

# **ABORDAGENS ORGANIZACIONAIS E CARACTERÍSTICAS CONTEMPORÂNEAS DE ALGUMAS ORGANIZAÇÕES EDUCATIVAS**

Francisco das Chagas de Mariz Fernandes  
*Instituto Federal do Rio Grande do Norte – Brasil*  
*Universidade do Minho-Instituto de Educação – Portugal*  
francisco.mariz@ifrn.edu.br

## **Resumo**

Desde o processo de desenvolvimento da Revolução Industrial até os dias atuais, muitas teorias organizacionais foram elaboradas. As conceituações teóricas sobre as organizações educativas avançaram apoiadas especialmente, nos conhecimentos das ciências sociais. Neste texto, procede-se a uma revisão de conceitos basilares dessas organizações, com destaque para a proposta teórica do “modo de funcionamento díptico da escola como organização” e reflexão sobre novas configurações organizacionais de instituições educacionais que estão surgindo, mais complexas, em função do agrupamento e/ou integração de escolas como unidades constituintes da organização.

**Palavras-chave:** Abordagens organizacionais. Organizações educativas. Agrupamento de escolas.

## **Abstract**

From the process of development of the Industrial Revolution up to nowadays many organizational theories were elaborated. Theoretical conceptualizations about the educational organizations advanced supported, principally, in the social sciences knowledge. In the text it's done a review of basic concepts of these organizations, especially the theoretical proposal of "diptych operation mode of the school as an organization" and reflection on new organizational configurations of educational institutions that are emerging, more complex, due to the grouping and/or integration of schools as constituent units of the organization.

**Keywords:** Organizational Approaches. Educational Organizations. Grouping of schools.

## **1. Introdução**

O desabrochar da Sociologia no século XIX surgiu na esteira do processo de desenvolvimento da Revolução Industrial iniciado na Inglaterra e que avançou no lastro

do capitalismo<sup>1</sup>, provocando inúmeras mazelas sociais em função da mudança dos métodos de produção e estrutura da sociedade.

Com a industrialização, o avanço das fábricas impôs profundas mudanças culturais, advindo, pois, conseqüentes dificuldades e problemas sociais. Nesse sentido, Manacorda<sup>2</sup> (2006, p. 271) acrescenta: “Ao entrar na fábrica e ao deixar sua oficina, 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”.

O engenheiro Frederick W. Taylor<sup>3</sup> 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 de tarefas realizadas em nível do “chão de 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. Na realidade, a prática da teoria Taylor gerou grandes lucros aos donos do capital à custa de baixa remuneração aos operários.

Entende Tragtenberg<sup>4</sup> (1974, p. 72): “O método Taylor é oriundo da aplicação de um esquema *empírico como método* onde o conhecimento surge da evidência sensível e não da abstração. O objeto do conhecimento é concreto.”

Em 1916, com a publicação do trabalho: “*Administration industrielle et générale - prévoyance organisation - commandement, coordination – contrôle*”, o engenheiro de minas francês Jules Henri Fayol<sup>5</sup> definiu as bases da Teoria Clássica. Para Fayol, a garantia da eficiência das organizações estava na sua estruturação; foi dele a institucionalização das funções básicas da administração, de: “*planejar*”, “*organizar*”, “*coordenar*”, “*comandar*” e “*controlar*”.

---

<sup>1</sup> Ver *O que é Capitalismo*. CATANI, A. M. São Paulo: Brasiliense, 1991.

<sup>2</sup> Ver *História da educação: da antiguidade aos nossos dias*. MANACORDA, M. A. São Paulo: Cortez, 2006.

<sup>3</sup> Taylor é considerado o “Pai da Organização Científica do Trabalho”.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Ver *Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle*. FAYOL, Henry. 10. ed. – São Paulo: Atlas, 1990.

Idalberto Chiavenato<sup>6</sup> (1979, p. 88), além de crítica dirigida à obra de Fayol, “pela sua obsessão pela unidade de comando, pela acentuada centralização e também com relação a pouca originalidade na sistematização e na definição dos princípios da Administração” associa a Teoria Clássica aos princípios da teoria da máquina: “Os modelos administrativos Taylor-Fayol correspondem à *divisão mecânica do trabalho*, em que o parcelamento de tarefas é a mola do sistema” (CHIAVENATO, 1979, p. 105).

É importante ressaltar que a teoria em questão não é considerada em particular para a realidade de fábricas e/ou indústrias, cujas operações, normalmente, são efetivadas através 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 em que o professor deve entrar em sala de aula, desenvolver conteúdo preestabelecido e sair do ambiente, conforme tempo determinado para a respectiva hora-aula.

Motta<sup>7</sup> (2001, pp. 8-9) comenta que Fayol inspirou “boa parte da produção cultural brasileira no campo da administração da educação, pensada então fundamentalmente como administração escolar”.

Acerca dessas teorias no tocante à administração da educação no Brasil, Benno Sander<sup>8</sup> (2001, p. 267) é de opinião que no contexto

“mais amplo do mundo ocidental, 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. Esses movimentos invadiram as várias áreas temáticas da administração, incluindo a administração da educação. O Brasil não foi exceção nesse quadro.”

A Teoria das Relações Humanas surge, na década 1930, com base em experiências realizadas pelo psicólogo australiano George Elton Mayo<sup>9</sup>, na fábrica da Western Electric em Hawthorne. As investigações contemplaram condições variadas e estruturadas de trabalho, que incorporaram, na área da análise das organizações, estudos

---

<sup>6</sup> Ver *Teoria geral da administração*. CHIAVENATO, Idalberto. São Paulo: McGraw-Hill, 1979.

<sup>7</sup> Ver *Teoria das organizações: evolução e crítica* – 2. ed. rev. e ampl. MOTTA, Fernando C. Prestes. São Paulo: Pioneira, 2001.

<sup>8</sup> Texto publicado na *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, ANPAE (Associação Nacional de Política e Administração da Educação), v. 17, n. 2 (2001, pp. 263-276), sob o título Política e gestão da educação no Brasil: momentos e movimentos.

<sup>9</sup> Ver *The Human Problems of an Industrial Civilization*. MAYO, Elton. New York: The Macmillan Company, 1933.

do contexto organizacional e importância para os fatores psicológicos e sociais. É o início da valorização das relações sociais informais no âmbito das organizações.

As pesquisas efetivadas por Elton Mayo e sua equipe, em Hawthorne, apesar de extremamente relevantes para o movimento das Relações Humanas, também foram alvo de críticas. Oscar Ortsman<sup>10</sup> (1984) entende que o movimento teve “o mérito de preconizar uma melhoria de certas condições de trabalho, o que não é negligenciável”. Afirmar ainda Ortsman (1984, pp. 48-49) que: “Em contrapartida, podemos censurá-lo por tentar evacuar os conflitos em vez de os resolver, a coberto de ‘boas relações’ de trabalho.”

Algumas fragilidades observadas nas Teorias Clássica e das Relações Humanas, especialmente quanto à necessidade da gestão de certa forma “impessoal” e “racional”, foram atendidas pela Sociologia da Burocracia de Max Weber<sup>11</sup>, passando essa Teoria a ser decisiva nos estudos de autoridade nas organizações, através de abordagem do tipo ideal e pressupostos racionais e legais.

Burrell e Morgan (1979) estabeleceram bases teóricas referenciais quanto à análise organizacional com a edição do livro<sup>12</sup> *Paradigmas Sociológicos e Análise Organizacional*. Apresentaram a concepção de que o debate das teorias sociais de análise ocorre em espaço definido por quatro paradigmas sociológicos, baseados em diferentes conjuntos de suposições metateóricas, mutuamente excludentes, para a análise dos fenômenos sociais.

Conforme apresenta a figura 1, a integração dos paradigmas está demonstrada na forma de matriz em função do significado representativo do conjunto interseção das diversas variáveis a ele relacionadas. 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

---

<sup>10</sup> Ver *Mudar o Trabalho. As Experiências, os Métodos, as Condições de Experimentação Social*. ORTSMAN, Oscar. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.

<sup>11</sup> Ver Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal, de Max Weber. In CAMPOS, Edmundo (Organização, introdução e tradução), pp. 15-28. *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

<sup>12</sup> Ver *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*. BURRELL, Gibson; MORGAN, Gareth. Londres: Heinemann Educational Books Ltd, 1979.

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.



Figura 1. Matriz representativa dos quatro paradigmas para a análise da teoria social.  
Fonte: Desenho adaptado de Burrell e Morgan (1979, p. 22).

Através do livro “*Images of organization*”, Gareth Morgan<sup>13</sup> (2002, p. 19) apresenta as organizações sob o enfoque das metáforas: “AS ORGANIZAÇÕES SÃO MUITAS COISAS AO MESMO TEMPO! Elas são complexas e têm muitas facetas. Elas são paradoxais.” Entre outras imagens, o autor associa as organizações a “minissociedades” e procura mostrar que as *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.

Em termos didáticos, Morgan (2002), metaforicamente, estabelece que as organizações devem ser vistas como: máquinas, organismos, cérebros, culturas, sistemas políticos, prisões psíquicas, fluxo e transformação e instrumentos de dominação.

## 2. Enfoque teórico sobre as Organizações Educativas

O espaço teórico da administração educacional avançou através de estudos sociológicos de compreensão crítica da escola, para modelos organizacionais de caráter analítico e interpretativo. Para Licínio Lima (2011c, p. 16), a “compreensão da escola

<sup>13</sup> Ver *Imagens da organização: edição executiva* - 2. ed. - 4a reimpressão; tradução Geni G. Goldschmidt. MORGAN, Gareth. São Paulo: Atlas, 2002.

como organização educativa demanda, de forma privilegiada, o concurso dos *modelos organizacionais analíticos/interpretativos*”.

Desenvolvendo uma linha crítica acerca do caráter tradicional da Administração Escolar no Brasil, Vitor Henrique Paro<sup>14</sup> (2012, pp. 163-164) é de opinião que de “um modo geral, os trabalhos teóricos sobre Administração Escolar, publicados no Brasil, adotam, implícita ou explicitamente, o pressuposto básico de que, na escola, devem ser aplicados os mesmos princípios administrativos adotados na empresa capitalista.”

Investigadores da área da educação têm-se posicionado, criticamente, quanto aos avanços, nas últimas décadas, do pensamento neoliberal na gestão 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.

Buscando especificidades no contexto de perspectivas teóricas, é importante destacar, mesmo que de forma sintética, os estudos referentes às características das organizações educacionais que levaram Per-Erik Ellström<sup>15</sup> (1983) a propor as faces: racional, política, de sistema social e anárquica, para a escola como organização, associando a cada face concepções vinculadas à realidade das organizações, numa tipologia sob a ótica matricial que, num eixo, considera a tecnologia e processos organizacionais com base nas variáveis “transparentes/claros” ou “ambíguos/não claros”; e, no outro, considera os objetivos e preferências organizacionais com base nas variáveis “claros e compartilhados (consenso)” ou “obscuros e/ou não partilhados (conflito)”. Ellström (2007, p. 451) chama a atenção para que, atualmente, “ainda que aceito em geral, o modelo racional tem sérias limitações tanto como um modelo descritivo quanto como um modelo normativo da ação organizacional.” Por outro lado, Lima (2011a, p. 24) observa que, embora “o modelo racional não seja exclusivo da

---

<sup>14</sup> Ver *Administração escolar: introdução crítica* – 17. ed. rev. e ampl. – PARO, Vitor Henrique. São Paulo: Cortez, 2012.

<sup>15</sup> Ver o texto *Four Faces of Educational Organizations*. ELLSTRÖM, Per-Erik. *Higher Education*, nº 12 (1983, pp. 231-241). Tradução de Ângelo Ricardo de Souza e Taís Moura Tavares publicada na *RBP AE* - ISSN 1678-166X, v.23, n.3 (2007, pp. 449-461). Porto Alegre.

burocracia, prefiro designá-lo por modelo burocrático — um modelo que estuda as organizações como organizações burocráticas”.

O modelo político é conceitualmente associado a: poder, conflito e força. Sobre o modelo de sistema social, 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.” Para Lima (1992, p. 60), o modelo de sistema social “é uma aplicação da teoria dos sistemas” e “valoriza especialmente o estudo da organização informal”.

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.”

Dentre os vários conceitos e imagens das organizações educativas, destacam-se, ainda, as investigações de Tony Bush<sup>16</sup> utilizando, como elementos de referência, os objetivos, a natureza da estrutura, o ambiente e a liderança, cujos resultados estão sistematizados em seis propostas teóricas organizacionais de gestão educacional: os modelos formal, democrático, político, subjetivo, ambiguidade e cultural; aplicáveis, de acordo com as especificidades e tipos das instituições de educação, entendendo-se gestão educacional como campo de estudo e de prática voltada para o desempenho funcional das organizações educativas.

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

---

<sup>16</sup> Ver *Theories of educational management*. Tony Bush. London: Paul Chapman, 1986; e *Leadership and Management Development in Education*. Tony Bush. London: SAGE Publications Ltd, 2008.

funcionamento das organizações educacionais, 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 escola às metáforas organizacionais disponíveis na literatura, embora em termos de referencial teórico esse capital hermenêutico não deva ser desprezado.”

Respaldaado 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*”, Licínio Lima 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, 1992, p. 157).

A figura 2, abaixo, é uma representação esquemática do modo de funcionamento díptico da escola como organização, através da planificação que apresenta duas faces distintas da organização educativa integradas por condutor vertical, o “eixo da ação”, simbolicamente em termos de plano cartesiano correspondendo ao vetor Y; e 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).

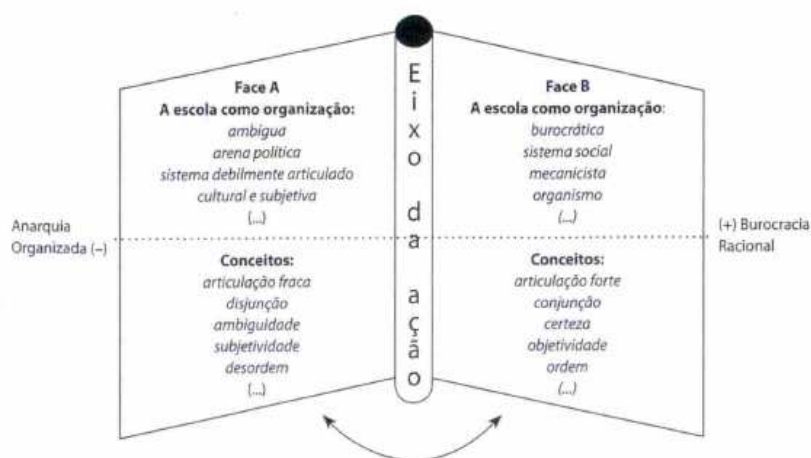


Figura 2. Modo de funcionamento díptico da escola como organização (da anarquia organizada à burocracia racional, entre outras metáforas). (LIMA, 2011a, p. 52).

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 ambígua, 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 admitir-se que, no âmbito do plano das orientações para a ação organizacional, as orientações normativas e as regras formais-legais, supraorganizacionalmente produzidas não são exclusivas e que, pelo contrário, coexistem diferentes tipos de regras, produzidas por diferentes processos, instâncias e atores, em contextos diversos e em situação de concorrência, impede-se que a análise do plano da ação, dos atores e das práticas organizacionais seja unilateralmente subordinada ao exclusivo de apenas um tipo de orientação, cuja reprodução estaria assegurada porque determinada já no plano teórico.”

### **3. Os Institutos Federais e as organizações escolares contemporâneas**

Ocupando uma agenda ainda pouco investigada no meio científico, estão surgindo, com maior evidência neste século, novas configurações organizacionais de instituições educativas. Um exemplo dessas organizações é o do “agrupamento de escolas”, com origem em Portugal há mais de uma década, detalhado em texto<sup>17</sup> apresentado por Lima (2011b). De acordo com o art. 5º do “Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”, aprovado em Portugal e publicado como anexo do Decreto-Lei n.º 115-A/98<sup>18</sup>, de 04-05-1998:

“O agrupamento de escolas é uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projecto pedagógico comum”.

Analisando a crise da Escola pública portuguesa, Afonso (2005, p. 13) expõe que os processos

“de constituição dos *agrupamentos de escolas* não parecem iniciar em consequência de decisões políticas informadas e induzidas por um impulso de democratização social e educacional da escola pública. Ao contrário, mesmo que alguns actores individuais e colectivos deles se tenham apropriado com intencionalidades diversas, eles parecem ser sobretudo resultado de medidas administrativas neoliberais que esfacelam a centralidade e identidade da Escola pública”.

---

<sup>17</sup> Ver O agrupamento de escolas como novo escalão da administração centralizada. In LIMA, Licínio C. *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora, 2011.

<sup>18</sup> Ver Diário da República nº 102, Série I, Parte A, de 04/05/1998, Suplemento 1 - Portugal.

Na conclusão de trabalho de investigação realizado num agrupamento vertical constituído por vinte e um estabelecimentos portugueses de ensino, Manuel Flores<sup>19</sup> (2005, p. 235) relata:

“o que encontramos foi a confirmação da tradição fortemente centralizadora do Estado (e das estruturas desconcentradas da Administração Central), cuja influência continua a ser determinante porque condicionadora e limitadora dos processos e práticas de decisão e governação das escolas. Constatamos, ainda, que a operacionalização da proposta prevista no Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, ficou marcada por um processo eminentemente hierárquico em que prevaleceu a lógica da imposição administrativa a partir do centro do ‘sistema educativo’, e também da indução política local/autárquica, em detrimento de uma dinâmica dos próprios actores.”

Continua o autor (2005, p. 239):

“é notória a desarticulação (e a ausência de intenção/preocupação em proceder a uma articulação) entre o Projecto Educativo, o Regulamento Interno, o Plano Anual de Actividades e o respectivo orçamento, o que denota uma fragmentação entre a área financeira e a atividade pedagógica.”

Ainda sobre o agrupamento de escolas estudado, Flores (2005, p. 241) conclui: “não se regista uma efectiva mudança de paradigma da administração do ‘sistema educativo’ e das escolas, prevalecendo lógicas centralistas e critérios economicistas em detrimento de processos democráticos e participativos”.

Sobre os atuais agrupamentos de escolas em Portugal, Lima (2011b, p. 111), assim, se posiciona:

“difícilmente poderão vir a constituir-se em redes, e muito menos de tipo policêntrico. Uma rede de escolas, agrupadas ou não agrupadas, só poderá vir a alcançar uma organização de tipo policêntrico se as escolas singulares forem minimamente centrais do ponto de vista não apenas educativo e pedagógico, mas também do ponto de vista das políticas educativas e da administração”.

Um novo desenho<sup>20</sup> de organização também surgiu no Brasil nos últimos anos, com a denominação de Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. Criados pela Lei nº 11.892<sup>21</sup>, de 29 de dezembro de 2008, a partir da transformação e/ou integração de antigos Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas e Agrotécnicas, a proposta dos Institutos Federais, na realidade, compreende uma

---

<sup>19</sup> Ver Agrupamento de Escolas – indução política e participação. FLORES, Manuel. Coimbra: Almedina, 2005.

<sup>20</sup> Para Pacheco (2011, p. 13): “O governo federal, através do Ministério da Educação, criou um modelo institucional absolutamente inovador em termos de proposta político-pedagógica: os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Essas instituições têm suas bases em um conceito de educação profissional e tecnológica sem similar em nenhum outro país. São 38 institutos, com 400 *campi* espalhados por todo o território brasileiro”.

<sup>21</sup> Ver publicação no Diário Oficial da União, de 30.12.2008 – Brasil.

estruturação própria de uma organização composta de várias instituições de educação, concepção similar, ressalvadas algumas especificidades, ao modelo português denominado de “agrupamento de escolas”.

Nesse cenário, o Instituto Federal passa a ser um conjunto de *campi* com autonomia de gestão partilhada com a reitoria, situação organizacional que se apoia em estruturas híbridas<sup>22</sup>, integrado por princípios estratégicos, função social, projeto político-pedagógico e objetivos institucionais, variáveis de equilíbrio e regulação entre os ambientes internos e externos.

Percebe-se que a estrutura organizacional dos Institutos Federais está no limiar do que Lima (2011b: 160) denomina de agrupamento de escolas. Para ele,

“trata-se, por um lado, de um campo interorganizacional, constituído por escolas e suas relações, e, por outro lado, de uma organização específica da educação escolar. Por sua vez, as escolas agrupadas, incluindo a sede do agrupamento, são, simultaneamente, organizações escolares específicas e com identidade organizacional, e também subunidades, constituintes de uma organização mais vasta e complexa, de resto juridicamente objecto de definição e estruturação.”

Circunscrevendo, a princípio, a compreensão dessa análise a limite macroformal prescrito para a ação organizacional, cabe observar algumas características do Instituto Federal:

a) Possuir natureza jurídica de autarquia, detentora de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, disciplinar e didático-pedagógica, dispondo de autonomia para criar e extinguir cursos, nos limites de sua área de atuação territorial.

b) Ser organizado em estrutura multicampi (correspondendo cada campus a uma Unidade Escolar), com proposta orçamentária anual identificada para cada campus e a reitoria, exceto no que diz respeito a pessoal, encargos sociais e benefícios aos servidores.

c) Ter como órgãos superiores o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior, cujas presidências serão exercidas pelo Reitor, e como órgão executivo a reitoria, composta por 1 (um) Reitor e 5 (cinco) Pró-Reitores.

Com a edição da Lei dos Institutos Federais, o governo brasileiro, na realidade, promoveu uma racionalização na rede federal das instituições de educação profissional e tecnológica, reduzindo em cerca de 50% o número de autarquias federais

---

<sup>22</sup> Silva (2004, pp. 106-115) trata da “feição híbrida da organização” em estudo realizado na Universidade Agostinho Neto, de Angola.

existente nessa rede. Responde pela Autarquia (Instituto Federal) os órgãos superiores da organização (Colégio de Dirigentes e Conselho Superior) e o órgão executivo (Reitoria), ou seja, na essência, encontra-se uma estruturação centralizada adepta da hierarquização, própria de uma concepção racional burocrática.

Por outro lado, o novo modelo cria a inovação da “estrutura multicampi”, que estabelece a identificação de orçamento anual para cada campus e a reitoria, exceto no que diz respeito aos recursos de pessoal. Parece o caso de um diploma legal feito “sob as lentes” da opção teórica do “modo de funcionamento díptico” definido por Lima (1992), assumindo subliminarmente ambiguidades e debilidade de articulações<sup>23</sup> na estruturação formal da macro-organização Instituto Federal.

Em termos de orçamento da União, o Instituto Federal é uma Unidade Orçamentária Gestora, enquanto os *Campi* são, apenas, Unidades Gestoras investidas do poder de gerir recursos de investimentos e outros custeios que compõem o conjunto de receitas alocadas, nacionalmente, na Unidade Orçamentária. No caso dos recursos orçamentários relativos ao atendimento das despesas com gestão de pessoas, ficam centralizados na Reitoria, cabendo a cada Campus a elaboração da folha mensal de pagamentos dos respectivos servidores.

#### **4. Considerações Conclusivas**

Evidentemente, a partir de razões e condições normativas, centralizadoras e racionalizadoras ou de concepções inovadoras, algumas organizações educacionais foram e outras poderão vir a ser agrupadas e/ou integradas, num movimento de reestruturação para formar novas organizações educativas. Aparentemente, a lógica do agrupamento faz emergir, organizacionalmente, um órgão como unidade central de gestão, enquanto os estabelecimentos educacionais assumem situações administrativas em nível de unidades executivas subordinadas, o que, entre outras questões, pode concorrer para a geração de incertezas quando da análise teórica da escola como organização.

---

<sup>23</sup> Ver Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. WEICK, Karl E. *Administrative Science Quarterly* (pp. 1-19), v. 21, n. 1, 1976; e ‘Loosely Coupled’ Schools: a structuralist critique. TYLER, William. *British Journal of Sociology of Education* (pp. 313-326), v. 8, n. 3, 1987.

Parece ser adequado, no entanto, estudar a integração ou agrupamento de escolas como forma de organização educativa, numa concepção macro-organizacional, além da dinâmica da atividade das escolas, como se essas fossem “suborganizações”.

No caso do Brasil, relativamente à recente emergência dos Institutos Federais, cuja criação foi utilizada pelo governo como instrumento de reorganização da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, ainda serão necessários vários estudos e investigações empíricas para a compreensão teórica e da realidade dessa nova organização educacional. Os Institutos Federais são constituídos por organizações escolares denominadas cada uma como Campus, com múltiplas características e funções a desempenhar, cuja complexidade contempla uma estruturação educacional em vários níveis, através de uma ação académica 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” (FERNANDES, 2008, p. 62). Conforme exposto, alguns destes níveis são próprios de estabelecimentos escolares da educação básica (formação inicial e continuada, ensino médio e ensino técnico); outros são próprios de universidades (graduação e pós-graduação).

O Instituto Federal, entre outras centralidades, apresenta um projeto político-pedagógico unificado e, em contraponto, uma estruturação multicampi, com previsão normativa de autonomia orçamentária anual para cada campus e a reitoria, gestão administrativa e financeira descentralizada e/ou desconcentrada. Efetivamente, pela falta de investigações empíricas sobre a emergente organização dos Institutos Federais, não é recomendável o estabelecimento de vinculações teóricas entre esse modelo e o padrão organizacional de “agrupamento de escolas” desenvolvido em Portugal, tendo em vista, inclusive, a falta de autonomia jurídica das escolas básicas e secundárias portuguesas, estejam ou não estejam agrupadas, em ambos os casos funcionando sob ação centralizadora do Estado.

## **5. Referências**

AFONSO, Almerindo J. Prefácio. In *FLORES, Manuel*, pp. 11-14. *Agrupamento de Escolas – indução política e participação*. Coimbra: Almedina, 2005.

BRASIL. *Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11892.htm). Acesso: 10 out.13.

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

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

BUSH, Tony. *Leadership and Management Development in Education*. London: SAGE Publications Ltd, 2008.

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

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

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

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* (pp. 449-491) – ISSN 1678-166X, v. 23, n.3. Porto Alegre, 2007.

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 Hollos* (2008: 56-66) – ISSN 1807 – 1600, v. 3. Natal, 2008.

FLORES, Manuel. *Agrupamento de Escolas – indução política e participação*. Coimbra: Almedina, 2005.

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

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. *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. (Org). *Perspectivas de análise organizacional das escolas*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2011c.

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.

MAYO, Elton. *The Human Problems of an Industrial Civilization*. New York: The Macmillan Company, 1933.

MORGAN, Gareth. *Imagens da organização: edição executiva*; tradução Geni G. Goldschmidt. - 2. ed. - 4a reimpressão. São Paulo: Atlas, 2002.

MOTTA, Fernando C. Prestes. *Teoria das organizações: evolução e crítica* – 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

ORTSMAN, Oscar. *Mudar o Trabalho. As Experiências, os Métodos, as Condições de Experimentação Social*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.

PACHECO, Eliezer (Org.). *Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica*. São Paulo: Editora Moderna, 2011.

PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar: introdução crítica* – 17. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 115-A/98*. Disponível em: [http://www.ige.min-edu.pt/upload/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Dec\\_Lei\\_115-A\\_98.pdf](http://www.ige.min-edu.pt/upload/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Dec_Lei_115-A_98.pdf). Acesso: 10 out.13.

SANDER, Benno. Política e gestão da educação no Brasil: momentos e movimentos. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (pp. 263-276) - ISSN 1678-166X, v. 17, n. 2. Porto Alegre, 2001.

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.

TAYLOR, Frederick W. *Princípios de administração científica*; tradução de Arlindo Vieira Ramos – 7. ed. São Paulo: Atlas, 1985.

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*. São Paulo: Ática, 1974.

TYLER, William. ‘Loosely Coupled’ Schools: a structuralist critique. *British Journal of Sociology of Education* (pp. 313-326), v. 8, n. 3, 1987.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In CAMPOS, Edmundo (Organização, introdução e tradução), pp. 15-28. *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

WEICK, Karl E. Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly* (pp. 1-19), v. 21, n. 1, 1976.