

## **Título: Cultura Organizacional em Contexto Educacional e a Recontextualização de Políticas Públicas**

**Marcelo Oda Yamazato<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>Universidade de São Paulo – USP. e-mail: maarcelo.oda@gmail.com

**Resumo:** O alicerce de qualquer sociedade é a educação, a transmissão de valores e conhecimentos consolidados para as gerações seguintes. Tornamos para o século XXI com a escola do século XIX e profissionais do XX. Tomando a escola como instituição base, como pode-se agir sobre tal estrutura de maneira a torná-la condizente à realidade? Uma forma reflete-se nas políticas públicas, porém, também se entende que estas não representam toda sua integralidade na prática. Assim, este trabalho tem por objetivo investigar o alinhamento e discrepância das percepções dos atores escolares em diversos pontos do Programa de Ensino Integral do Estado de São Paulo numa escola participante do programa. Uma vez que há entendimento da escola como uma organização social regida por indivíduos, buscou-se, nas referências, um caminho que indicasse uma compreensão profunda das organizações, tal que se chegou no conceito de cultura organizacional. Aplicou-se um questionário estruturado para os atores de uma escola estadual do Programa de Ensino Integral do Estado de São Paulo, analisando o alinhamento das percepções dos níveis de macro (supervisores), meso (direção) e microanálise (professores) da escola, a partir das dimensões culturais de Hofstede. Os resultados apontam para um alinhamento das percepções em todas as dimensões culturais. Observa-se, porém, que, para questões mais operacionais, houve maior divergência entre os supervisores e os professores. Assim, conclui-se que os atores se encontram alinhados quanto aos valores e pressupostos do programa, mas que no cotidiano ainda existem pontos de atenção no que se refere à implementação e acompanhamento das práticas.

**Palavras-chave:** cultura organizacional. educação. escola. políticas públicas. dimensões culturais

**Linha Temática:** Informação, Tecnologia e Sociedade (ITS).

### **1 INTRODUÇÃO**

A gestão do conhecimento em uma sociedade baseia-se no modelo de educação apoiada pelo Estado, tal que nenhum país saiu de uma situação de terceiro mundo para um alto ou médio desenvolvimento sem investir em educação, sem um esforço compromissado com a educação pública.

É fato que o Brasil conseguiu um avanço expressivo no setor ao longo dos anos de 1990 e 2000, praticamente universalizando o acesso à educação pública. Porém, a qualidade de ensino está estagnada e os indicadores da educação, principalmente a partir dos anos finais do ensino fundamental, não são promissores. (OLIVEIRA, 2007).

O tema de políticas públicas educacionais é muito abrangente, podendo ser analisado de diversas formas, ângulos e níveis organizacionais. Dessa maneira, e partindo do entendimento da escola como o palco principal onde ocorre o aprendizado das novas gerações, essa passa a ser a unidade de análise central em uma pesquisa que deseja discutir a efetividade de políticas públicas educacionais e a recontextualização de uma política educacional para atingir objetivos estipulados.

Para isso, é necessário o entendimento da escola como uma organização. Como afirma Nóvoa (1995, p. 20), a escola é “uma instituição dotada de uma autonomia relativa [...] que não se limita a reproduzir as normas e valores do macrosistema, mas que também não pode ser exclusivamente investida como um microuniverso dependente do jogo dos atores sociais em presença”. Assim, escolas devem ser entendidas como “espaços de autonomia pedagógica, curricular e profissional, o que implica um esforço de compreensão do papel dos estabelecimentos de ensino como organizações, funcionando numa tensão dinâmica entre a produção e a reprodução, entre a liberdade e a responsabilidade” (NÓVOA, 1995, p. 18).

Compreender a realidade social da escola é entender que sua estruturação se constrói como processo (TEIXEIRA, 1998). Para tanto, o referencial teórico da cultura organizacional pode dar uma importante contribuição.

A cultura organizacional, como definida por Schein (1984, p.3) é um conjunto de pressupostos básicos compartilhados que um grupo aprendeu ao resolver seus problemas de adaptação externa e integração interna. Estes funcionaram bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir em relação a esses problemas. Assim, o termo cultura organizacional é constituído pelas concepções básicas compartilhadas pelos membros da organização, operando sobre estes de forma inconsciente e mostrando a visão que a organização tem de si mesma e de seu ambiente.

Assim, o problema tratado nesta pesquisa é: como a cultura organizacional influencia na recontextualização de políticas públicas, no contexto endógeno de uma escola?

Para cumprir esse propósito, esta pesquisa buscou analisar o alinhamento organizacional em três níveis de trabalho de uma escola do Programa de Ensino Integral, a partir de uma fundamentação teórica na cultura organizacional.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

De forma objetiva, pode-se definir a escola como

Uma organização social constituída pela sociedade para cultivar e transmitir valores sociais elevados e contribuir para a formação de seus alunos, mediante experiências de aprendizagem e ambiente educacional condizentes com os fundamentos, princípios e objetivos da educação (LUCK, 2009, p.20).

Como aponta Teixeira (1998), a escola como promotora da educação, deve ser entendida além apenas de sua estrutura física, membros e atividades. Há de se ter em vista toda a dinâmica envolvida no processo educativo.

Em lugar da concepção da organização como realidade física, dá-se destaque à sua composição como realidade social; em substituição à visão unitária de um sistema de ensino regido por normas uniformes, abre-se espaço para a visão pluralista da partilha de valores e interesses. A abordagem da organização escolar como estrutura formal dá lugar à concepção de que sua estruturação se constrói como processo. A ênfase na separação entre a organização e os seus membros, característica das abordagens clássicas de administração, cede lugar a considerações que atribuem aos membros o papel de atores das realizações e mudanças da organização. Nessa perspectiva, a organização escolar é concebida como um processo em construção, fato que contesta os pressupostos da concepção burocrática da mesma, adotando uma linha de estudo com caráter sociocrítico (TEIXEIRA, 2000, p.20)

Teixeira (2000) diz que somente por meio de uma abordagem que leve em conta a cultura organizacional, torna-se possível elaborar um projeto político pedagógico capaz de contemplar a escola como uma organização social e dinâmica, cujo funcionamento é resultante das influências externas e das inter-relações dos diversos atores que a compõem.

A partir deste entendimento da escola como uma organização - uma realidade social composta e construída no processo do jogo de valores, interesses e crenças dos diversos atores - inicia-se a compreensão da utilidade da abordagem da cultura organizacional no contexto educacional.

O tema da cultura organizacional surge em meio às diversas transformações na sociedade e mercado por volta da década de 1970. Com o declínio da produtividade norte-americana e o crescimento da japonesa, inicia-se uma mudança nos paradigmas de produção. A busca para entender os fatores de sucesso que causavam essas diferenças fica em ascensão, de forma que os valores nacionais como subordinação do indivíduo ao grupo, valorização do trabalho em equipe, respeito aos mais velhos, entre outros, foram considerados como elementos chave.

De acordo com Vieira (2007), o entendimento de cultura organizacional, para os defensores da corrente funcionalista da administração (escola clássica, escola de relações humanas, escola neoclássica e escola estruturalista), é tido como um "cimento normativo", que permite à organização ter uma identidade coletiva, ao fornecer a seus membros as significações que eles precisam, contribuindo com a performance organizacional. Essa perspectiva sob a ótica da cultura fez surgir no discurso, bem como nas ações empresariais, a aceitação de que o domínio do simbólico é parte

fundamental da realidade organizacional, tal qual os aspectos tecnológicos, operacionais e econômicos, ou seja, aquilo que é subjetivo e simbólico integra a vida da organização da mesma maneira que a realidade objetiva.

Os elementos da cultura organizacional podem ser resumidos por Freitas (1991) como os valores; crenças e pressupostos; ritos, rituais e cerimônias; histórias e mitos; tabus; heróis; normas; e o processo de comunicação.

Existem diversas abordagens culturais de organizações, tal que esta pesquisa focou em uma em específico, que são as dimensões culturais de Hofstede (2003). Na busca de determinar critérios diferenciadores de culturas nacionais, Hofstede (2003) agrupa valores em 5 dimensões que, em conjunto, representam características culturais, sendo estas: distância do poder, aversão à incerteza, individualismo versus coletivismo, masculinidade versus feminilidade e orientação de curto versus longo prazo.

A primeira dimensão de Hofstede (2003) Alta versus Baixa Distância do Poder refere-se ao quanto a distribuição desigual de poder e influência entre chefe e subordinado é aceito e esperado. Uma cultura com baixa distância do poder demonstra uma maior distribuição e compartilhamento do poder, mais horizontal; enquanto que no extremo oposto temos uma cultura mais hierárquica, onde as pessoas “entendem seu lugar”.

A segunda dimensão Alta versus Baixa Aversão à Incerteza, se refere a quanto as pessoas que estão inseridas em determinada cultura toleram situações ambíguas, desestruturadas, imprevisíveis e que geram ansiedade. Culturas com alto grau de aversão à incerteza buscam minimizar a possibilidade de tais situações por meio de códigos de conduta, leis, regras, desaprovação de opiniões divergentes e credo numa verdade absoluta.

A dimensão de Individualismo versus Coletivismo descreve o tipo de relação entre o indivíduo e o coletivo que prevalece na sociedade. No individualismo, encontram-se culturas em que os laços entre os indivíduos são frouxos: espera-se que cada um cuide de si e de sua família mais próxima. No lado do coletivismo, encontram-se culturas nas quais as pessoas desde o nascimento são integradas em grupos fortes e coesos.

A dimensão Masculinidade versus feminilidade representa a extensão em que a agressividade, competição, recompensa material e sucesso são valorizados, em oposição à cooperação, preocupação com os relacionamentos e com a qualidade de vida.

A última dimensão é Orientação de curto versus longo prazo que é independente das quatro dimensões descritas anteriormente. Culturas com orientação de longo prazo estão relacionadas a recompensas futuras e valorizam a parcimônia e a perseverança. Culturas com orientação de curto prazo estão relacionadas ao passado e ao presente e valorizam o respeito às tradições e a satisfação dos compromissos sociais.

### **3 METODOLOGIA**

Para esta pesquisa, foi realizado um estudo de caso no qual foi tomado como objeto de investigação o Programa de Ensino Integral (PEI) do Estado de São Paulo implementado em uma escola estadual da cidade de São Carlos - SP.

Para este fim, foram escolhidos aspectos principais do PEI: suas diretrizes, Modelo de Gestão e duas ferramentas de gestão fundamentais do programa, o Plano de Ação e o Programa de Ação.

De forma a compreender a interface entre o que é concebido e planejado na lei e o que é encontrado na prática pelo prisma da cultura organizacional, os aspectos escolhidos do programa foram classificados pelas dimensões culturais de Hofstede (2003). Assim, foram tomadas as percepções dos atores envolvidos (professores, gestão da escola e supervisores da diretoria de ensino regional) em relação a esses pontos por meio de um questionário na Escala Likert.

Neste estudo são analisadas questões subjetivas - as percepções e expectativas pessoais - diante das dimensões culturais de Hofstede, no intuito de compreender as dimensões mais presentes e divergentes (em relação aos pressupostos do programa). Assim, de forma a traduzir questões subjetivas em dados quantitativos, é utilizado o questionário.

Para permitir maior compreensão do cenário como um todo, o questionário foi ministrado para três estratos: para o nível de micro (professores), para o nível meso (direção da escola) e para o nível macroanálise (supervisores do programa na escola estudada).

As questões foram desenvolvidas a partir da análise do documento de Diretrizes do Programa de Ensino Integral, 1ª Edição (2012). Tomando os principais conceitos e pressupostos envolvendo as diretrizes do programa e o Modelo de Gestão apresentado, os tópicos foram agrupados nas cinco dimensões culturais de Hofstede.

#### 4 DISCUSSÕES

Os resultados obtidos permitem observar que os atores nos três níveis de trabalho (os professores, direção da escola e os supervisores) estão bem alinhados nas cinco dimensões culturais de Hofstede. Da mesma forma, apresentam-se de acordo com os valores e pressupostos do Programa de Ensino Integral, uma vez que as afirmações se baseiam em suas diretrizes.

O modelo de gestão do PEI aborda questões mais abrangentes do programa, tal que possui suas afirmações associadas à valores e pressupostos do mesmo, situando-se num nível macro, buscando pintar o quadro completo. O Plano de Ação e o Programa de Ação são ferramentas do modelo de gestão, tal que a primeira busca guiar as ações dos atores da escola (direção, professores, comunidade e alunos) e está mais relacionado a um nível de estratégia de direção escolar, e a segunda é um documento individual que delinea todas as ações que os educadores e a equipe gestora da escola irão tomar ao longo do semestre para cumprir o Plano de Ação. As questões relacionadas à estas ferramentas abordam pontos processuais e operacionais de uso e construção destes instrumentos, apresentando-se de forma mais tangível.

A primeira dimensão, Alta *versus* Baixa Distância do Poder das questões 1 a 8 apresenta-se alinhada na escola, porém com o maior ponto de divergência dentre todas as dimensões. Apesar da tendência à baixa distância do poder, como esperado pelas diretrizes do Programa de Ensino Integral, observa-se que o Plano de Ação não atende completamente sua função de tornar as estruturas de decisão mais transparentes e seu processo de construção não é percebido como colaborativo e democrático por todos os professores. A percepção do subordinado (professores) quanto à distribuição e influência do poder em relação aos pontos citados do Plano de Ação possui um valor menor do que a percepção da direção e supervisores.

Na segunda dimensão, Alta *versus* Baixa Aversão à Incerteza das questões 9 a 18, as respostas, assim como o PEI, possuem características que vão para ambos os lados desta medida. As questões relacionadas ao modelo de gestão, que abordam valores como autonomia e iniciativa dos professores e alunos, estão alinhadas e tendendo à baixa aversão à incerteza. Paralelamente, as afirmações associadas ao Plano de Ação e Programa de Ação trabalham aspectos de controle do trabalho, também estão alinhadas, porém, tendendo à alta aversão à incerteza. Compreende-se que os profissionais do PEI entendem os objetivos do programa e seus pressupostos, mas que, na prática do cotidiano, sua concretização por meio das ferramentas utilizadas não reflete efetivamente os valores intencionados.

Na dimensão de Individualismo *versus* Coletivismo das questões 19 a 26, predomina o coletivo em todos os níveis, tal que é possível observar o sentimento de que todos são responsáveis pelo aprendizado dos alunos e que o PEI busca promover o engajamento dos diversos grupos relacionados tais quais a rede escolar, comunidade vizinha, professores e alunos. Além disso, a partir da premissa da replicabilidade, observa-se a preocupação do compartilhamento de boas práticas, buscando o melhoramento da rede escolar como um todo.

Na dimensão de Masculinidade *versus* Feminilidade das questões 27 a 33, todas as notas vão na direção da feminilidade, especialmente quanto ao modelo de gestão do PEI e o Plano de Ação. Nota-se pela discrepância das respostas entre professores e supervisores, porém, que quanto à elaboração e acompanhamento do Programa de Ação, temos um controle menos pautado pelo diálogo e confiança mútua entre coordenadores e professores do que o entendido pelos supervisores.

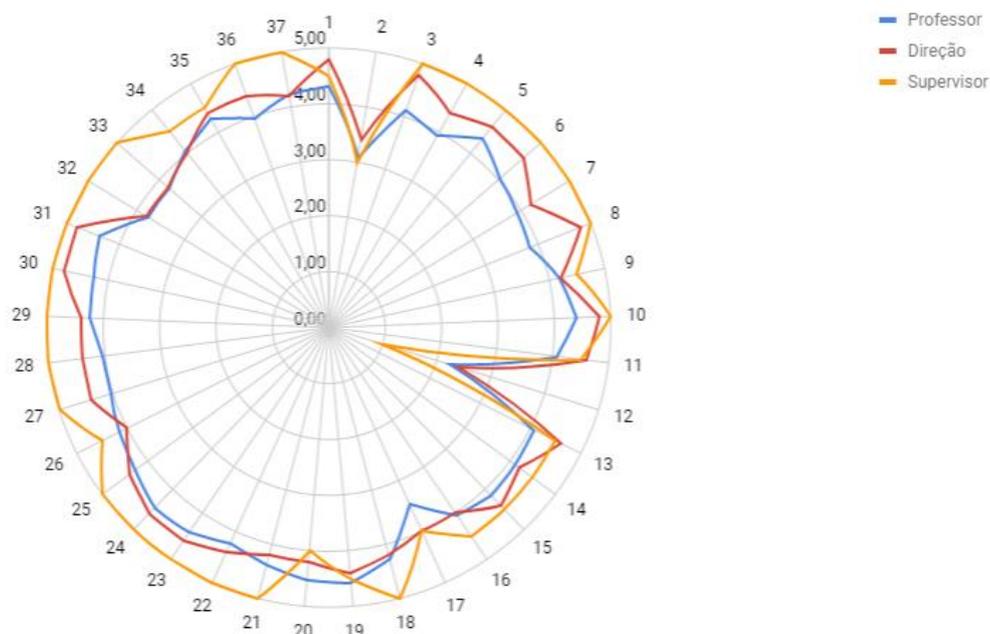
Na última dimensão, Orientação de Curto *versus* Longo Prazo das questões 34 a 37, as respostas apresentam-se alinhadas em todas as afirmações, demonstrando que os atores percebem a visão do futuro do modelo de gestão do PEI que busca ser reconhecida internacionalmente em 2030, como uma rede de ensino integral pública de excelência. Além disso, e paralelamente, entendem que suas ferramentas possuem um foco nas ações cotidianas de forma a construir o aprendizado dos alunos e operacionalizar as diretrizes do Programa de Ensino Integral.

Foi possível observar que os três níveis estão alinhados em todas as dimensões culturais, especialmente quanto ao modelo de gestão do PEI, apontando que todos os atores escolares analisados entendem as diretrizes e os pressupostos do programa. Porém, destaca-se que, apesar de poucas, as

maiores divergências ocorreram em afirmações relacionadas ao Plano de Ação ou Programa de ação, demonstrando uma discordância no nível de microanálise entre a percepção dos professores e dos supervisores. Os resultados das questões estão sintetizados no gráfico de radar abaixo.

Gráfico 1- Respostas do questionário

Gráfico de Radar das respostas do questionário



Fonte: Autoria própria.

## 5 CONCLUSÕES

A escola foi discutida como uma organização, tal que sua função e trabalho vai além de somente dar continuidade aos valores e conhecimentos da sociedade, deve-se formar um indivíduo crítico e autônomo. Tão logo o ambiente escolar torna-se um espaço de construção e reconstrução de significados próprios da organização e de seus membros, verifica-se que o externo passa a ser recontextualizado, a conjuntura de fatores extrínsecos passa a sofrer influências do âmago da organização. Observa-se que a cultura escolar interfere no funcionamento e pressupostos da escola, mas que, ao mesmo tempo, a cultura da escola proporciona as opções de aceitar tais ações como são ou buscar a resignificação de tal dinâmica, servindo como um envoltório social para com interferências de fora.

Foi verificada parte da extensa bibliografia referente à cultura organizacional, tal que pôde-se observar sua função e importância na compreensão dos processos internos das organizações. Além disso, fica claro a diversidade de abordagens existentes para com a cultura de uma instituição, de forma que aqui foram citadas apenas algumas das mais referenciadas. Ao enxergar uma organização como um grupo de pessoas, percebe-se a necessidade de entender as relações sociais envolvidas entre os membros, de modo que se ultrapasse por valores, ritos, crenças, pressupostos, concepções básicas, entre outros aspectos.

Logo, buscou-se analisar as percepções dos principais atores envolvidos na orientação e manutenção do Programa de Ensino Integral (PEI) do Estado de São Paulo em uma escola estadual da cidade de São Carlos. A partir da maneira como tais agentes, divididos nos níveis de macro, meso e microanálise, compreendem o funcionamento do PEI foi estudada a convergência organizacional em torno das diretrizes do mesmo.

Algumas limitações e perspectivas de pesquisa são que a ferramenta de estudo foi um questionário na escala Likert de forma a transformar o subjetivo em quantitativo, porém, numa

pesquisa mais extensa poderiam ser usadas questões abertas e entrevistas estruturadas com os atores, realizando uma análise de suas implicações. Além disso, o questionário também poderia ser incrementado para abranger as expectativas em relação ao programa, permitindo enxergar a discrepância entre a concepção das propostas, a expectativa dos atores e a percepção da prática. Ademais, foram analisados três níveis de trabalho (supervisores, direção e professores), mas os alunos também poderiam ser incluídos no estudo.

Pode-se, ao fim, tomar como entendimento das questões e elucidações que incitam este trabalho: a partir da compreensão da escola como uma organização, investigou-se o alinhamento organizacional a partir das dimensões culturais de Hofstede (2003), tal que se observou as divergências e convergências nas diretrizes e pressupostos do Programa de Ensino Integral do Estado de São Paulo, obtendo-se a explicitação de pontos de atenção. Dessa forma, pode ser possível decidir por melhores e mais eficientes caminhos na implementação e manutenção de programas públicos.

## **REFERÊNCIAS**

- FREITAS, Maria Ester de. Cultura organizacional grandes temas em debate. **Revista de Administração de empresas**, v. 31, n. 3, p. 73-82, 1991.
- HOFSTEDE, Geert. **Culture's consequences: Comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations**. Beverly Hills: Sage, 2003.
- LÜCK, Heloísa. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo. 2009.
- NÓVOA, Antonio. **As Organizações Escolares Em Análise, Temas de Educação 2**. Lisboa: Publicações Dom Quixote de Inovações Educacionais:, 1995.
- PORTELA DE OLIVEIRA, Romualdo. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p.661-690, 2007.
- SCHEIN, Edgar H. Coming to a new awareness of organizational culture. **Sloan management review**, v. 25, n. 2, p. 3-16, 1984.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Educação. **Diretrizes do programa ensino integral - escola de tempo integral**. Disponível em:<<http://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/342.pdf>>. Acessado em: 30 jan. 2018.
- TEIXEIRA, Lúcia Helena Gonçalves et al. **Cultura organizacional e projeto de mudança em escolas públicas: um estudo de escolas da rede estadual de Minas Gerais**. Campinas: Autores Associados, 1998.
- TEIXEIRA, Lúcia Helena Gonçalves. Cultura organizacional da escola: uma perspectiva de análise e conhecimento da unidade escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, v. 16, n. 1, 2000. Doi: <http://dx.doi.org/10.21573/vol16n12000.25758>.
- VIEIRA, Almir Martins. **Cultura organizacional em instituições de ensino: mapeamento e análise descritivo-interpretativa da produção acadêmica (1990-2005)**. 2007. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Marília, 2007.