

---

# Cultura nacional, cultura das organizações escolares e a gestão democrática: algumas reflexões

*Joyce Mary Adam de Paula e Silva*

**Resumo:** Tomando-se como objeto de análise alguns aspectos presentes na LDB e na política educacional implementada pelo governo do Estado de São Paulo na última década, serão analisadas neste artigo a viabilidade da implementação de propostas de democratização da gestão da escola, contempladas nessas políticas, à luz da cultura escolar e da cultura nacional. O referencial teórico que orienta as análises deste trabalho, o do estudo das organizações como cultura, tem como pressuposto que as organizações possuem, além de um referencial interno, um referencial mais amplo que se relaciona ao universo cultural peculiar às diferentes nações para constituição de sua cultura.

**Palavras-chave:** Cultura Escolar; Gestão da Educação; Política Educacional.

## INTRODUÇÃO

Organizações educacionais, assim como outros tipos de organizações, têm sido analisadas como fenômenos culturais. Seguindo esta linha de pensamento, algumas concepções da dinâmica de criação e legitimação da cultura organizacional e o papel da cultura nacional nesse contexto têm sido objeto de reflexão.

Diferentes concepções de cultura estão presentes nessa discussão. Para Lévi-Strauss (1958) toda cultura é linguagem e código. De acordo com este autor, a cul-

tura provê os grupos e nações com um referencial que permite ao homem dar um sentido para o mundo em que vive e a suas próprias ações.

A cultura, no entanto, segundo Geertz (1973), não é uma qualidade e nem um poder que determina o comportamento dos indivíduos, mas sim um sistema de relações e significados que torna inteligível e descritível os comportamentos, valores, crenças e princípios dos diferentes grupos sociais.

A compreensão de que as organizações possuem, além de um referencial interno, um referencial mais amplo que se relaciona ao universo cultural peculiar às diferentes nações para constituição de sua cultura orienta os estudos sobre cultura nacional e cultura das organizações.

As organizações educacionais, por sua vez, também desenvolvem um cultura própria como resultado de suas relações internas e externas. Como afirma Brunet (1995), as organizações escolares, apesar de estarem situadas num contexto social mais amplo, criam sua própria cultura que

expressa os valores, princípios e crenças compartilhados por seus membros e que a caracterizam.

Nesse sentido, embora as escolas desenvolvam sua própria cultura, elas são parte de uma cultura maior, a cultura nacional, que fornece referências para a construção da cultura organizacional.

Como afirma Motta (1996), para conhecer e entender as organizações nos diferentes países é importante conhecer sua cultura nacional. Isto significa basicamente conhecer as concepções da vida em sociedade, que caracterizam essas culturas.

As organizações escolares se orientam pelas políticas educacionais elaboradas pelos órgãos governamentais responsáveis pela educação no país, no entanto, observa-se que diferentes práticas são adotadas pelas mesmas, dependendo do grau de flexibilidade das relações em seu interior.

Além do caráter das relações internas às organizações escolares, outro elemento importante na dinâmica das mesmas é o grau de autonomia garantido pelas políticas educacionais. Práticas democráticas ou centralizadoras, bem como a elaboração de regras e normas que vão além do previsto na legislação, são reflexos de uma cultura interna que tem como um de seus elementos a cultura nacional.

No caso específico do Brasil, pode-se observar uma prática centralizadora na cons-

trução das estruturas organizacionais e políticas do país. As organizações escolares por sua vez e a política educacional têm refletido essa prática, conferindo a essas organizações um padrão de comportamento centralizador e burocratizado.

Alguns estudos, como os elaborados por Fullan (1982) e Hoyle (1986), citados por Glater (1995), destacam como a cultura da escola pode frustrar mudanças e inovações, ao promover uma aceitação aparente de tais inovações e mudanças permanecendo as mesmas práticas de sempre.

Nesse sentido, o estudo exposto no presente artigo pretende estabelecer uma relação entre as inovações relativas à gestão das escolas propostas na política educacional brasileira, principalmente com a LDB e como estas inovações podem deixar de serem implementadas se determinados aspectos da cultura nacional prevalecerem.

Os referenciais teóricos que orientarão as reflexões apresentadas são os relacionados à compreensão das organizações como cultura, cultura esta que tem um forte componente determinado pela cultura nacional. O delineamento da cultura nacional brasileira, elemento importante na análise das organizações no Brasil e em especial das organizações educacionais terão como referenciais estudos sociológicos, históricos, antropológicos e filosóficos. O delineamento de uma cultura nacional, com vistas à análise de suas conseqüências na

cultura das organizações pode ter como referencial essas diferentes abordagens, pela complementaridade que as mesmas apresentam.

## CULTURA DAS ORGANIZAÇÕES NO BRASIL E CULTURA NACIONAL

Os estudos desenvolvidos por alguns autores brasileiros como Marilena Chauí (2001), Roberto Da Matta (1979, 1986, 1994) e Raimundo Faoro (1984, 1988) embora com abordagens diferentes são referenciais importantes no delineamento de uma cultura brasileira.

A gênese da hierarquia e da centralização no exercício do poder são as questões mais fundamentais que serão abordadas na constituição da cultura das organizações no Brasil, por serem características marcantes da formação do Estado brasileiro, presentes a partir da colonização portuguesa, como demonstram os estudos citados.

O estudo sobre Mito Fundador e Sociedade Autoritária, realizado por Chauí (2001) é um dos referenciais importantes na compreensão da cultura brasileira, por trazer elementos que ampliam a compreensão das linguagens, valores e idéias presentes na sociedade.

A concepção de mito, segundo essa autora, vai além do sentido grego da palavra *mythos*, da narração pública de feitos lendários, tomando um sentido antropológico

a respeito das soluções imaginárias para conflitos e contradições que a realidade não dá conta. Toma um sentido psicanalítico também, quando significa um impulso à repetição de algo imaginário, que *cria um bloqueio à percepção da realidade e impede lidar com ela*.

A autora usa o sentido de *mito fundador* para explicitar a constante relação do passado como origem e que se encontra sempre presente.

Diferencia o sentido de formação, adotado por historiadores, do conceito de fundação, destacando que:

(...) as ideologias que necessariamente acompanham o movimento histórico da formação, alimentam-se das representações produzidas pela fundação, atualizando-as para adequá-las à nova quadra histórica. É exatamente por isso, que sob novas roupagens, o mito pode repetir-se indefinidamente (CHAUÍ, 2001, p.10).

Nesse sentido, é que nas representações sociais cotidianas e na cultura de um determinado grupo social o *mito fundador* estaria presente, definindo muito de suas características.

Roberto da Matta (1994, p.49), em seu texto "A Obra literária como Etnografia", busca a compreensão de alguns princípios estruturais, categorias e normas sociais da sociedade brasileira, através da obra literária. Afirma que:

Meu postulado implícito era o

seguinte: se o texto literário 'contava uma sociedade, no caso brasileiro, no qual eram poucos os estudos especificamente sociológicos da sociedade como tal, o texto literário de fato fazia falar a sociedade. Neste sentido profundo, a literatura não era, conforme já disse, simplesmente uma outra fotografia do sistema, mas uma expressão, um meio privilegiado pelo qual a sociedade podia se manifestar. A narrativa, então, poderia ser tomada como a própria sociedade, percebida (lida, entendida, falada, classificada) por meio de um certo código.

Por meio dessa metodologia de análise é que Da Matta (1994) apresenta algumas análises sobre a cultura brasileira, análises essas que contribuem para a compreensão da influência desses elementos na construção da cultura das organizações.

Ao citar a frase de Oliveira Vianna "sou capaz de todas as coragens, menos a coragem de resistir aos amigos!", Da Matta (1994) destaca a importância de entendermos a realidade brasileira nos termos da relação entre a lei, escrita e promulgada e os amigos. Com esta argumentação, evidenciava uma característica importante que é a compreensão das redes de relações pessoais em contraposição às normas e leis estabelecidas. Nesse sentido, o que prevaleceria nesse contexto seria muito mais as relações pessoais do que propriamente as regras de um contrato social.

Voltando a falar sobre o mito fundador, relacionado à figura do governante, Chauí (2000, p.86) destaca o modo diferenciado de representação do mesmo, nas diferen-

tes classes:

[...] do lado dos dominantes, ele opera na produção da visão de seu direito natural ao poder e na legitimação desse pretensão direito natural ao poder por meio das redes de favor e clientela....; do lado dos dominados, ele se realiza pela via milenarista com a visão do governante como salvador, e a sacralização- satanização da política [...] [...] o rei representa Deus e não os governados e os que recebem o favor régio representam o rei e não os súditos.

Essa forma de conceber as relações estabelece uma estrutura das organizações sociais e políticas que não permite a participação dos dominados nem pelo exercício do poder e nem pela representação. A tutela e o favor são as principais formas de poder, fato que se manifesta historicamente no Brasil, através do populismo, uma das principais formas de exercício do poder político.

Transferindo a idéia do mito fundador para as organizações sociais, teríamos como uma das características principais, a ausência de participação dos envolvidos no processo, uma forte centralização do poder, hierarquização das relações e controle estrito das informações. Os níveis hierarquicamente superiores é que têm as informações, o saber e o significado da lei, podendo tutelar os desprovidos desse conhecimento.

Tais características estão fortemente presentes na estrutura da sociedade brasileira, embora Faoro (MENDONÇA, 2000)

destaque as peculiaridades das organizações burocráticas no Brasil, chamando-a de burocracia estamental, em suas origens, devido principalmente ao desenvolvimento de um estado patrimonialista:

O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas de apropriação do cargo - o cargo encarregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem a anulação da esfera própria de competência (MENDONÇA, 2000, p.59).

Faoro, em obras como "Os donos do Poder" (1984) e "A pirâmide e o trapézio" (1988), traz elementos fundamentais para a compreensão da estrutura político-social brasileira e por consequência da cultura que permeia as instituições. Destaca o caráter patrimonialista e o caráter de estamento da burocracia brasileira.

Descrevendo os traços da organização administrativa, social, econômica e financeira da colônia, Faoro (1984) apresenta a característica centralizadora da organização da colônia, destacando o papel do estamento burocrático que se forma, para garantir essa centralização e o poderio do rei. Comenta que o funcionário é *o outro eu do rei*:

Um cronista do início do século XVII já define em termos de doutrina, a projeção do soberano no seu agente: 'os amigos do rei, seus visos-reis e governadores e mais ministros hão de ser outro ele, hão de administrar, governar e

despender como o mesmo rei o fizera, que isto é ser verdadeiro amigo (FAORO, 1984 p.171).

Tais aspectos reforçam a idéia da constituição de uma malha de relações onde o Estado se impõe, desarticulando a sociedade como um todo, mantendo-a na condição de desinformada, tendo o monopólio do exercício concreto do poder. Como afirma Schwartzman (MENDONÇA, 2000, p.56):

(...) os padrões de relacionamento entre Estado e sociedade, que no Brasil tem se caracterizado, através dos séculos, por uma burocracia estatal, pesada, todo-poderosa, mas ineficiente e pouco ágil, e uma sociedade acovardada, submetida mas, por isso mesmo, fugidia e freqüentemente rebelde.

Nesse sentido, as relações que se processam, passam do campo do envolvimento e da cidadania para o campo do reivindicatório, onde Estado e Sociedade são instâncias totalmente divorciadas.

Tocqueville (1998, p.75) observa que:

(...) nas nações em que reina o dogma da soberania do povo, cada indivíduo constitui uma porção igual do soberano e participa igualmente do Estado. Portanto, cada indivíduo é tido como tão esclarecido, tão virtuoso, tão forte quanto qualquer outro de seus semelhantes.

A centralização e a ordem patrimonial, ao contrário, somente contribuem para o estabelecimento de relações de dependência, que são eficientes para o controle, mas não para o exercício da cidadania

e avanço social. Tocqueville (1998, p.99) observa ainda que:

A centralização administrativa, é verdade, consegue reunir em determinada época e em certo lugar todas as forças disponíveis da nação, mas é nociva à reprodução das forças. Ela a faz triunfar no dia do combate, mas diminui com o correr do tempo sua potência. Portanto pode contribuir admiravelmente para a grandeza passageira de um homem, mas não para a prosperidade duradoura de um povo.

Historicamente, a estrutura patrimonial brasileira, ressalta a centralização governamental e a desintegração dos núcleos locais e provinciais conferindo à função pública um patriciado administrativo fiel ao rei, cujo compromisso se dá em relação a este último e não à sociedade (FAORO, 1984). Nesse sentido, a "burocracia", formalmente, toma um aspecto impessoal, mas as relações cotidianas, se revestem muito mais de um caráter pessoal, de favores e de amizades. Assim, as leis ficam condicionadas a essas formas de interação, constituindo-se no que Roberto Da Matta (1994, p.139) define como a diferença entre a casa e a rua:

Tudo isso nos leva a entender melhor os mesquinhos rituais de fuga da isonomia política, como o 'sabe com quem está falando?!' e o 'jeitinho, que são formas brasileiras de 'corromper' e - eis o ponto que não é percebido - de relacionar a letra dura (porque escrita, fixa, universal, automática e anônima) da lei com as gradações e posições hierarquicamente diferenciadas que cada 'conhecido' ocupa numa rede socialmente determinada de relações pessoais.

Todos os aspectos aqui levantados, auxiliam na compreensão da cultura que permeia as organizações sociais no Brasil, sendo que as organizações educacionais não ficam fora desse processo.

Algumas características que têm sido apontadas por diferentes autores (PARO, 1998; OLIVEIRA; DUARTE, 2003; ADRIÃO; CAMARGO, 2001; MENDONÇA, 2000, 2001), a respeito das estruturas gestonárias da educação no Brasil, são :

- excessivo grau de centralização administrativa e monopólio de informações;
- rigidez hierárquica e excessiva burocracia;
- supervalorização das estruturas intermediárias de gestão em detrimento da autonomia das escolas;
- separação entre o planejamento e a execução;
- alijamento da comunidade e pais no processo decisório da escola.

O mito fundador, já citado, que caracteriza o processo participativo e decisório e as relações Estado e Sociedade, também nas organizações educacionais está presente. De um lado, a excessiva centralização e monopólio de informações que estão presentes nas diferentes camadas da estrutura decisória no sistema educacional dificultam tanto a autonomia da escola quanto a participação dos envol-

vidos diretamente no processo educativo. É comum o comportamento, nas escolas, de cerceamento de autonomia seja pedagógica ou administrativa, justificada pela interpretação legal equivocada ou pela autoridade exercida dentro dos padrões das relações pessoais e de clientelismos. De outro lado, encontra-se uma massa amorfa dentro da escola que espera que as receitas venham prontas, ora sacralizando ora satanizando o Estado, como afirmou Chauí (2001). Para exercer a autonomia, é preciso que os participantes se sintam co-responsáveis pelo processo e não simplesmente executores.

Paro (1998, p.11) ilustra bem essa situação ao discutir a figura do diretor de escola, com as seguintes palavras:

O que nos temos hoje é um sistema hierárquico que pretensamente coloca todo o poder nas mãos do diretor. Não é possível falar das estratégias para se transformar o sistema de autoridade no interior da escola, em direção a uma efetiva participação de seus diversos setores, sem levar em conta a dupla contradição que vive o diretor de escola hoje. Esse diretor, por um lado, é considerado a autoridade máxima no interior da escola, e isso, pretensamente, lhe daria um grande poder e autonomia; mas, por outro lado, ele acaba se constituindo, de fato, em virtude de sua condição de responsável último pelo cumprimento da Lei e da Ordem na escola, em mero preposto do Estado.

O peso da cultura centralizadora auxilia no imobilismo das escolas, seja como

forma de resistência, seja como forma de ausência. Como forma de resistência, encontra-se a oposição sistemática de grupos que defendem maior participação no processo decisório e que não aceitam mudanças governamentais propostas, mesmo que elas se constituam em pequenos avanços nesse processo. Como forma de ausência encontra-se os que consideram não ser sua tarefa o pensar e decidir sobre o processo educativo e administrativo da educação e esperam que os órgãos governamentais tomem as decisões por esse grupo.

Partindo-se desse referencial aqui descrito é que o artigo propõe uma reflexão sobre as inovações em termos de democratização da organização da escola, trazidas pela política educacional da última década e a possibilidade de tais inovações serem implementadas.

#### POLÍTICA EDUCACIONAL E GESTÃO DA ESCOLA NA ÚLTIMA DÉCADA: PRINCIPAIS INOVAÇÕES

Tomando-se como referência principal a última LDB e a política implementada pelo governo do Estado de São Paulo na última década, serão analisadas aqui as principais inovações em termos de gestão da educação e da escola, contempladas nessas políticas, à luz das características das organizações sociais e da cultura nacional, no Brasil.

Os períodos que antecederam a promul-

gação da Constituição de 1988 e da LDB de 1996, foram períodos de grande movimentação social, no sentido de democratização do Estado e de maior participação popular, através das diferentes entidades profissionais, partidos políticos etc. O caráter centralizador, autoritário e patrimonialista presente na cultura das organizações sociais e políticas no Brasil, se acirrou com o regime militar, afastando a maioria da população dos processos decisórios, fato que gerou reações, no sentido de uma retomada da publicização do estado.

As reivindicações dos setores democráticos organizados, vinham no sentido de reivindicar reformas no funcionamento do Estado, de maneira a assegurar a representação da sociedade civil organizada em conselhos que garantissem, além da participação dos setores sociais na elaboração das políticas, também maior fiscalização e controle da ação do Estado (ADRIÃO; CAMARGO, 2001).

No setor da educação, estes mesmos anseios da sociedade como um todo estiveram presentes na elaboração da LDB de 1996, onde a pressão de organizações sociais por uma democratização da gestão da educação foi bastante forte.

O modelo gestor centralizado, hierarquizado e fortemente influenciado por uma cultura patrimonialista, que caracterizou a constituição do estado brasileiro, dificulta, no entanto, a implementação de

novas formas de organização das estruturas de poder nos sistemas educacionais e nas escolas. Não basta estar no texto da lei, é necessário que os implementadores estejam imbuídos dos princípios de democratização para que as inovações sejam introduzidas. Como já afirmado anteriormente, esse modelo tradicional, não permite, por um lado, a participação efetiva dos envolvidos no processo educativo e por outro lado, a população, não tendo bem claro seus direitos de cidadania, não se sentindo capaz de fazer parte do processo decisório, se ausenta e se exime desse direito.

A seguir, serão destacados alguns princípios presentes, tanto na LDB de 1996, como na legislação da educação que foi implantada no Estado de São Paulo na última década, que caminham na direção de uma gestão democrática e que no cotidiano dos sistemas educacionais e escolas ainda não foram implementados de fato.

A LDB, promulgada em 1996, traz em seu texto muito dos princípios da gestão democrática do ensino, reivindicações presentes durante muito tempo na luta por democratização da gestão da educação. Ressalvado o aspecto da tomada do discurso democrático por forças conservadoras, como forma de controle das forças progressistas, não se pode negar alguns avanços incorporados à legislação.

No artigo 14 está estabelecido que os sistemas de ensino definirão normas de

gestão democrática do ensino público, conforme os seguintes princípios:

- I - Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II - Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Tais princípios trazem algumas inovações na concepção da gestão do processo de ensino. Em primeiro lugar, um maior envolvimento dos que executam o processo educacional com seu planejamento, trata-se de uma inovação no sentido de que pressupõe a superação da separação entre elaboração e execução, princípio taylorista que permeou as concepções de política educacional no Brasil até então. Em segundo lugar o estabelecimento da participação da comunidade escolar e local, através de organismos formais como os Conselhos de Escola.

O artigo 12 da LDB também apresenta uma inovação na direção da gestão democrática, na medida em que dá às escolas maior autonomia, estabelecendo que cabe a estas a elaboração e execução de sua proposta pedagógica.

A legislação da educação no Estado de São Paulo, na última década, também avança no sentido de estabelecer como princípio a gestão democrática da educação. Os artigos 7º e 9º das Normas Regimentais

Básicas das Escolas de 1998, estabelecidas pelo Governo do Estado de São Paulo, que serviu de base para que as escolas estaduais elaborassem seus regimentos escolares estabelece que:

Artigo 7º - A gestão democrática tem por finalidade possibilitar à escola maior grau de autonomia, de forma a garantir o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, assegurando o padrão adequado de qualidade do ensino ministrado.

Artigo 9º - Para melhor consecução de sua finalidade, a gestão democrática na escola far-se-á mediante a: I - participação dos profissionais da escola na elaboração da proposta pedagógica; II - participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar - direção, professores, pais, alunos e funcionários- nos processos consultivos e decisórios, através do Conselho de Escola e a Associação de Pais e Mestres.

Observa-se que o princípio de participação tanto dos diretamente envolvidos, como profissionais da escola e alunos, como outros setores de apoio no processo pedagógico, como pais e comunidade, está presente na legislação. Órgãos como o Conselho de Escola e a Associação de Pais e Mestres têm sua composição e finalidades definidas formalmente nas normas e legislações do Estado de São Paulo.

A composição do Conselho de Escola e sua natureza, presente nas Normas Regimentais Básicas das Escolas do Estado de São Paulo, no capítulo III, artigo 16,

estabelece que:

O conselho de escola, articulado ao núcleo de direção, constituiu-se em colegiado de natureza consultiva e deliberativa, formado por representantes de todos os segmentos da comunidade escolar.

As atribuições do Conselho de Escola, encontram-se definidas na Lei Complementar 444/85, do Estado de São Paulo, que em seu artigo 95, § 5º estabelece que compete ao mesmo deliberar sobre:

- Diretrizes e metas da unidade escolar;
- Alternativas de solução para os problemas de natureza administrativa e pedagógica;
- Projetos de atendimento psicopedagógico e material ao aluno;
- Programas especiais visando à integração escola-família-comunidade;
- Criação e regulamentação das instituições auxiliares da escola;
- Prioridades para aplicação de recursos da Escola e das instituições auxiliares;
- As penalidades disciplinares a que estiverem sujeitos os funcionários, servidores e alunos da unidade escolar.

O princípio da autonomia da escola, presente nessa legislação constituiu-se em avanço e inovação no processo gestor do ensino. Dar às escolas a incumbência da elaboração da proposta pedagógica, bem como a gestão dos recursos financeiros, permite às mesmas maior poder decisório, poder este que antes estava ao encargo

das estruturas intermediárias do sistema de ensino.

No artigo 10, do título II das Normas Regimentais Básicas das Escolas do Estado de São Paulo fica estabelecido que a autonomia da escola, em seus aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos será assegurada mediante:

- I- Capacidade de cada escola, coletivamente, formular, implementar e avaliar sua proposta pedagógica e seu plano de gestão;
- II- Constituição e funcionamento do conselho de escola, dos conselhos de classe e série e associação de pais e mestres e do grêmio estudantil;
- III- Participação da comunidade escolar, através do conselho de escola, nos processos de escolha ou indicação de profissionais para o exercício de funções, respeitada a legislação vigente;
- IV- Administração dos recursos financeiros, através da elaboração, execução e avaliação do respectivo plano de aplicação, devidamente aprovado pelos órgãos ou instituições escolares competentes, obedecida a legislação específica para gastos e prestação de contas de recursos públicos.

Observa-se que a política educacional materializada na legislação, tanto na LDB, quanto nas normas do ensino no Estado de São Paulo, introduzem certa inovação, que transfere à unidade escolar e aos envolvidos uma maior autonomia e responsabilidade pelo processo pedagógico. Como afirma Libâneo (2004, p.30):

Conforme o ideário neoliberal, colocar a escola como centro das

políticas, significa liberar boa parte das responsabilidades do Estado, dentro da lógica do mercado, deixando às comunidades e às escolas a iniciativa de planejar, organizar e avaliar os serviços educacionais. Na perspectiva sócio-crítica significa valorizar as ações concretas dos profissionais na escola, decorrentes de sua iniciativa, de seus interesses, de sua participação, dentro do contexto sócio-cultural da escola, em função do interesse público dos serviços educacionais prestados sem, com isso, desobrigar o Estado de suas responsabilidades.

Tomando-se então a perspectiva sócio-crítica, é necessário que o sistema, a escola e toda sua comunidade estejam preparados para o exercício dessa autonomia, criando uma nova cultura, que contemple aspectos como: quebra das concepções hierárquicas da gestão da escola, permitindo maior participação de todos os envolvidos no processo pedagógico; incentivo à autonomia pessoal e do grupo no sentido de propor inovações e fazer avaliações reais do processo educacional e correções de rumo quando necessário.

Essa nova cultura necessita estar presente, no caso das estruturas educacionais no Estado de São Paulo, desde órgãos da Secretaria Estadual de Educação, passando por supervisores de ensino e diretorias de ensino, até chegar à unidade escolar. É necessário que as estruturas do sistema educacional permitam à unidade escolar o exercício da autonomia e que as unidades escolares propiciem

à comunidade interna e externa à escola as condições de participação real.

Confrontando essas inovações propostas para o sistema educacional e para as instituições escolares com as características da cultura nacional brasileira, já destacada anteriormente, observa-se que esta não contribui para o estabelecimento de uma cultura de participação. A hierarquização das relações, baseada em uma concepção patrimonialista, coronelista e de poder pessoal, a excessiva centralização do poder, e a ausência de uma consciência de cidadania dificultam o estabelecimento dessa cultura de participação nas organizações educacionais. Por mais que a lei contemple inovações nesse sentido, não há terreno fértil para que elas sejam implementadas, a não ser por meio de um trabalho constante das lideranças, tanto no sentido de esclarecer o conteúdo dessas inovações quanto no sentido de mudança de atitudes.

Como afirma Chauf (2001, p.90),

porque temos o hábito de supor que o autoritarismo é um fenômeno político que, periodicamente, afeta o Estado, tendemos a não perceber que é a sociedade brasileira que é autoritária e que dela provém as diversas manifestações do autoritarismo político.

Tal frase nos remete à reflexão de que o processo de participação e democratização das estruturas sociais e em particular no caso do sistema educacional

depende em grande medida da consideração, por parte dos envolvidos nesse processo, do quanto as ações são fruto dessa cultura estabelecida e das possibilidades da mudança do paradigma que a orienta.

---

Artigo recebido em: 20/07/2006.

Aprovado para publicação em: 14/08/2006.

---

**National culture, culture of the school organization and the democratic management: some reflections.**

**Abstract:** This paper is a study on educational legislation regarding the national culture and the characteristics of organizations. The innovations related to school organization and school administration in the educational policy is the object of this study and they will be seen under the light of national culture. The theoretic referential of this study considers that schools show internal characteristics but they reflect a larger perspective concerning external aspects and the national culture.

**Keywords:** School Culture; Educational Administration; Educational police

**Cultura nacional, cultura de la organizaciones escolares y la gestión democrática: algunas reflexiones**

**Resumen:** Se toma como objeto de análisis algunos aspectos presentes en la LDB en la última década. Serán analizadas en este artículo las principales innovaciones en términos de gestión de la educación de la escuela, contempladas en estas políticas, a la luz de las discusiones sobre la cultura de las organizaciones sociales y de la cultura nacional. El referencial teórico que orienta los análisis de este trabajo, el estudio de las organizaciones como cultura, tiene como presupuesto que las organizaciones poseen, además de un referencial interno, un referencial más amplio que se relaciona con el universo cultural peculiar de las diferentes naciones para la constitución de su propia cultura.

**Palabra clave:** Cultura de las Organizaciones Escolares; Gestión Educativa; Cultura Nacional.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R.P.; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**. 2.ed. v.1, p.69-78, São Paulo: Xamã, 2001.

BRASIL. **Lei n 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br>>

BRUNET, L. Clima de Trabalho e Eficácia da Escola. In: NÓVOA, A. **As organizações escolares em análise**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1995.

CHAUÍ, M. **Mito Fundador e Sociedade Autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 3.ed, 2001.

CRHISPEELS, J. H. **Educational Policy Implementation in a Shifting Political Climate: the california experience**. American Educational Research Journal, v. 34, n. 3, Fall, p.453-511, 1997.

DA MATTA, R. **Carnavais: malandros e heróis**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1979.

\_\_\_\_\_. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

\_\_\_\_\_. **Conta de Mentiroso: sete ensaios de antropologia brasileira**. Rio de Janeiro: Rocco, 1994

FIRESTONE, W. A. Using reform: Conceptualizing district initiative. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, v.11, n.2, p.151-164, 1989.

FAORO, R. **Os Donos do Poder**. Rio de Janeiro: Globo, 1984.

\_\_\_\_\_. **A pirâmide e o trapézio**. 3.ed. Rio de Janeiro: Globo, 1988.

GEERTZ, C. **The interpretation of cultures**. New York: Basic Books Inc. Publishers, 1973.

GLATTER, R. A Gestão como meio de Inovação. In: NÓVOA, A. **As organizações escolares em análise**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1995.

GOMES, R. **Cultura escolar e identidade dos professores**. Lisboa: Educa, 1993.

LÉVI-STRAUSS. **Antropologie Structurale**. Paris: Poln, 1958.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. Goiânia: Alternativa, 2004.

MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo**. São Paulo: Laplane:FE Unicamp.2000.

\_\_\_\_\_. **Educação & Sociedade**. n.75, ano XXII, agosto, 2001.

MOTTA, F.C.P. Cultura Nacional e Cultura Organizacional. In: VASCONCELOS, J. et al. **Recursos humanos e subjetividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

NÓVOA, A. **As organizações escolares em análise**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1995.

OLIVEIRA, D. A. **Política e trabalho na escola**. Administração dos sistemas públicos de educação básica. 3.ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

PARO, V. **Gestão democrática da escola pública**. São paulo: Ática, 1998.

SÃO PAULO. Parecer CEE 67/98. **Normas Regimentais Básicas das Escolas do Estado de São Paulo**. D. O. de 21 de março 1998.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação. Lei Complementar, n. 444 de 27/12/1985. São Paulo, 1985.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América. Leis e Costumes**. v.1. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

#### **Sobre a autora:**

*<sup>1</sup>Joyce Mary Adam de Paula e Silva  
Pós-Doutorado, Universidad Complutense de Madrid (UCM) - Espanha. Doutora em Educação. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) Professora Assistente do Departamento de Educação-I.Biociências, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)- Rio Claro.*

Email: [joyce@rc.unesp.br](mailto:joyce@rc.unesp.br)

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Instituto de Biociências de Rio Claro, Departamento de Educação. Av. 24a, n.1515 -Vice-Diretoria. BELA VISTA, CEP 13506-900 - Rio Claro/SP - Brasil

