a de uma instituição geral, possui certos caracteres que a imbuem de uma responsabilidade superior, a de formar cidadãos aptos e capacitados para viverem em coletividade, razão pela qual necessitam de estruturas racionais bem definidas e de funcionalidades para a fiel adequação dos meios aos fins colimados.

Conforme ressaltado por Estêvão (2018, p. 18), vários estudiosos têm se dedicado à análise dos fenômenos organizacionais no campo da educação, apontando as seguintes particularidades das organizações educativas, quais sejam:

- um conjunto único de objetivos claros que orientam o seu funcionamento;
- objetivos ou metas traduzidos pelos níveis hierárquicos superiores da burocracia em critérios racionais de execução para os professores e outros atores;
- processos de decisão que se desenrolam segundo o modelo racional de resolução de problemas;
- controle formal, assente em regras, que determina a priori a conduta exigida;
- diferença entre “política” e “administração”.

Pelo contexto acima explicitado, somado à anterior caracterização do modelo organizacional burocrático racional formulado por Max Weber, resta demonstrado que este modelo tem um traço relevante nas estruturas organizacionais escolares desde seu surgimento até a atualidade, por mais que em certos aspectos, as escolas sejam também influenciadas por alguns outros modelos organizacionais, tais como: modelo político, modelo da ambiguidade, modelo cultural, modelo de mercado, modelo (neo)institucional entre outros.

REFERÊNCIAS

- BIDWELL, C. E. The school as a formal organization. In: MARCH, J. G. (Org.). **Handbook of Organizations**. Chicago: Rand McNally, 1965.
- CAIXEIRO, C. M. B. A. **A escola como organização educativa**. [Lisboa]: Dspace, 2014. 52 p. Disponível em: <https://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/11416/20/CAPÍTULO%20I%20_A%20ESCOLA%20COMO%20ORGANIZAÇÃO%20EDUCATIVA.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2019.
- CANCIAN, Renato. **Pedagogia e Comunicação, Max Weber e o significado da “burocracia”**. [S.l.: s.n.], 2007.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. [S.l.]: Estudo Administração, 2018. Disponível em: <<https://www.estudoadministracao.com.br/ler/teoria-da-burocracia-de-max-weber>>. Acesso em: 25 jan. 2019.
- ESTÊVÃO, Carlos. **Repensar a escola como organização**. 1. ed. São Luís: Editora Laboro, 2018. p. 15-21.
- ESTRADA, Adrian; VIRIATO, Edaguimar Orquizas. A escola enquanto organização burocrática: a gestão escolar na perspectiva dos diretores escolares de Cascavel. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, número especial, p. 18-33, maio 2012, ISSN: 1676-2584.
- FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. [S.l.]: Editora Forense, 1970. p. 20.
- KATZ, F. E. The school as a complex social organization. **Harvard Educational Review**, v. 34, p. 428-455, 1964.
- MOTA, F. C. P. ; L. C. B. **Introdução à Organização Burocrática**. São Paulo: Pioneira, 2004.
- SHAW, C. K. Y. Teoria Hegeliana da burocracia moderna. **Fundação João Pinheiro**, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, 1992.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Trad. De Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; rev. téc. De Gabriel Cohn. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. p.141-179.
- WEICK, K. E. Educational organizations as loosely coupled systems. **Administrative Science Quarterly**, v. 21, p. 1-19, 1976.