

A Gestão Educacional Pública: uma análise sobre competências, liderança e trabalho em equipe com foco na qualidade

ALINE HYGINO CARVALHO MONTEIRO

IFRJ, *Campus* Volta Redonda

ANDREA SOARES FERREIRA DA SILVA

IFRJ, *Campus* Volta Redonda

JULIANA DE FÁTIMA CALIXTO DE OLIVEIRA

IFRJ, *Campus* Volta Redonda

REGINALDO NOGUEIRA DIAS

IFRJ, *Campus* Volta Redonda

Resumo: O presente artigo apresenta um panorama geral da Nova Gestão Pública, reflete sobre as possibilidades e desafios do modelo democrático-participativo de gestão nas instituições educacionais públicas, discute as competências individuais e a capacidade de trabalhar em equipe como exigências na contemporaneidade. O estudo se referencia no advento da Administração Gerencial e seus impactos no âmbito do Serviço Público, no que concerne à busca pela modernização e por uma gestão mais competitiva. A relevância do tema é caracterizada pela função social inerente ao Serviço Público que se coloca em atendimento aos cidadãos, em especial no âmbito educacional, voltado para o desenvolvimento do país e para a construção de uma sociedade mais justa. A metodologia adotada é a pesquisa bibliográfica, exploratória, de abordagem qualitativa. Os resultados demonstraram a importância da valorização das pessoas, do desenvolvimento das competências individuais e da reflexão sobre estilos de liderança e o exercício do poder, integrados a um trabalho em equipe, em prol de uma gestão educacional pública, voltada para sua função social, através da prestação de serviços com foco em resultados de qualidade.

Palavras-chave: Gestão Educacional Pública. Liderança. Trabalho em Equipe. Qualidade.

The Public Management Educational: an analysis of skills, leadership and teamwork with a focus on quality

Abstract: This article aims to present an overview of the New Public Management, reflecting on the possibilities and challenges of participatory-democratic model of management in public educational institutions, to discuss individual skills and ability to work as a team in the contemporary requirements. The study is referenced in the advent of the Management Board and its impacts within the Public Service, regarding the quest for modernization and management more competitive. The relevance of the theme is characterized by the social function inherent in the Public Service that is placed in service of the citizens, especially in education, focusing on development of the country and building a fairer society. The methodology adopted is the literature search, exploratory and of a qualitative approach. The results demonstrated the importance of valuing people, developing individual skills and reflection on leadership styles and the exercise of power, integrated in a team work, in favor of a public educational administration, facing its social function, through services with a focus on quality results.

Key words: Educational Public Management. Leadership. Teamwork. Quality.

INTRODUÇÃO

O presente artigo se constitui como parte do curso de extensão *Gestão: uma nova perspectiva da Administração Pública*, realizado entre os dias 5 e 12 de maio de 2011 no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro - IFRJ, *Campus Volta Redonda*, voltado para a área administrativa, a partir de uma contextualização da Administração Pública no novo modelo de Gestão Pública, que visou à integração de servidores técnicos-administrativos, docentes, dentre os quais coordenadores de áreas, de cursos e de setores administrativos, estagiários de Administração e demais interessados, com o intuito de fortalecimento e desenvolvimento da equipe com foco na efetividade.

A questão colocada durante o curso refere-se ao impacto dos ideários de liderança e gestão sobre as relações humanas no trabalho e que movimentam forças que podem levar tanto ao fracasso quanto ao sucesso de uma gestão. Ampliando esta questão, no presente artigo procura-se trazer este foco para a Gestão Pública, sobretudo no âmbito educacional.

Como objetivos, buscou-se traçar um panorama geral da Nova Gestão Pública, refletir sobre as possibilidades e desafios do modelo democrático-participativo de gestão nas instituições educacionais públicas e discutir as competências individuais e a capacidade de trabalhar em equipe como exigências na contemporaneidade.

O reconhecimento de que o sucesso da Gestão Pública depende das pessoas que, como agentes públicos, se dispõem na prestação de serviços à sociedade e que, para tal, precisam estar preparados para os desafios que se colocam na atualidade e, portanto, qualificados para o cumprimento da função social do Serviço Público, justifica a relevância do presente trabalho.

A metodologia utilizada caracterizou a pesquisa bibliográfica, exploratória, de abordagem qualitativa. Este caminho metodológico partiu das pesquisas prévias que embasaram a explanação oral e a dinamização para o curso de extensão e aprofundadas para a construção do presente artigo.

PANORAMA GERAL PARA UMA NOVA GESTÃO PÚBLICA

Atualmente, muito se discute sobre a Nova Gestão Pública brasileira e é importante considerar a evolução da Administração Pública no Brasil.

A era colonial nos deixou como herança uma Administração Pública marcada por uma política patrimonialista: os cargos públicos eram sinônimos de nobreza e eram trans-

feridos de pai para filho. A corrupção e o nepotismo foram características marcantes desta fase (RAMOS, 1983).

Somente com o fim da República Velha, na década de 1930, deu-se início, então, a uma nova fase, com a introdução do modelo clássico ou racional-legal. O interesse público e o controle *a priori* passaram a determinar esta fase denominada como Administração Burocrática (RAMOS, 1984).

A partir daí é que podemos entender a transição do modelo burocrático para um novo modelo, o gerencial, e os movimentos reformistas administrativos e políticos pelos quais a administração pública passou que justificaram essa nova nomenclatura.

A globalização e as inovações tecnológicas provocaram transformações mundiais que afetaram não só a administração das organizações particulares, mas também a administração do Estado, principalmente em razão da compreensão de que este era ineficiente em seu modelo de gestão.

O modelo de sucesso da Grã-Bretanha na década de 1980 influenciou e se colocou como proposta para a aplicação de técnicas gerenciais no serviço público, se caracterizando por três linhas: uma que preconiza um modelo gerencial puro, o *Managerialism*, no qual se buscava a economia, a eficiência e a produtividade, voltadas para o atendimento aos contribuintes e a redução nos gastos públicos; outra por um consumerismo (*Consumerism*), ou seja, se contrapondo ao consumismo indiscriminado, visando um consumo racional, controlado e responsável, focando a efetividade e a qualidade para a “satisfação” ao que se colocam como clientes e consumidores, pelo entendimento da necessidade de tornar o Estado mais ágil e competitivo; e, finalmente, o modelo *Public Service Orientation – PSO-*, uma orientação dos serviços para o público, ampliando o conceito de cliente-consumidor para o de cidadão, em uma conjugação de prestação de contas e responsabilização pelos prestadores do serviço quanto ao uso do dinheiro público (*accountability*) com equidade/justiça social. (ABRUCIO, 1997)

Seguindo a mesma linha do modelo gerencialista inglês, surge, então, nos Estados Unidos, o movimento Reinventando o Governo (OSBORNE & GAEBLER, 1994), reunindo a cultura do management, do setor privado, com o setor público. O sistema institucional deve reinventar-se e objetivar: uma administração voltada para objetivos — ou por missões; a mensuração do desempenho das agências através dos resultados; a busca da qualidade total como método administrativo; a ênfase no cliente; a transferência do poder aos cidadãos para tentar garantir a equidade — justiça redistributiva, a transparência e a accountability.

O processo de modernização da Administração Pública Brasileira iniciou-se a partir de 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). O Plano Diretor foi um importante passo para melhora da *performance* do Estado. Sua implantação foi um marco inédito em nossa história administrativa: a reforma da Administração

Pública em um período democrático, contrastando com as duas outras grandes reformas do século passado, a do Estado Novo e o Decreto-Lei 200, ambas implementadas por regimes autoritários. As propostas do plano culminaram na promulgação da Emenda Constitucional Nº 19/1998, fundamental na efetivação das reformas estruturais necessárias para reconhecer a autenticidade do modelo de reforma gerencial. (ABRUCIO, 1997)

A Emenda Constitucional 19/1998 traz em seu texto contribuições importantes para a perspectiva de uma Nova Gestão Pública. Conforme preceitua o PDRAE, o Estado gradativamente passa a se afastar do papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se no papel de regulador, provedor ou promotor. Pontuam-se: a previsão de participação dos usuários na Administração Pública Direta e Indireta; a avaliação periódica de desempenho do servidor; teto remuneratório; o controle rigoroso sobre a despesa pública com pessoal; a autonomia gerencial, orçamentária e financeira; um novo estatuto jurídico para as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista.

Mas, afinal, o que caracteriza a Nova Gestão Pública? Abrúcio (1997) identifica as principais mudanças verificadas na administração pública após o novo modelo de gestão ser aplicado:

- A definição precisa dos objetivos a serem atingidos;
- A garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos;
- O controle ou cobrança a posteriori dos resultados;
- A visão do cidadão como contribuinte e como cliente dos seus serviços;
- Formas flexíveis de gestão;
- Horizontalização de estruturas, com a adoção de parcerias;
- Descentralização política e de funções;
- Incentivos à criatividade;
- Controle por resultados;
- Competição administrada;
- Princípio da subsidiariedade, como base do conceito de descentralização;
- Profissionalização do servidor público (motivação, ética);
- Desenvolvimento das habilidades gerenciais dos funcionários.

Apesar de a administração pública gerencial ter sido um rompimento com a administração pública burocrática, é preciso considerar ainda a manutenção de princípios burocráticos que funcionam como apoiadores do Gerencialismo, tais como: a admissão no serviço público, segundo rígidos critérios de mérito; a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração; a implantação de planos de carreira; a avaliação constante de desempenho e o treinamento sistemático de servidores. Nesse sentido, cabe ponderar os elementos burocráticos impeditivos ao desenvolvimento e

a morosidade na manutenção dos processos. Mas, quando utilizada de forma objetiva, a burocracia possibilita o controle e a avaliação que visam à garantia da efetividade dos serviços prestados.

A nova gestão pública, assumindo uma postura de governo empreendedor, preconiza uma administração voltada para padrões de eficiência e eficácia, com ética e transparência, na gestão dos recursos públicos. No Brasil, a transparência encontra amparo jurídico através do princípio da Publicidade, consagrado na Constituição Federal.

Na busca pela transparência nas ações do governo e na tomada de decisão dos gestores e pela maior facilidade no acesso dos cidadãos, o PDRAE aborda a implantação de sistemas que disponibilizem informações gerenciais e serviços governamentais aos cidadãos, através da internet. O Estado se moderniza e se utiliza das inovações tecnológicas. É o Governo Eletrônico, o E-governo. Podemos citar como os principais instrumentos utilizados: o Portal da Transparência, as Ouvidorias – painel do cidadão, a Lei de Responsabilidade Fiscal, os Sistemas da Administração Federal, como SIAPE, SIAFI, SCDP, SIASG, etc.

GESTÃO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVA: UMA COLABORAÇÃO DE CO-RESPONSABILIDADE

Quando estudamos a reforma do Estado e do seu aparelho administrativo no Brasil, se faz necessária a vinculação do referido tema às ideias de Governabilidade e Governança. O conceito desses dois institutos não possui uma definição muito específica entre os autores, mas é pacífico de que há uma relação entre governabilidade e governança, chegando, inclusive, a conclusão de que um complementa o outro, um está vinculado ao outro.

Bresser Pereira (1998) ressalta que sem governabilidade plena é impossível obter a governança, mas esta pode ser muito deficiente em situações satisfatórias de governabilidade.

[...] reforçar a governança - a capacidade de governo do Estado - através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. O governo brasileiro não carece de 'governabilidade', ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa. (PDRAE, 1995)

A GESTÃO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVA NO ÂMBITO EDUCACIONAL

Segundo Freitas (2000, p. 47), a gestão educacional por muitos anos seguiu “o modelo de administração científica, baseado nos princípios de Frederick Taylor”, ou seja, centralizadora e hierarquizada, atendendo às exigências da industrialização. Este modelo piramidal tem em seu topo o chefe que detinha total poder de decisão e mando, abaixo os executores distribuídos conforme suas especializações e quanto mais próximo à base “menos poder de decisão, menos educação formal e menos respeito social”.

Freitas (IBID) considera que é a partir da década de 80 que as influências neoliberais e as novas políticas públicas “passaram a contemplar a descentralização administrativa e gestão escolar participativa de cunho democrático, com o foco na realidade da escola e de suas comunidades escolar e local.”

Ao final do século XX muitas mudanças nas políticas educacionais se fizeram, tendo como pano de fundo o discurso de maior participação da sociedade. Contudo, desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1932, já havia a ênfase em maior autonomia administrativa da escola, técnica, administrativa e econômica. Durante a década de 80 o ideal de gestão democrática da escola pública continua sendo perseguido, estabelecido este modelo pela Constituição de 1988.

A autora discute que a administração participativa apresenta muitas vantagens em processos e resultados, porque aberta ao diálogo, tem seu foco no indivíduo, suas necessidades e seu contexto. Contudo, alerta para que a participação não se reduza a uma adesão a questões pré-definidas, e nos informa que a década de 90 testemunhou a implantação de órgãos colegiados na escola pública, com o incentivo de participações representativas de professores, pessoal técnico-administrativo, pais, alunos e diretores.

Nessa perspectiva, considera-se que, em geral, não há uma preparação prévia adequada desses sujeitos, tendo como consequência o não conhecimento do próprio papel ou o não desenvolvimento integral de suas competências para participação e legitimação da vontade de seus pares, acabando por representar suas próprias vontades, das dos diretores ou ainda das Secretarias de Educação, raramente discutindo as determinações superiores. Logo, Freitas (IBID, p 50-51) considera que a consolidação deste modelo de gestão requer competências cognitivas e afetivas, com internalização de valores, hábitos, atitudes e conhecimento para a resolução de problemas a partir de atitudes éticas, solidárias e coletivas.

Danilo Gandin (2001, p. 82-88) defende que a principal característica do que atualmente se denomina planejamento participativo não é o estímulo à participação, mas, sim, uma tendência de propostas de ferramentas para intervenção na realidade, a partir da visão de que a sociedade se organiza de forma injusta pela falta de participação.

Neste contexto, participação não é simplesmente aquela presença, aquele compromisso de fazer alguma coisa, aquela colaboração, aquele vestir a camisa da empresa nem, mesmo, a possibilidade de decidir alguns pontos esparsos e de menor importância; participação é aquela possibilidade de todos usufruírem dos bens, os naturais e os produzidos pela ação humana (...) inclui distribuição do poder (...). (GANDIN, 2001, p. 88)

Gandin (2001, p. 89-90) estabelece três níveis de participação das pessoas em relação à chefia: colaboração, no qual as pessoas contribuem com seu trabalho para que as decisões de autoridade tenham bons resultados; decisão, que se refere a alternativas já traçadas que não afetam a proposta mais ampla e importante e o terceiro nível que apresentaria uma ampliação e que é menos frequente: a construção em conjunto, nível em que o poder está nas pessoas, independente das diferenças, fundamentado em uma igualdade real entre elas. Neste nível, os órgãos colegiados se revelam bastante característicos.

Assim, encontramos em Lima (1996, p. 9) que os modelos teóricos de gestão representam referências potenciais, alternativas que podem estar implícitas ou explícitas nos processos de construção social, como legitimação ou justificação para determinadas opções e práticas.

Por tais considerações, é possível depreender que um modelo de gestão não se estabelece em uma neutralidade, está permeado de concepções políticas que por fim, definirão o que, como, quando e por que determinadas ações e decisões devem ser realizadas. Contudo, a partir de uma perspectiva em que se dê com efetividade a participação, baseada em ideais democráticos, torna-se possível a transformação da realidade em função das demandas sociais e dos sujeitos que do contexto participam e não da ideologia perpetuada pelas classes dominantes.

A partir deste constructo, o modelo de gestão participativo-democrático parece ser o que melhor se afina à Gestão Pública na Educação.

3.2 AFINAL, QUAL O PAPEL DOS GESTORES NESTE MODELO DE GESTÃO?

Se na gestão participativo-democrática não há um único detentor do poder e todos participam das decisões, qual é a função do gestor, colocado como autoridade última?

Paro (1987, p. 51-53) discute em seu artigo A utopia da gestão escolar democrática, defendendo que a distribuição da autoridade dentre os vários setores de uma instituição educacional não significa perda do poder do gestor, uma vez que entende que “não se pode perder o que não se tem”, e, portanto, na verdade, trata-se de divisão de responsabilidades.

Paro (IBID) sustenta que a participação de todos os setores traz melhores condições para pressionar os escalões superiores para maior autonomia e mais recursos para a instituição, tornando-se então, um poder ainda mais con-

sistente e atuante na exigência pelos direitos das camadas trabalhadoras e na defesa de seus interesses educacionais do que aquele figurado na pessoa do gestor. Coloca, então, a importância da participação efetiva de todos os atores sociais. Neste sentido, o autor fala sobre a coragem e o respeito necessário para que haja condições de participação e de se criar condições materiais que propiciem sua participação.

Compreende-se que, neste raciocínio, a gestão participativo-democrática só pode ser considerada em sua efetividade, porque se assim não for, não se pode denominá-la como tal. Nessa perspectiva, Lück (2000, p. 12) esclarece que as demandas da sociedade aumentam a complexidade e os esforços ensejados pela educação, no contexto escolar, na medida em que precisa preparar o aluno não apenas para atingir níveis mais elevados de escolaridade, mas dar-lhe condições, oferecendo um ambiente que ofereça a experiência de “aprender para compreender a vida, a si mesmo e a sociedade, como condições para ações competentes na prática da cidadania”.

A autora entende que a educação passa a ser vista não mais como responsabilidade exclusiva da instituição educacional e que todo esse movimento exige um esforço especial de gestão, de organização e de articulação e por não ter parâmetros anteriores é preciso estar aberto e desenvolver sensibilidade.

Trata-se, sob esta perspectiva, não apenas de mudança de modelo, mas de consciência que promove uma mudança de cultura no interior da instituição, sendo os seus atores sociais não apenas parte deste ambiente cultural, mas formadores que constroem, a partir de suas ações e do reconhecimento de seu papel e de sua responsabilidade, os resultados.

Lück (2000, p. 17) cita a autora Ana Luiza Machado para responder por que há uma tendência à descentralização:

é porque o mundo passa por mudanças muito rápidas. Na verdade, a globalização coloca cada dia um dado novo, cada dia, uma coisa nova. Há necessidade de adaptação e constante revisão do que está acontecendo. Então, isso gera a necessidade de que o poder decisório esteja exatamente onde a coisa acontece. Porque, até que ele chegue aonde é necessário, já houve a mudança, as coisas estão diferentes, e aí aquela decisão já não tem mais sentido. (MACHADO, 1999, p.86)

Ora, se a velocidade das mudanças requer que a decisão seja *in loco*, então, é natural pensar que o gestor precisa manter-se atualizado, o que significa que a sua formação é um processo contínuo, que se adapta às novas realidades e precisa estar conectada com o contexto que demanda mudanças. Para tanto, a formação continuada dos gestores é imprescindível.

Lück (IBID) ainda alerta que a descentralização é um processo complexo que transfere competências para outros níveis de governo e de gestão, o poder de decisão sobre

os próprios processos sociais e implica na existência ou construção de competência para sua efetivação, o que possibilita uma homogeneidade. Portanto, o que mais se pratica não é a descentralização do poder, propriamente dita, mas a sua desconcentração, ou seja, uma delegação regulamentada de autoridade, tutelada pelo poder central, a partir de diretrizes e normas, controle na prestação de contas e subordinação administrativa das unidades escolares aos poderes centrais.

Lück (IBID, p.18-19) cita o apontamento feito por Parente e Lück:

o que vem ocorrendo na prática educacional brasileira (...) é o deslocamento do processo decisório, do centro do sistema, para os níveis executivos mais próximos aos seus usuários, ou seja, a descentralização do governo federal para as instâncias subnacionais, onde a União deixa de executar diretamente programas educacionais e estabelece e reforça suas relações com os Estados e os municípios, chegando até o âmbito da unidade escolar. Da mesma forma, os sistemas estaduais vem adotando política similar, ou seja, transferem recursos e responsabilidades com a oferta de serviços educacionais, tanto para o município, quanto diretamente para a escola. (PARRENTE; LÜCK, 1999, p.13)

Compreende-se, então, que a descentralização tem se delineado, à medida que a desconcentração vai sendo praticada como um caminho necessário para a formação da capacidade organizacional, na construção da autonomia educacional, entendida a partir de uma articulação entre organismos centrais e locais para a formação de cidadãos, expressando a função social das instituições de educação.

Neste sentido, a estrutura de órgãos colegiados é uma organização orientada pelo próprio Ministério da Educação, visando uma gestão compartilhada, eleição de diretores e ações baseadas em um projeto político-pedagógico que deve ser previamente discutido de forma ampla e garantindo a participação de todos os atores sociais envolvidos.

Esclarece, ainda, Lück (IBID) que não é a eleição de diretores que democratiza, mas a sua representação como um momento significativo, como parte de um processo participativo global. A formação do gestor, passa a ser necessária, ao mesmo tempo em que se constitui um desafio para os sistemas educacionais.

Na década de 70, a habilitação em Administração Escolar por pedagogos era a proposta para a ocupação do cargo de diretor de escola. A partir da década de 80 e a prática de eleição para o cargo, a procura por este curso diminuiu e apesar de um movimento por cursos de especialização em gestão educacional por profissionais já atuantes, o número de vagas era bem reduzido. Passa, então, a tarefa e a responsabilidade para os sistemas escolares de promover, organizar e até mesmo realizar cursos de capacitação para a preparação de diretores escolares.

A aprendizagem em serviço por ensaio e erro não pode mais ser admitida, porque o gestor precisa estar preparado

para a resolução de conflitos, atuar em situações de tensão, desenvolver o trabalho em equipe, monitorar resultados, planejar e implementar o projeto político-pedagógico, promover a integração escola-comunidade, negociar, mobilizar e manter mobilizados os atores sociais para a realização das ações educacionais, manter o diálogo aberto, estabelecer unidade na diversidade, planejar e coordenar reuniões eficazes, articular interesses diferentes, ou seja, um exercício de múltiplas competências em um ambiente dinâmico e complexo.

Godoy (2006, p. 59-62), considerando o modelo de gestão participativa ressalta que não é incumbência somente do diretor, mas compõem as esferas administrativa, pedagógica e a comunidade. Neste sentido, coloca a importância de se repensar a visão culturalmente construída acerca das funções de cada ator no contexto escolar e questiona: “Será que o administrativo é atribuição somente do gestor e o pedagógico do professor?”

A autora coloca que, assim como “a cidadania e a democracia, enquanto conquistas históricas e práticas, necessitam de exercícios constantes”, também a gestão de ações participativas e coletivas depende de persistência no aprender a fazer fazendo. No entanto, esclarece que não se trata de uma tarefa simples, pois se refere, sobretudo a “um processo de articulação cuja ênfase reside na dimensão relacional”. (IBID)

Neste sentido, Godoy (2006, p. 61) revela que uma das novas funções dos gestores escolares provavelmente é realizar um trabalho de sensibilização de si e do outro, gerindo e impulsionando a criatividade e a reflexão de sua equipe, possibilitando sua participação ativa, de tal forma que esta passe a sentir-se responsável pela escola em todos os aspectos.

Nery (2006, p.85-93) elenca afazeres diversos do cotidiano de um gestor e coloca diversas facetas de problemas de relacionamento entre as pessoas e ressalta que atingir os objetivos não depende de um único ator, mas do conjunto de atores que forma o universo educacional. Neste aspecto, fazer com que os esforços se orientem para um mesmo sentido, em outras palavras, o exercício da liderança é a tarefa do dirigente.

Nery defende que a base mais sólida da influência está nas qualidades pessoais, pontuando como aspecto crítico “que, se alguém vai ser influenciado, o fará por opção, ou seja, uma pessoa consente ou está disposta a ser influenciada.”

Nesta linha, destaca recursos importantes que influenciam nas relações e que funcionam como fontes de influência pessoal dos líderes escolares:

A informação, a competência técnica, a capacidade para ser simpático e empático, valores e crenças, reputação pessoal e ser eficiente no cumprimento de tarefas, resolver problemas e finalmente ser autêntico e digno de confiança como colega. (NERY, 2006, p. 92)

Considerando o aspecto eletivo e o aspecto temporário do mandato do dirigente de uma instituição pública de ensino, é preciso que este observe que o exercício da liderança depende do consentimento de seus liderados, para que estes lhe deem o apoio necessário ao êxito. Portanto, também da forma como irá se comunicar e do seu estilo de liderança dependerá o sucesso da gestão.

O LÍDER E AS RELAÇÕES DE PODER: UMA VISÃO PARA ALÉM DAS HIERARQUIAS

O líder precisa estar atento ao seu posicionamento não somente em nível hierárquico, mas no contexto das relações interpessoais no trabalho. Considerando os níveis de Planejamento Organizacional, conforme colocado por Bateman e Snell (1998), a partir de uma perspectiva piramidal o nível estratégico ao topo representaria a definição de objetivos e planos e a tomada de decisões, abaixo o nível tático responsável pela definição de objetivos e atividades específicos e promoção de contato eficaz entre os níveis estratégico e operacional e na base o nível operacional que tem como função a implementação dos planos específicos definidos no nível tático.

É imprescindível observar de que não se tratam de níveis estáticos, mas de um processo dinâmico, no qual um mesmo indivíduo pode transitar pelos três níveis em função do contexto, como por exemplo, um gestor regional atua no nível tático frente a uma gestão nacional, ao mesmo tempo que se coloca como estratégico no âmbito de sua competência, e ainda, quando participa de um grupo de trabalho específico pode mesmo atuar em nível operacional. Esta compreensão possibilita ao líder se posicionar de forma flexível para que suas ações sejam desempenhadas com o foco em um resultado de qualidade.

Quanto às relações de poder, French e Raven (1959) *apud* Moscovici (1998) estabelecem as seguintes bases:

- Legítimo (autoridade) – atribuído pela organização formal, elemento da estrutura hierárquica;
- De coerção – capacidade de aplicar punições em função de poder legítimo. Ainda, desvinculados de autoridade, como ameaças de retirada de afeto, de reconhecimento ou de consideração, censuras, etc.;
- De recompensa – capacidade de atribuir recompensas ou ainda desvinculado de autoridade, recompensas afetivas como elogios, interação, etc. Sob esta base os autores ponderam que estão condicionadas às demandas propostas, em uma dimensão piramidal, por Maslow, psicólogo social, a saber:



Figura 1: Pirâmide de Maslow

Figura 1: Pirâmide de Maslow.

Disponível em: http://www.techoje.com.br/site/techoje/categoria/detalhe_artigo/600. Acesso em: 01 mai 2011.

Assim, à medida que as necessidades mais básicas são atendidas, surgem novas demandas que gradativamente atingem ao topo e novas demandas se colocam retomando o ciclo. Um grande desafio ao gestor que, constantemente, precisa se flexibilizar para compreender esta dinâmica e nela atuar.

- De referência (de identificação ou “carismático”) – relação psicológica de identificação com modelo social, apelo emocional;
- De conhecimento (de perito) – exercido através de ascendência num determinante campo ou assunto. É a influência do especialista, do perito;
- De informação – influência através da retenção total ou transmissão parcial de informações às quais os outros não têm acesso. “Conhecimento é poder”.

Necessário se faz uma diferenciação do que entende-se por autoridade, poder e liderança. Autoridade é aqui compreendido em função do cargo e suas atribuições, inclusive o poder de mando sobre outras pessoas. Uma autoridade mal definida causa problemas para a realização das tarefas. Poder se define como a capacidade de delegar a alguém a tarefa de fazer alguma coisa usando para isso algum tipo de recurso, sendo consequência da autoridade. Finalmente, liderança seria a capacidade de levar alguém a colaborar espontaneamente nas ações ou metas traçadas pelo líder.

Se compreendermos a importância do desenvolvimento da liderança, a questão que se coloca é: qual o melhor estilo de liderança? Para responder esta questão, seguem os estilos comumente colocados na literatura:

- Institucional: exercida pela força da instituição que nomeia o líder;
- Natural/Situacional: exercida pelas qualidades naturais indispensáveis à liderança e presentes na vida do líder, independe de cargo, atua na situação;
- Laissez-faire/liberal: a expressão laissez-faire é de origem francesa e significa “deixa fazer”. Funciona bem em equipes nas quais os indivíduos têm muita experiência e espírito de iniciativa válido. Infelizmente, também pode resultar em situações em que os gestores não exercem controle suficiente.

- Paternalista/de apoio: líder está completamente concentrado na organização, apoio e desenvolvimento das pessoas que lidera. No entanto, se levado a extremos, pode resultar no fracasso dos objetivos da equipe;

- Autocrática/autoritária/diretiva: A relação com os liderados é de obediência destes às suas ideias, através de ordens minuciosas. No caso de alguns trabalhos de rotina ou sem exigência de qualificações, este estilo pode ser eficaz, se as vantagens do controle se sobrepuserem às desvantagens.

- Democrática/Participativa: busca diálogo e participação, solicita e utiliza sugestões para suas decisões. Os processos se desenrolam mais lentamente do que quando se recorre a uma abordagem autocrata, mas o resultado tende a ser melhor.

- Carismática: o líder injeta grandes doses de entusiasmo e incentivo à equipe. Muito ligada à presença do líder.

Em contraposição à visão linear de exercício do poder do líder sobre seus liderados, Foucault (2004), renomado filósofo e professor, analisou de forma aprofundada o tema poder em uma estrutura de rede de relações que permeia e mantém a ordem instituída. O renomado autor defende que “o sucesso do poder disciplinar se deve a três instrumentos simples: o olhar hierárquico, a sanção normalizadora e sua combinação com um instrumento que lhe é específico, o exame”. (FOUCAULT, 2004, p 142).

Segundo Foucault (IBID), o olhar hierárquico se estabelece a partir de uma multiplicidade de olhares, através de um jogo de vigilância no qual cada olhar é uma peça no funcionamento global do poder. A arquitetura é parte deste instrumento, adequada a permitir a vigilância permanente nas Instituições, desde os acampamentos do Exército, até hospitais, escolas e fábricas. Nesta vigilância é importante a observação das atividades dos homens, seu conhecimento técnico, a maneira de fazê-lo, sua rapidez, seu zelo, seu comportamento.

O autor afirma que à medida que o aparelho de produção se torna mais importante e complexo, à medida que aumentam o número de trabalhadores e a divisão do trabalho, as tarefas de controle se fazem mais necessárias e mais difíceis. Vigiar torna-se então uma função definida, mas deve fazer parte integrante do processo de produção; deve duplicá-lo em todo o seu comprimento. Um pessoal especializado torna-se indispensável, constantemente presente, e distinto dos demais trabalhadores que atuam em um nível mais operacional.

O poder disciplinar torna-se um sistema integrado, múltiplo, automático e anônimo e funciona como uma rede que se sustenta por todos os lados, de forma que quem fiscaliza também é fiscalizado, fazendo com que a disciplina se auto-sustente, deixando o poder cada vez menos corporal.

O segundo instrumento apontado por Foucault (2004) é a sanção normalizadora penalizando cada fração tênue de conduta que desvie do padrão.

[...] Na oficina, na escola, no exército funciona como repressora toda uma micropenalidade do tempo (atrasos, ausências, interrupções das tarefas), da atividade (desatenção, negligência, falta de zelo), da maneira de ser (grosseria, desobediência), dos discursos (tagarelice, insolência), do corpo (atitudes “in corretas”, gestos não conformes, sujeira), da sexualidade (imodéstia, indecência). [...]. (FOUCAULT, 2004, p. 149)

Foucault (2004) desvela a punição disciplinar como uma repetição, uma insistência que busca expiar através do exercício constante e que leva ao que se estabeleceu como bom, desejável, configurando em uma personificação do indivíduo, definindo-o por juízos de valores e não mais por suas atitudes.

Em última análise o autor apresenta o exame, o terceiro instrumento que “combina as técnicas da hierarquia que vigia e as da sanção que normaliza” (FOUCAULT, 2004, p.154). O indivíduo se torna analisável, descritível, assim como os grupos e a estimativa de desvios dos indivíduos entre si, a partir de anotações, registros, processos, documentos e desta descrição e classificação faz o controle e a dominação, constituindo o indivíduo como efeito e objeto de poder e de saber, afirma Foucault (2004) e conclui:

[...] O indivíduo é sem dúvida o átomo fictício de uma representação “ideológica” da sociedade; mas é também uma realidade fabricada por essa tecnologia específica de poder que se chama a “disciplina”(…) Na verdade o poder produz; ele produz realidade; produz campos de objetos e rituais da verdade. O indivíduo e o conhecimento que dele se pode ter se originam nessa produção. (FOUCAULT, 2004, p. 161)

A partir dos instrumentos apresentados por Foucault (2004), pode-se inferir como funciona o aparato do poder nas instituições educacionais, de forma a controlar e manter os indivíduos dentro de uma normalização em seu comportamento, o que eficazmente adentra os indivíduos às exigências de produtividade e pode-se também questionar a influência que este poder exerce sobre esta tão esperada produtividade.

É sobretudo na compreensão do poder em rede que o gestor precisa se posicionar e compreender que suas ações e suas habilidades em influenciar sua equipe são determinantes para o exercício de sua liderança para que esta conduza, através do trabalho em equipe, ao sucesso da Gestão.

CONCLUSÃO

A trajetória da Gestão Educacional Pública revela uma busca por uma modernização, a partir não só de inovações tecnológicas, mas, sobretudo, das relações humanas,

da ampliação do entendimento de que o sucesso de uma gestão depende do desenvolvimento das competências individuais, da valorização das pessoas e do fortalecimento da equipe.

A presente pesquisa demonstrou os desafios que se colocam aos gestores das instituições públicas de educação que precisam se capacitar constantemente para atender as demandas cada vez mais complexas e dinâmicas, ao mesmo tempo em que precisam estar preparados ao exercício da liderança em um ambiente onde o poder é cada vez mais compartilhado.

É sobretudo a valorização das pessoas e a compreensão de que o sucesso é parte de um processo colaborativo que possibilitarão a Gestão Pública, especialmente no âmbito educacional cumprir sua função social com o foco em resultados e na excelência em qualidade.

Agradecimentos

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro, *Campus* Volta Redonda, pelo financiamento e à Diretoria do campus pela viabilização do curso. À Aline Moraes, Coordenadora de Extensão, pelas preciosas orientações e acompanhamento em todo o processo de construção.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública** - Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Cadernos ENAP, 1997.
- BANCO MUNDIAL. **Governance and Development**. Washington, D. C., 1992.
- BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandia.htm. Acesso em: 29 abril 2011.
- BATEMAN, T. Snell, S. **Administração: construindo vantagem competitiva**. São Paulo : Atlas, 1998. Disponível em: <http://www.administracaoegestao.com.br/planejamento-estrategico/niveis-deplanejamento/>. Acesso em: 01 mai 201.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. São Paulo: Editora FGV, 1998.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. São Paulo: Ed. Elsevier, 2009.
- FREITAS, Kátia Siqueira de. **Uma inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar**. Em Aberto, Brasília, v.17, n. 72, p. 47-59, fev/jun 2000.
- FOUCAULT, Michel. **Os recursos para o bom adestramento**. In: _____. Vigiar e Punir: nascimento da prisão. 27 ed. Petrópolis: Vozes, 2004. p.143-161.
- GANDIN, Danilo. **A posição do planejamento participativo em ferramentas de intervenção na Realidade**. Currículo sem Fronteiras, v.1, n.1, pp 81-95, jan/jun 2001.

GODOY, Anterita Cristina de Sousa. **Gestão escolar e prática pedagógica: um encontro com o outro**. In: NERY, Ana Clara Bortoleto; GONSALVES, Elisa Pereira (orgs.). Na rede da escola. Campinas, SP: Editora Alínea, 2006, 2 ed., p.55-63.

LIMA, Licínio C. **Construindo modelos de gestão escolar**. Cadernos de organização e gestão Curricular. Instituto de Inovação Educacional. Disponível em: <<http://www.escoladegestores.inep.gov.br/artigos.htm>>. Acesso em: 20 jun 2010.

LÜCK, Heloísa. **Mecanismos de construção da autonomia da gestão escolar**. In: _____. Concepções e processos democráticos de gestão educacional. Série Cadernos de Gestão. Petrópolis: Vozes, v.II, p. 65-75.

LÜCK, Heloísa. **Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus Gestores**. Em Aberto, Brasília, v.17, n.72, p11--33, fev/jun 2000.

MARANHÃO, Maria Edmir. **Tipos de Liderança**. Disponível em: <http://www.webartigos.com/articles/17318/1/Tipos-de-Lideranca/pagina1.html#ixzz1L9DJXxY9>. Acesso em: 01 mai 2011.

MOSCOVICI, F. **Desenvolvimento Interpessoal**: treinamento em grupo. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998. Cap. 10.

NERY, Ana Clara Bortoleto. **Um olhar sobre as relações humanas na escola**. In: NERY, Ana Clara Bortoleto; GONSALVES, Elisa Pereira (orgs.). Na rede da escola. Campinas, SP: Editora Alínea, 2006, 2 ed., p. 85-93.

OSBORNE, David e GAEBLER, TED. **Reinventando o Governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PARO, Vitor Henrique Paro. **A utopia da gestão escolar democrática**. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/921.pdf>>. Acesso em: 20 jun 2010.

PORTAL GESTÃO. **Conhecer os diferentes estilos de liderança**. Disponível em: <http://www.portalgestao.com/gestao/lideranca/item/2161-conhecer-os-diferentes-estilos-de-lideran%C3%A7a.html>. Acesso em: 01 mai 2011.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

Artigo recebido em 05/05/2011.

Aceito para publicação em 18/06/2011.