

A ESCOLA COMO ORGANIZAÇÃO EDUCATIVA

Uma abordagem sociológica



Conselho Editorial de Educação:

José Cerchi Fusari
Marcos Antonio Lorieri
Marli André
Pedro Goergen
Terezinha Azerêdo Rios
Valdemar Sguissardi
Vitor Henrique Paro

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro , SP, Brasil)

Lima, Licínio C.

A escola como organização educativa : uma abordagem sociológica / Licínio C. Lima. -- 4. ed. -- São Paulo : Cortez, 2011.

Bibliografia.

ISBN 978-85-249-1714-1

1. Escolas - Administração e organização - Estudo e ensino 2. Escolas - Aspectos sociais 3. Sociologia educacional I. Título.

11-02695

CDD-306.43

Índices para catálogo sistemático:

1. Escola como organização educativa :
Abordagem sociológica 306.43

Licínio C. Lima

A ESCOLA COMO ORGANIZAÇÃO EDUCATIVA

Uma abordagem sociológica

4ª edição

2ª reimpressão

 **CORTEZ
EDITORA**

A ESCOLA COMO ORGANIZAÇÃO EDUCATIVA: uma abordagem sociológica
Licínio C. Lima

Capa: Cia. de Desenho

Preparação de originais: Solange Martins

Revisão: Ana Paula Ribeiro

Composição: Linea Editora Ltda.

Coordenação editorial: Danilo A. Q. Morales

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou duplicada sem autorização expressa do autor e do editor.

© 2001 by Autor

Direitos para esta edição

CORTEZ EDITORA

Rua Monte Alegre, 1074 – Perdizes

05014-001 – São Paulo — SP

Tel.: (11) 3864-0111 Fax: (11) 3864-4290

E-mail: cortez@cortezeditora.com.br

www.cortezeditora.com.br

Impresso na Índia – janeiro de 2015

Sumário

PREFÁCIO	9
-----------------------	---

PARTE I

Para uma sociologia da escola como organização educativa

CAPÍTULO 1 ♦ O estudo da escola: de <i>Organização Burocrática a Anarquia Organizada</i>	17
1. Introdução.....	17
2. O modelo político e o modelo de sistema social	19
3. O modelo racional/burocrático e o modelo anárquico	23
4. A escola no sistema educativo centralizado.....	40
CAPÍTULO 2 ♦ Problemas de focalização no estudo da escola	49
1. O modo de funcionamento díptico da escola como organização	49
2. Planos, estruturas e regras organizacionais	54
3. Produção e reprodução de regras: normativismo e infidelidade normativa	62
4. Participação e não participação na escola	76

CAPÍTULO 3 ♦ Para uma abordagem sociológica dos modelos organizacionais de escola pública.....	102
1. Introdução.....	102
2. Os modelos organizacionais de escola como construções teóricas.....	105
3. Os modelos organizacionais de escola como configurações socialmente construídas/em construção.....	112
4. Para uma análise multifocalizada dos modelos organizacionais de escola pública	115
5. O problema da autoria e dos direitos de ator na governação democrática da escola pública	123

PARTE II

Políticas, racionalidades e práticas organizacionais e administrativas

CAPÍTULO 4 ♦ Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neotaylorianas na administração da educação.....	129
1. Perspectivas neotaylorianas e outras ideologias organizativas	129
2. A modernização como imperativo e a reforma educativa.....	136
3. Racionalização, eficácia, controle de qualidade	140
4. A participação como técnica de gestão e o princípio da integração.....	146
CAPÍTULO 5 ♦ Reformar a administração escolar: a recentralização por <i>controle remoto</i> e a <i>autonomia</i> como delegação política	151
1. A reforma da administração centralizada	151
2. Ambiguidades.....	156
3. A escola num sistema educativo descentralizado.....	159

4. Decisão política: descentralização ou recentralização de poderes? 161
5. Autonomia(s): problematização 166

CAPÍTULO 6 ♦ Centro(s) e periferia(s) das decisões na governação das escolas 169

1. Introdução..... 169
2. A autonomia como ingerência e apropriação de poderes, transformando a(s) periferia(s) em centro(s) de decisão..... 173
3. A autonomia como elogio da diversidade na execução periférica das decisões centrais 179
4. Topografia complexa das decisões em educação 184

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 191

Prefácio

A revalorização da escola como objeto de estudo sociológico-organizacional tem-se revelado um dos mais interessantes e fecundos desenvolvimentos da pesquisa em educação, ao longo dos últimos anos. Apoiado pela emergência de uma sociologia das organizações educativas e procurando estabelecer pontes com a análise das políticas educacionais, com modelos, imagens e metáforas para a interpretação das organizações sociais formais, e com a crítica às ideologias organizacionais e administrativas, tradicionalmente de extração empresarial, o estudo da escola vem ganhando centralidade. Trata-se de um processo complexo, mas também muito estimulante, de construção de um objeto de estudo que, no passado, foi frequentemente apagado, ou colocado *entre a espada e a parede*, isto é, entre olhares macroanalíticos que desprezaram as dimensões organizacionais dos fenômenos educativos e pedagógicos, e olhares microanalíticos, exclusivamente centrados no estudo da sala de aula e das práticas pedagógico-didáticas.

Uma abordagem sociológica da organização escolar, como unidade social e como ação pedagógica organizada, revela-se capaz de valorizar os elementos de mediação, ou intermediários, em que se articulam e são reconstruídos os elementos resultantes das focalizações analíticas de tipo *macro* e *micro*. Sem ignorar tais elementos, que de fato não pode dispensar ou desprezar, a *mesoabordagem* da escola parece constituir uma forma de integração/articulação de objetos de estudo macroestruturais (o Estado, os sistemas político e econômico, a macro-organização do sistema escolar etc.) e de objetos de estudo de tipo microestrutural (a sala de aula, os

grupos/subgrupos de formação, os atores e as suas práticas em contextos específicos de ação).

Isto significa que entre o Estado e o ator, entre o sistema educativo globalmente considerado e a sala de aula, passamos a observar ações e contextos organizacionais concretos que, seguramente, interagem e se cruzam com aqueles elementos, podendo assim ser distinguidos deles em termos de análise. Deste modo, passa a devolver-se à organização-escola não apenas centralidade em termos de estudo, mas também o seu caráter complexo, a heterogeneidade e diversidade que a marcam profundamente, mesmo quando as orientações político-normativas e certas perspectivas teóricas se encarregam de as invisibilizar ou diluir.

Neste processo, dois aspectos assumem particular relevância.

Em primeiro lugar, a recusa em considerar a organização escolar de forma insular, através de análises atomizadas, como se se tratasse de um universo fechado e isolado do contexto macrosocial. Mas, igualmente, sem condenar a escola à simples reprodução de determinismos, ou à mera adaptação funcional perante orientações e constrangimentos que ocorrem a uma escala global ou sistêmica. Considerada como uma coleção de atores e de práticas, a escola pode ficar, em termos de estudo, amputada das suas dimensões organizacionais, dos fenômenos de liderança e de coordenação da ação, da diversidade de interesses e de projetos que nela têm expressão, dos jogos de poder e de influência que nela ocorrem. Por outro lado, uma visão de tipo antropomórfico e coisificado pode simplesmente resultar em imagens de subordinação total da escola perante a imposição político-normativa levada a cabo pelo Estado e pelas instâncias globais de controle, transformando-a num campo de reprodução, condenando os atores escolares, despojando-os das suas margens de autonomia e das suas capacidades estratégicas. Valorizando uma sociologia da ação e o estudo de contextos específicos de ação (e por essa via as estruturas e os atores), as propostas aqui apresentadas chamam a atenção para a importância do estudo da escola através de estudos de caso, da etnografia da escola, de pesquisas qualitativas, capazes de observar a ação organizacional, os sentidos e as interpretações que os próprios sujeitos atribuem às suas ações. Ações que ora se apoiarão na ordem das conexões norma-

tivas e da conformidade burocrática-racional, ora promoverão a ordem das desconexões relativas, muitas vezes vista como *desordem* pela primeira; *locus* de reprodução normativa, a escola será também um *locus* de produção de orientações e de regras. Neste sentido, a escola poderá ser estudada não apenas como uma instância *hetero*-organizada para a reprodução, mas também como uma instância *auto*-organizada para a produção de regras e a tomada de decisões. Reconhecendo à escola uma *autonomia relativa*, pode contemplar-se a importância do estudo do Estado e de outras dimensões macroestruturais, embora contrariando o monopólio da sua intervenção e as explicações de tipo meramente reprodutivo. Atende-se, por outro lado, ao estudo dos contextos locais e organizacionais, dos atores e de suas práticas, embora moderando perspectivas demasiado voluntaristas que fazem um apelo neorracionalista às capacidades estratégicas ilimitadas e onipotentes dos atores sociais escolares.

Um segundo aspecto, que considero central no estudo da escola, é aquele que se prende com os paradigmas sociológicos de análise organizacional, hoje marcados por um pluralismo teórico sem precedentes. Procurando embora aproveitar a diversidade de propostas teóricas, de imagens analíticas e de metáforas interpretativas, com vista ao estudo da escola como organização, e a partir delas construir abordagens de tipo multifocalizado, procuro igualmente evitar situações de tipo babélico e propostas que, de tão pretensamente plurais e integradoras, antes acabam por se revelar demasiado sincréticas, ou mesmo resultam em sínteses impossíveis. Sem deixar de considerar e de remeter o leitor para a aludida diversidade de propostas teóricas, procuro organizar um quadro teórico marcado por dois polos. Por um lado, as interpretações de tipo racional-burocrático e de sistema social, atraindo outros modelos de análise que realçam mais a clareza dos objetivos organizacionais, os processos de previsão e de planeamento, as estratégias de tipo racional, a ordem e a conexão/conjunção de elementos no interior das organizações. Por outro lado, os modelos de análise política das organizações, os modelos de ambiguidade e de anarquia organizada, entre outras metáforas, constituindo um outro polo de atração; designadamente atraindo paradigmas de tipo cultural e subjetivo, destacando mais a subjetividade, a incerteza

das tecnologias e a falta de clareza e de consensualidade dos objetivos, as dimensões culturais e simbólicas das organizações. Embora teoricamente localizados nos extremos de um *continuum*, os dois polos referidos, bem como os distintos grupos de modelos teóricos de análise sobre os quais cada um deles é capaz de exercer atração, podem representar duas faces — no limite, a face burocrática e a face anárquica —, eventualmente presentes, ou convocáveis, ainda que em graus variados, no estudo da ação organizacional escolar.

Entre o planejamento, o cálculo e a procura incessante da relação ótima entre meios e fins e a perseguição racionalista do *the one best way*, por um lado, e as metáforas relativistas e perturbantes dos processos de decisão do tipo “caixote do lixo”, de tipo caótico ou casuístico, por outro, parece oportuno admitir alguma amplitude para interpretações distintas, ou até mesmo antagônicas, face a estudos empíricos de escolas, de contextos e de situações concretos.

Não diria, portanto, como o narrador em *Todos os nomes*, romance de José Saramago: “Em rigor, não tomamos decisões, são as decisões que nos tomam a nós”; mesmo admitindo que, na verdade, muitas vezes realizamos atos sem os fazer preceder “de um período de reflexão, de avaliação, de cálculo, ao fim do qual, e só então, é que nos declararíamos em condições de decidir se iríamos almoçar, ou comprar o jornal, ou procurar a mulher desconhecida” (José Saramago, *Todos os nomes*, Lisboa, Caminho, 1997, p. 42). Diria antes que umas vezes sim, e outras vezes não, dependendo também da importância que atribuímos às nossas ações e às respectivas implicações.

O presente livro reúne propostas teóricas e análises das realidades políticas, organizacionais e administrativas da educação, a partir de um olhar sociológico sobre a escola como organização educativa complexa e multifacetada, tendo subjacente à sua produção um já numeroso conjunto de trabalhos empíricos e de pesquisas a que tem servido de orientação ou de suporte. Trata-se de uma recolha e articulação de textos escritos ao longo da última década, e agora objeto de revisão e, por vezes, de extensa reorganização, com o objetivo de apresentar ao leitor brasileiro um quadro teórico para o estudo sociológico da organização-escola.

Na primeira parte, propõe-se um quadro teórico-conceitual para o estudo da escola e dos fenômenos de democracia, de participação e de autonomia em contexto organizacional e avança-se com uma proposta de análise multifocalizada dos “modelos organizacionais” de escola pública. Os dois primeiros capítulos resultam de uma extensa reorganização e revisão de parte de um texto publicado em 1992 com o título *A escola como organização e a participação na organização escolar* (tese de doutoramento publicada pelo Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho), ao passo que o capítulo terceiro, escrito em 1997, foi inicialmente publicado em 1998 como ensaio autônomo, integrado na segunda edição do livro acima referido.

Na segunda parte, e tomando por base as propostas teóricas antes apresentadas, procedo ao estudo das políticas educacionais de signo modernizador e de feição gerencialista e tecnocrática, bem como das reformas contemporâneas da educação e da escola, destacando a situação ocorrida em Portugal por referência ao contexto internacional. Aqui sinalizo criticamente as orientações políticas de tipo neotayloriano e racionalizador na organização e administração da educação, as reformas da administração das escolas em contextos centralizados, embora referenciadas a concepções de *descentralização* como “controle remoto” e de *autonomia* como “delegação política” e elogio da diversidade da execução periférica das decisões centralmente definidas, problematizando as relações complexas entre lugares, atores e processos considerados centrais ou periféricos na produção de políticas educacionais e de tomada de decisões sobre a escola. Os textos que serviram de base aos capítulos 4, 5 e 6, também alvo de revisão e adaptação a um novo contexto de recepção da obra, foram inicialmente publicados, respectivamente, nos *Cadernos de Ciências Sociais* (Porto, n. 14, 1994, p. 119-39) e na *Revista Portuguesa de Educação* (Braga, v. 8, n. 1, 1995, p. 57-71 e v. 12, n. 1, 1999, p. 57-80).

Fruto de diferentes trabalhos de pesquisa, os primeiros dos quais iniciados há cerca de vinte anos, o livro que agora deixo à consideração do leitor brasileiro não teria sido possível sem as contribuições de muitas pessoas, em número tão elevado que seria impossível referir aqui todos os nomes. Quero em todo o caso agradecer aos meus colegas do Departamen-

mento de Sociologia da Educação e Administração Educacional e aos investigadores integrados no projeto de pesquisa que dirijo no Centro de Estudos em Educação e Psicologia da Universidade do Minho, sob o título *Instituições, Organizações e Contextos Educativos: Políticas, Racionalidades e Práticas*, bem como às instituições de financiamento que apoiaram muitos dos subprojetos e das atividades realizados, com destaque para a Fundação Calouste Gulbenkian e a Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

Registo as contribuições que, ao longo dos anos, tenho recebido de estudantes de doutorado e de mestrado, de Portugal, do Brasil e de países africanos de expressão portuguesa, e agradeço especialmente aos colegas brasileiros que no contexto de reuniões científicas, de seminários e de cursos que tenho orientado em várias Universidades, como a PUC-SP, a Unesp, a Unimep, ou a USP, revelaram generosamente interesse pelos meus trabalhos.

Na Cortez Editora volto a ficar devedor da receptividade e do estímulo de José Xavier Cortez e também das sugestões oportunas de Danilo Morales.

À Ana Paula Barros, agradeço o zelo e a competência que uma vez mais colocou na difícil preparação formal dos vários textos agora incorporados neste livro.

Finalmente, dedico este trabalho ao meu filho, Henrique Lima, que a seu modo vai também conhecendo melhor a organização escolar e vai procurando responder positivamente às exigências organizativas que o trabalho de aluno também pressupõe.

L. C. L.

Braga, abril de 2001.

PARTE I

Para uma sociologia
da escola como
organização educativa

CAPÍTULO 1

O estudo da escola: de *organização burocrática a anarquia organizada*

Introdução

A apresentação e discussão de modelos organizacionais aplicáveis ao estudo da escola como organização é uma das muitas tarefas que, no domínio dos estudos organizacionais, se encontra frequentemente enredada na dificuldade de distinguir com clareza entre modelos normativos e modelos teóricos explicativos. E, no entanto, não importa, neste momento, considerar modelos organizacionais de escola possíveis em relação a um determinado conjunto de variáveis (organização formal, gestão do espaço e do tempo escolares, gestão curricular etc.), nem modelos normativos que argumentem a favor deste ou daquele tipo de organização da escola. Interessa considerar modelos teóricos para o estudo da escola como organização educativa, possibilitando a sua descrição enquanto tal mas, sobretudo, permitindo a sua compreensão e interpretação. Sem a pretensão de isolar completamente os elementos de carácter normativo, tantas vezes presentes mais ou menos sutilmente mesmo nestes quadros teóricos, é importante concentrar este estudo num número limitado de propostas teóricas com o objetivo de seleccionar um modelo, eventualmente uma síntese de modelos, como ponto de partida para a construção de um quadro conceptual adequado ao estudo da escola como organiza-

ção. Este propósito exige um certo grau de simplificação, quer quantitativa quer qualitativa, se atendermos ao elevado número de modelos de análise, e aos seus desdobramentos, que seria teoricamente possível apresentar e considerar.

Farei uma primeira opção em boa parte influenciada pela proposta de estudo de “quatro faces das organizações educacionais”, apresentada por Per-Erik Ellström,¹ considerando os modelos *racional*, *político*, *de sistema social* e *anárquico*, segundo a terminologia do autor. Mas mesmo em relação a esta proposta concentrarei a atenção nos modelos *racional* e *anárquico*, por razões que adiante serão explicitadas.

Num universo teórico marcado pela diversidade dos modelos, das escolas, das perspectivas, raramente possibilitando o seu cotejo em relação aos elementos e aos problemas considerados centrais por cada autor e em cada trabalho, desde logo porque como se sabe a própria definição de problemas não é independente das perspectivas teóricas (alguns só constituem problemas a estudar no quadro de umas e não de outras), o tratamento de síntese empreendido por Ellström tem um inegável interesse. Ao considerar o estudo da escola e ao apresentar uma tipologia de modelos que, mais do que destacar dimensões alternativas ou exclusivas, insiste no seu caráter complementar — *verdade* (dimensão racional), *confiança* (dimensão social), *poder* (dimensão política) e *absurdez* (dimensão anárquica) — aquele autor oferece um valioso instrumento de trabalho. A tipologia apresentada elege os objetivos e as preferências organizacionais, por um lado, e os processos e as tecnologias organizacionais, por outro, como elementos centrais da sua construção. Em relação a cada um destes elementos são consideradas duas variáveis: clareza e consenso partilhado *versus* falta de clareza e/ou desacordo ou conflito, em relação ao primeiro; transparência/clareza *versus* ambiguidade/falta de clareza, em relação ao segundo. Desta forma, o autor pôde construir um quadro (Figura 1.1) de distribuição dos quatro modelos considerados (Ellström, 1983, p. 237). Como modelos mais distintos, em relação às duas variáveis

1. Veja-se o seu estudo *Four Faces of Educational Organizations* (1983) e, para uma aplicação, confrontar com, do mesmo autor, *Rationality, Anarchy, and the Planning of Change in Educational Organizations. A Study of Problem Solving and Planning of Change in Small Work Groups* (1984).

selecionadas, temos o modelo racional (objetivos claros e consensuais e tecnologia clara) e o modelo anárquico (objetivos em conflito e tecnologia ambígua); como modelos mistos temos o político (objetivos em conflito mas tecnologia clara) e o de sistema social (objetivos consensuais mas tecnologia ambígua). A seleção dos elementos *objetivos* e *tecnologias* remete para uma questão central, presente em toda a discussão — a racionalidade e os processos de decisão nas organizações, designadamente na escola.

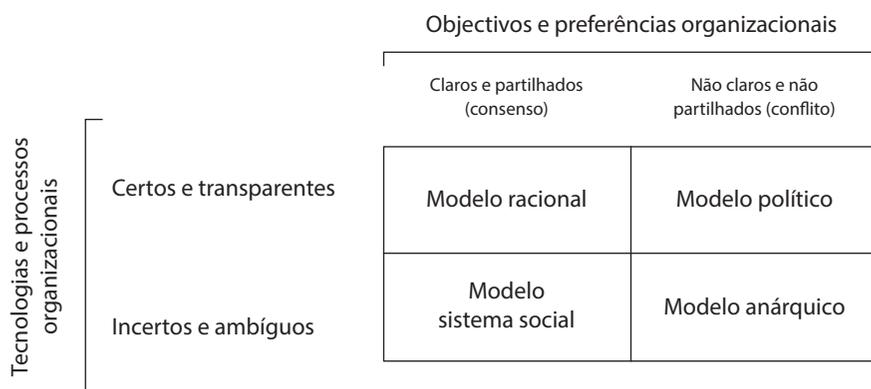


Figura 1.1 Tipologia de quatro modelos organizacionais segundo Per-Erik Ellström (1983, 1984)

O modelo político e o modelo de sistema social

O modelo político realça a diversidade de interesses e de ideologias, a inexistência de objetivos consistentes e partilhados por todos, a importância do poder, da luta e do conflito, e um tipo específico de racionalidade — a racionalidade política.² Embora possa haver algumas dificuldades de aplicação deste modelo ao estudo da escola pública, controlada

2. Uma racionalidade em função dos indivíduos e das suas ações *subjetivamente racionais* que, como Ellström (1984, p. 37), escreve “[...] emphasizes the plurality of goals, interests, and ideologies among the participants in an organization, the occurrence of conflict as a normal condition of

centralmente pelo Estado, em que a mobilização de interesses e de grupos antagônicos se pode tornar mais difícil, seja por falta de espaço de intervenção, seja mesmo devido aos efeitos de socialização para a conformidade, indispensável e funcional num sistema centralizado, ele tem as vantagens de chamar a atenção para a heterogeneidade que caracteriza os diversos atores educativos (tantas vezes apreendidos como grupos homogêneos), para a conflitualidade que pode marcar os seus interesses e as suas ações e, até, para o seu potencial de intervenção e de mudança. Em dadas circunstâncias históricas, em períodos de agitação política e social especialmente intensa, por exemplo, os elementos destacados neste modelo parecem particularmente importantes para o estudo da escola. Mas mesmo à margem de situações de conflito generalizado, outros autores, no quadro de modelos analíticos com diferentes contornos, também não têm deixado de alertar para a importância da perspectiva política, de tipo voluntarista, no que concerne às iniciativas e às margens de liberdade dos atores, mesmo nos mais apertados quadros político-institucionais. Michel Crozier tem sido um dos autores que mais tem chamado a atenção para estes aspectos, através de uma perspectiva neorracionalista, ou de análise estratégica, que parte do princípio de que:

“Um ser humano [...] não tem apenas uma mão [escola clássica] e um coração [escola das relações humanas]. Tem também uma cabeça, o que significa que é livre para decidir e para jogar o seu próprio jogo” (Crozier, 1964, p. 149).

Deste modo, Crozier ainda escreve:

“Os subordinados podem ser considerados agentes livres que discutem os seus próprios problemas e fazem negociações sobre eles, que não só se submetem a uma estrutura de poder, mas também participam nessa estrutura”.³

organizational life, and the use of struggle and bargaining as rational means towards pursuing individual or collective goals”.

3. “Of course, their degree of freedom is not very great, and their conduct, when viewed from outside, may seem to a large extent to be determined by non-rational motivations. But one must never forget that to them it is rational, i.e., adaptive”, prossegue Crozier (*ibid.*, p. 150). Em diferente

Já o modelo de sistema social, que é uma aplicação da teoria dos sistemas, encara os processos organizacionais mais como fenômenos espontâneos, acentuando o seu caráter adaptativo e muito menos a intencionalidade da ação organizacional. Valoriza especialmente o estudo da organização informal, dos processos de integração, de interdependência e de colaboração, admitindo a existência de consenso entre os objetivos (os objetivos são “dados” e não constituem matéria de discussão). A ênfase colocada na integração, de base psicossociológica, privilegia a consideração da *cultura organizacional* e do *clima organizacional*, tendo por isso a vantagem de não se centrar exclusivamente no estudo da morfologia organizacional, embora tenha o inconveniente de atribuir às organizações a atualização de comportamentos e a tomada de decisões, como formas de garantir a sua sobrevivência e a sua autorregulação. Privilegia, portanto, o consenso, a adaptação ao ambiente, a estabilidade. A este propósito escreve David Silverman (1970, p. 39):

“A abordagem de Sistemas realça a forma como a ação das partes é estruturada pela necessidade que o sistema tem de estabilidade e de consenso em torno dos objetivos, e enfatiza o processo de integração e adaptação”.

Adoptando uma perspectiva psicossociológica, na tradição lewiniana, Richard A. Schmuck (1980, p. 169) apresenta a seguinte definição de escola como organização, por referência ao modelo de sistema social:

“A escola é uma organização complexa composta de relações formais e informais entre membros docentes e entre estudantes. Ao passo que é integralmente sujeita às normas da comunidade e a outras importantes condições sociais, os seus alunos e professores criam o seu próprio currículo vivo à medida em que interagem nas salas de aula. Em suma, a escola constitui um sistema social diverso e complexo com um múltiplo de partes interdependentes”.

contexto, William Tyler (1982, p. 15) destaca a tendência para a desburocratização (mais do que para o profissionalismo, segundo defende), vendo-a como uma forma de conspiração tácita entre professores e alunos contra o aparelho administrativo.

Este modelo, tal como o modelo político, está longe de ser dominante nos estudos da escola como organização, embora constitua um quadro de referência bastante utilizado em estudos de caráter mais parcelar, sendo, por vezes, fácil de identificar pelo recurso a metáforas de tipo orgânico, a analogias com a biologia, e até a física, e a exemplos da ecologia, da embriologia etc. Recorde-se que a teoria geral dos sistemas adota um conceito muito amplo de organização — Bertalanffy (1973, p. 45) afirma que “Um átomo, um cristal ou uma molécula são organizações”⁴ —, e por isso recorre tão frequentemente a analogias de tipo biológico, tantas vezes acusadas de enformarem perspectivas positivistas e reducionismos biológicos. Referindo-se à aplicação dessas analogias orgânicas dos sistemas abertos, evolutivos e dinâmicos, Bertalanffy defende-se afirmando (1973, p. 122):

“Isto não implica um ‘biologismo’, quer dizer, uma redução dos conceitos sociais aos conceitos biológicos, mas indica que os princípios dos sistemas se aplicam aos dois domínios”.

Crozier e Friedberg, no entanto, ao referirem-se em particular às perspectivas cibernéticas, que qualificam como reedições de um funcionalismo reprodutor do racionalismo positivista, *a priori* e de lógica normativo-dedutiva, afirmam que:

“[...] *não há sistemas sociais inteiramente regulados ou controlados*. Os atores individuais ou coletivos que os compõem não podem jamais ser reduzidos a funções abstratas e desencarnadas. São os atores de corpo inteiro que, no interior de constrangimentos frequentemente muito pesados que lhes são impostos ‘pelo sistema’, dispõem de uma margem de liberdade que utilizam de forma estratégica nas suas interações com os outros” (Crozier & Friedberg, 1977, p. 25),

4. Outros autores, ao considerarem não só a complexidade organizada dos sistemas, mas também a complexidade caótica, associam a esta imagens da mecânica das partículas e mesmo do princípio da indeterminação (ver, por exemplo, A. Delorenzo Neto, *Sociologia aplicada à administração, sociologia das organizações*, 1985, p. 211-35). Creio que, por mais estimulantes que sejam as comparações, até de um ponto de vista epistemológico, parece problemático generalizar propriedades de nível quântico, microscópico, para o domínio social.

e isto mesmo nas situações mais extremas, nas quais os indivíduos gozaram sempre de um mínimo de liberdade que utilizarão para “bater o sistema” (*ibid.*, p. 36).

O modelo racional/burocrático e o modelo anárquico

Das breves referências ao modelo político e ao modelo de sistema social transita-se para a consideração do modelo racional e do modelo anárquico, que serão privilegiados. Com efeito, em relação ao modelo racional, os primeiros têm sido muito menos utilizados para o estudo da escola como organização. Relativamente ao modelo anárquico ele representa um dos mais recentes desenvolvimentos nos estudos organizacionais. O modelo racional e o modelo anárquico são, de um ponto de vista meramente teórico, modelos mais congruentes, situando-se, em função das variáveis consideradas para a sua construção, em dois polos bem distintos, se não mesmo extremos. Também por esta razão têm exercido uma certa força de atração sobre outros modelos. O próprio Ellström acaba por operar uma tentativa de síntese, agrupando os modelos racional e de sistema social sob a designação de *SI-Model* (social interventionist model), e os modelos político e anárquico sob a designação de *PI-Model* (political-interactive model).⁵ Finalmente, outra razão que me leva a privilegiar aqueles dois modelos (incluindo, não obstante, certos traços dos outros dois) prende-se com o fato de a questão central da racionalidade e da tomada de decisões ser considerada pelos dois com idêntica importância, se bem que caracterizada de forma distinta e mesmo antagônica.

O modelo racional acentua o consenso e a clareza dos objetivos organizacionais (que não constituem matéria relevante para discussão) e pressupõe a existência de processos e de tecnologias claros e transparentes.

As organizações são vistas como formas de realização de objetivos e de preferências, numa visão instrumental centrada na orientação para a

5. Para a caracterização destes modelos ver Per-Erik Ellström, (1984, p. 59-71). Em relação à associação dos modelos racional e de sistema social, também Astley e Van de Ven (1983, p. 248) procedem de idêntica forma, conferindo-lhes a designação de The System-Structural View.

tarefa e na importância das estruturas organizacionais. Deste modo, a ação organizacional é entendida como sendo o produto de uma determinada decisão claramente identificada, ou de uma escolha deliberada, calculada, em suma, racional. Embora o modelo racional não seja exclusivo da burocracia, prefiro designá-lo por modelo burocrático — um modelo que estuda as organizações como organizações burocráticas. Com efeito, a racionalidade não é exclusiva do modelo racional, assume contornos diferentes e está presente em outros modelos e, por outro lado, a burocracia, em sentido weberiano, constitui o modelo mais racional, aquele que afasta erros, afetos e sentimentos (considerados irracionais)⁶ — *desvios em relação ao curso racional da ação*. A este propósito, Max Weber é muito claro ao escrever:

“A experiência tende universalmente a mostrar que o tipo puramente burocrático de organização administrativa — isto é, a variedade monocrática de burocracia — é, de um ponto de vista puramente técnico, capaz de alcançar o mais alto grau de eficiência e é, neste sentido, o meio formalmente mais racional de promover o controle imperativo sobre os seres humanos” (Weber, 1964, p. 337).

A consideração do modelo burocrático ou da organização burocrática como tipo mais puro do modelo racional tem ainda a vantagem de possibilitar a concentração da nossa atenção num modelo teórico e não tanto em modelos normativos em que idênticas acepções de racionalidade estão presentes (o taylorismo e a escola clássica, em geral). Isto não significa assumir a pretensão de isolar completamente os elementos normativos e prescritivos, nesta fase do estudo, mas pelo menos parcialmente convirá tentar conter a erupção de tais elementos. Estou todavia consciente das dificuldades, desde logo patentes na obra de Weber. Ao considerar a burocracia como o tipo mais puro de uma determinada forma de dominação — a dominação legal —, e ao caracterizá-la como uma forma superior em estabilidade, precisão, fiabilidade e alcance, Weber (*ibid.*) não é absolutamente estranho a um certo juízo de valor, pelo menos

6. Judith A. Adkison (1981) qualifica-a como sendo uma ética masculina da racionalidade, da não emotividade, predominante nas organizações.

implícito, que o conduz mesmo a afirmar que: “No campo da administração, a escolha é apenas entre burocracia e diletantismo”.⁷

Outra dificuldade reside no caráter polissêmico da palavra burocracia e nas diferentes conotações que comporta,⁸ bem patentes no diversificado e elevado número de trabalhos dedicados ao estudo da burocracia.⁹ Martin Albrow (1970, p. 84-105), por exemplo, inventaria sete conceitos modernos de burocracia — organização racional (que é aquele que se adota neste momento), ineficiência organizacional, governo de funcionários, administração pública, administração por funcionários, organização, e sociedade moderna¹⁰ — e é exatamente perante uma tão grande diversidade semântica que vai ao extremo de defender a não utilização da palavra.¹¹

Para além deste problema, recorde-se que o conceito weberiano de burocracia é problemático e que a maior parte dos estudos sobre as orga-

7. Ainda a este propósito escreve Weber: “The primary source of the superiority of bureaucratic administration lies in the role of technical knowledge which, through the development of modern technology and business methods in the production of goods, has become completely indispensable. In this respect, it makes no difference whether the economic system is organized on a capitalistic or a socialistic basis” (1964, p. 337-8). Como Abrahamsson (1977, p. 65) escreve para Weber, é inútil tentar evitar a burocracia, e mesmo para se lutar contra ela a burocracia é necessária.

8. Por exemplo, Charles B. Perrow (1981, p. 73) entende que burocracia “[...] é uma palavra que soa mal, tanto para o homem comum como para muitos especialistas em organização”, e Claude Lefort (1979a, p. 271) escreve: “La bureaucratie s’offre à nous comme ce phénomène dont chacun parle et pense avoir quelque expérience et qui, cependant, résiste étrangement à la conceptualisation”.

9. Como escreve David Beetham (1988, p. 9), “Só quem tenha tido o atrevimento de pedir a um computador que forneça uma lista completa de títulos sobre burocracia poderá ter a noção exata da quantidade de papel já gasta na discussão do assunto, rivalizando em volume com a reprodução da própria burocracia”.

10. Já Beetham (1988, p. 12), ao apresentar uma lista não exaustiva, acrescenta-lhes os significados de instituição não de mercado e de organização antidemocrática. Crozier (1964, p. 3) distingue três sentidos de burocracia: governo através de departamentos de estado constituídos por funcionários nomeados, organizados numa hierarquia e dependentes de uma autoridade soberana (Ciência Política); racionalização de atividades coletivas (Sociologia e História — sentido weberiano); e rotinas, complicação de procedimentos, disfunções (uso comum com sentido pejorativo).

11. Albrow (1970, p. 125). Contra esta proposta se insurge Abrahamsson (1977, p. 19), afirmando: “In my view, Albrow’s excellent, broad, and impressively learned book ends in an abrupt and rather defeatist manner”.

nizações, enquanto organizações burocráticas, representam desenvolvimentos daquele conceito. Albrow (1970, p. 40-1) declara que Max Weber nunca definiu burocracia e que este conceito tem de ser construído por inferência, recorrendo às diversas referências feitas por Weber em inúmeras passagens da sua extensa obra. Por outro lado, Nicos P. Mouzelis (1975, p. 45) chama a atenção para que a burocracia, em Weber, não é propriamente uma teoria ou um modelo, mas sim um *tipo ideal* construído através de um processo complexo que constará dos seguintes passos sucessivos: primeiro a seleção e a conceptualização de dados empíricos; seguidamente o exagerar das características selecionadas até ao seu extremo lógico; finalmente, a interconexão de elementos de forma lógica e consistente a fim de formarem um retrato. O resultado de tal processo será a construção de um tipo ideal, abstrato e geral, e não uma mera síntese de características (e muito menos de variáveis) pertinentes, imediatamente operacionalizáveis em termos do estudo das organizações.¹²

É tudo isto que pode explicar que os modelos inspirados em Weber sejam em tão grande número e apresentem tão diferentes características, ora acentuando a eficiência e a inevitabilidade da burocracia, ora destacando as disfunções e as necessidades de ultrapassar o próprio modelo. Em todo o caso, questões como os objetivos organizacionais, a racionalidade e os processos de tomada de decisões concentram sobre si a atenção de todos e pode afirmar-se que, mesmo do quadro multifacetado que caracteriza o modelo burocrático, é possível extrair as grandes linhas de orientação que são marca daqueles elementos. Desde logo a existência de objetivos organizacionais consensuais surge como um dos pressupostos do modelo burocrático ou da burocracia racional. Alvin Gouldner realça com clareza este aspecto, ao escrever:

“Weber admitia que as metas dos diferentes estratos burocráticos eram idênticas — ou, pelo menos, bastante similares — e por isso não as distin-

12. Como escreve Talcott Parsons (1964, p. 13) em relação ao tipo ideal usado por Weber, “It does not describe a concrete course of action, but a normatively ideal course, assuming certain ends and modes of normative orientation as ‘binding’ on the actors. It does not describe an individual course of action, but a ‘typical’ one — it is a generalized rubric within which an indefinite number of particular cases may be classified”.

guiu. A razão disso parece ter sido a utilização da burocracia governamental, aparentemente solidária, como modelo implícito”.¹³

É precisamente uma certa clareza e um certo grau de consensualidade em torno dos objetivos (e também a existência de uma tecnologia relativamente certa e estável) que possibilitam a existência de um sistema de preferências completo e consciente, a partir do qual é possível conhecer virtualmente todas as alternativas ou escolhas possíveis e prever as suas consequências, isto é, decidir racionalmente — decidir intencionalmente de forma a alcançar certas finalidades, através de meios técnicos e de conhecimentos. Neste sentido, a racionalidade burocrática é uma “racionalidade instrumental”, uma “racionalidade técnica”. A razão técnica, que atinge o seu apogeu com o desenvolvimento do capitalismo industrial,¹⁴ é o elemento central da concepção weberiana de racionalidade — uma racionalidade de tipo econômico.¹⁵ O modelo burocrático é, portanto, o modelo de racionalidade típico do *homem econômico*, que acentua o consenso, a certeza e a estabilidade, em suma, a racionalidade objetiva, *a priori*. O *homem econômico* é tendencialmente onisciente, pois não só conhece todos os possíveis cursos da ação, mas também é capaz de antecipar as consequências de cada alternativa. Como escreve Donald Taylor (1965, p. 50), ele está sempre completamente informado, é infinitamente sensível e é racional.¹⁶

13. Mas, prossegue Alvin W. Gouldner (1978, p. 60), “Tivesse ele focalizado a burocracia da fábrica, com suas tensões mais evidentes entre supervisores e supervisionados [...], e teria ele considerado imediatamente que uma norma dada poderia ser racional ou vantajosa para a consecução dos fins de um estrato, digamos o gerencial, mas poderia não ser racional ou vantajosa para os trabalhadores”.

14. A este propósito, escreve Herbert Marcuse (1973, p. 13): “[...] a ideia, especificamente ocidental, de Razão incarna-se num sistema intelectual e material (uma economia, uma tecnologia, um ‘modo de viver’, uma ciência, uma arte), que alcança o seu mais elevado ponto de desenvolvimento no capitalismo industrial”.

15. Acerca da burocracia escreve Claude Lefort (1979a, p. 281): “L’élimination en son sein des rapports personnels, la subordination de toutes les activités à l’application d’une norme liée à une finalité objective font d’elle un modèle de rationalité économique établi par le capitalisme industriel. Max Weber n’hésite donc pas à formuler un jugement de valeur sur la bureaucratie moderne en déclarant qu’elle est supérieure d’un point de vue technique à toutes les autres formes d’organisation”.

16. O autor não deixa, contudo, de acrescentar: “That this assumption is unrealistic is clear”.

O modelo burocrático, quando aplicado ao estudo das escolas, acentua a importância das normas abstratas e das estruturas formais, os processos de planejamento e de tomada de decisões, a consistência dos objetivos e das tecnologias, a estabilidade, o consenso e o caráter *preditivo* das ações organizacionais.¹⁷ É, de resto, o modelo de análise predominante nos estudos sobre a escola, apesar das crescentes críticas que lhe vêm sendo dirigidas, e de algumas dificuldades na própria aplicação do modelo à escola.¹⁸

Quando, em relação à escola como em relação a outras organizações, fazemos a pergunta que nos é sugerida por Karl E. Weick (1976, p. 1), “Como é que uma organização prossegue fazendo aquilo que faz e com que consequências para os seus membros, processos, produtos e persistência?”. A resposta clássica, invariavelmente, será do gênero (*ibid.*):

“ [...] uma organização faz o que faz devido a planos, seleção intencional de meios que fazem com que a organização persiga os objetivos, e tudo isto conseguido através de procedimentos racionalizados, tais como análise de custo-benefício, divisão do trabalho, áreas especificadas de descrição, autoridade, descrição de funções, e um sistema consistente de avaliação e retribuição”.¹⁹

Para além do fato de se sugerir um excesso de unidade, de integração, de consenso e de coordenação, “O único problema deste retrato é que ele é por natureza raro”, acrescenta Weick. Trata-se, com efeito, de assinalar as mais importantes limitações do modelo burocrático e da racionalidade burocrática, o que tem sido levado a cabo por diversos autores. Ao rigor do planejamento e do modelo de decisão racional, opõem Michel Crozier e Erhard Friedberg (1975, p. 15) os “efeitos de organização ou de sistema”, admitindo que as nossas ações se arriscam a resultar no oposto daquilo que, à partida, procuravam alcançar.

17. Ver, por exemplo, a caracterização do estudo das escolas enquanto burocracias apresentadas por L. A. Bell (1980, p. 185-186).

18. Como escreve William Tyler (1982, p. 6), “It is perhaps difficult to consider the school as a bureaucracy but this model has informed many of the treatments of the school as an organization”.

19. Procurando escapar a este tipo de respostas, Michel Massenet (1975, p. 62) prefere acentuar as diferenças entre as organizações públicas, que qualifica como “organizações pluridimensionais”, e outras organizações, insistindo em que aquelas têm uma racionalidade própria que não permite facilmente a adoção de “critérios indiscutíveis de gestão”.

Em relação às organizações educacionais, escreve Arthur E. Wise (1982, p. 79) que os decisores educativos se comportam como se as escolas operassem de acordo com o modelo racionalista, isto é, selecionando objetivos, implementando programas para os alcançar e avaliando a sua realização, mas

“O que pode estar errado com o modelo racionalista é que aqueles que tentam mudar ou controlar as escolas, por referência a esse modelo, estejam implicitamente a basear as suas ações num conjunto de assunções que podem ser diferentes das assunções, opiniões e teorias sob as quais as escolas realmente operam”.

E, no tocante aos objetivos educacionais, depois de admitir a existência de contradições entre eles, dentro do sistema de ensino e entre os seus diversos agentes, Ivor Morrish (1981, p. 79) é peremptório ao afirmar: “Não há dúvida de que os objetivos são confusos, e é frequente a inexistência de acordo quanto à sua natureza entre o corpo docente, os pais e as autoridades”.

É a racionalidade burocrática que é posta em causa, quer em termos da sua aplicabilidade ao funcionamento da escola, quer em termos de modelo de análise para o seu estudo. Herbert A. Simon e James G. March foram dos primeiros a apontar algumas limitações a este modelo (o primeiro desde 1947), escrevendo:

“A maior parte das tomadas de decisão humanas, individuais ou organizacionais, reportam-se à descoberta e à seleção de escolhas satisfatórias; somente em casos excepcionais elas se reportam à descoberta e à seleção de escolhas ótimas” (March & Simon, 1979, p. 138).

É o caráter heurístico da racionalidade que é assinalado, bem como a importância da distinção entre “normas de satisfação” e “normas de otimização”. As primeiras justificam os conceitos de “racionalidade de satisfação”, enquanto as segundas são apanágio da racionalidade clássica, de tipo econômico.²⁰

20. A propósito desta distinção escreve Crozier (1979a, p. XI): “Dans le cadre de la théorie rationaliste classique de l’action, on considère que l’homme recherche la solution optimale et qu’il doit

A racionalidade objetiva, típica do *homem econômico*, é contrastada com uma racionalidade subjetiva, própria do *homem administrativo* (Simon). Este constrói um modelo simplificado da realidade e comporta-se racionalmente em função desse modelo e em função do conhecimento limitado das diversas alternativas e das suas diversas consequências. Perante a certeza e a pretensa infalibilidade dos princípios normativos, absolutos, do tipo *the one best way*,²¹ opõe-se agora uma perspectiva em que a simplificação, como base do comportamento racional, é claramente assumida.²²

As decisões parecem, portanto, sujeitas a juízos de valor, em vez de emergirem como as únicas e as melhores decisões que, pela sua superioridade,

exister quelque part une solution optimale. Ce que March et Simon montrent à partir de quelques recherches, c'est que si l'on veut être réaliste, il faut considérer que dans la vie économique ni l'entrepreneur ni l'agent d'exécution ne recherchent la solution optimale; chacun s'arrête consciemment ou non à la première solution satisfaisante qu'il découvre et ses critères de satisfaction dépendent à la fois de ses valeurs et de sa perception de la réalité".

Em relação ao conceito de "satisfação" desenvolvido por Simon, é importante considerar a advertência de Donald W. Taylor (1965, p. 62): "The concept of satisfying should not be misinterpreted to imply that an individual confronted simultaneously with several alternatives will fail to pick the optimal one, selecting instead one less than optimal but one which met the minimum standard with which he approached the choice situation".

21. Alain Touraine (1981, p. 103), por exemplo, afirma: "A organização do trabalho já não corresponde a princípios considerados absolutos, e já ninguém acredita na *one best way*, no bom método único de que se reclamava o taylorismo. Pelo contrário, as melhores formas de organização parecem hoje ser as que mais reduzem a rigidez: a organização não mais deve criar a ordem, mas favorecer a mudança".

22. Cf. J. G. March e H. A. Simon, (1979, p. 165), onde se retomam as críticas ao modelo clássico de racionalidade apresentadas por Herbert A. Simon em 1947 (ver *El Comportamiento Administrativo*, 1970), designadamente: definições da racionalidade (p. 73-4), limites da racionalidade (p. 39-40) e racionalidade do indivíduo e do grupo (p. 229-30). Ver ainda, do mesmo autor, o capítulo intitulado *A Racionalidade Econômica: Artificio Adaptativo*, in *As ciências do artificial* (1981, p. 59-102), e também o seu ensaio *A razão nas coisas humanas* (1989), sobretudo as perspectivas da racionalidade: *a teoria USE* (utilidade subjetiva esperada), *a racionalidade limitada*, *a racionalidade intuitiva* e *a racionalidade como adaptação evolutiva*. Para uma crítica às "doutrinas neorracionalistas", e a H. A. Simon em particular, ver o trabalho de Lucien Sfez (1990), em que o autor afirma que, apesar dos avanços de Simon e do seu conceito de "racionalidade limitada", uma "brecha na monorracionalidade", este é ainda insuficiente para transitar para a "multirracionalidade" (p. 232-3): "É sempre dentro de uma única racionalidade que Simon raciocina sem nunca se interrogar se os próprios valores não devem ser discutidos e se novos valores não poderão arrastar uma ou outras lógicas para cada novo sistema" (p. 214). Ver, ainda, do ponto de vista da análise política da democracia a crítica às teorias "neoutilitaristas" por Alessandro Pizzorno (1986).

ridade técnica e racional, se impõem ao próprio decisor (objetivo).²³ À certeza sucede-se a incerteza e uma certa indeterminação, à objetividade a subjetividade, e à otimização a satisfação.

Estes e outros elementos encontram-se geralmente ausentes das imagens de escola enquanto organização burocrática. Insiste-se mais na rigidez das leis e dos regulamentos, na hierarquia, na organização formal, na especialização e em outros elementos que são comuns às grandes organizações consideradas burocráticas. E, neste sentido, a escola, como qualquer outra organização de grande dimensão, é burocratizada ou, como escreve Charles B. Perrow “[...] apresenta padrões de comportamento mais ou menos estáveis, baseados numa estrutura de papéis e de tarefas especializadas. A burocracia, neste sentido, constitui apenas outra definição de estrutura”, é uma tecnologia de rotina (Perrow, 1981, p. 73). O estudo da escola como organização burocrática tende, assim, a transferir para a escola dimensões características das organizações burocráticas, desde a rigidez (assinalada por Robert Merton), passando pela delegação de autoridade, a departamentalização e a especialização (assinaladas por Philip Selznick), até aos desempenhos mínimos aceitáveis, consagrados por regras universais e abstratas (assinalados por Alvin Gouldner), considerando muito menos, ou mesmo não considerando, a importância dos conflitos organizacionais, a definição problemática dos objetivos, as dificuldades impostas por uma tecnologia ambígua e as estruturas informais. É que estes elementos são já parte integrante de um outro universo, um universo não oficial, muitas vezes constituído à margem de leis e de regulamentos, que o modelo burocrático não contempla. Conforme David Beetham chama a atenção, a dimensão informal está ausente no modelo de Weber e, no entanto, “Se o poder característico dos superiores é para tomar iniciativas, o poder dos subordinados pode ser usado para modificar, atrasar ou obstruir essas iniciativas” (Beetham, 1988, p. 35).

23. A este propósito, escreve Peter F. Drucker (1970, p. 146): “A decision is a judgment. It is a choice between alternatives. It is rarely a choice between wrong and right. It is at best a choice between ‘almost right’ and ‘probably wrong’ — but much more often a choice between two courses of action neither of which is probably more nearly right than the other”.

Só que o modelo burocrático concentra-se quase exclusivamente no estudo das “versões oficiais da realidade”, ignorando que “[...] as coisas não são o que parecem ser”, para parafrasear Peter L. Berger (1983, p. 32). Contudo, uma sociologia das organizações não poderá quedar-se pelo estudo apenas da morfologia organizacional, das estruturas formais do poder; terá de considerar também a estrutura informal, aquela “[...] que não se encontra descrita nos estatutos e que raramente aparece nos jornais” (1983, p. 43), em suma, a “rede informal” das organizações.²⁴ O estudo daquilo que acontece nas organizações, designadamente na escola, mais do que o estudo daquilo que é suposto acontecer, ou que deve acontecer, tem evidenciado um certo grau de desconexão, ou de disjunção, entre o modelo burocrático racional e a realidade, o que tem conduzido vários autores a considerar aquele como um modelo simplista, tantas vezes empenhado em, através de esquemas do tipo “reflexo”, salientar o funcionamento da escola em função, e por referência apenas, de padrões normativos. A ruptura com este tipo de determinismos organizacionais tem permitido desfazer certos equívocos e certas imagens estereotipadas acerca da ação organizacional e do seu caráter racional e sistemático. Na verdade, como escreve David R. Hampton (1983, p. 8):

“Embora palavras como planeamento, organização, direção e controle evoquem imagens de que a administração seja reflexiva, racional e sistemática, há pesquisadores que gastaram um bom tempo observando gerentes em ação, e que chegaram à conclusão de que, na realidade, a administração é mais refletida do que reflexiva, mais emoção do que racionalidade e mais caótica do que sistemática”.

Onde se espera encontrar a racionalidade e o planeamento rigoroso, encontra-se, por vezes, uma realidade bem diferente, embora fre-

24. Conforme lembra Berger (1983, p. 45), “Ao esquema oficial de organização sobrepõe-se uma rede muito mais sutil, muito menos visível, de grupos humanos, com suas lealdades, preconceitos, antipatias e, principalmente, códigos de comportamento”. Michel Crozier, adotando como exemplo a empresa, também afirma que ela “[...] é composta de todo um conjunto de feudalidades, de redes de cumplicidade, de pequenos segredos e arranjos particulares. O seu jogo é em grande parte um jogo de proteção mútua, que só perturba muito superficialmente as intervenções de direções gerais, também muito menos racionais do que se costuma crer” (1983, p. 55).

quentemente envolta pela retórica da racionalidade, isto é, pelo emprego retrospectivo da racionalidade, ou pela racionalidade *a posteriori*, como forma de legitimação, de procura de argumentos, depois da tomada de decisões.²⁵

Muitas destas considerações, mais ou menos dispersas até há alguns anos, foram ultimamente retomadas e consideradas de forma um pouco mais sistemática e organizada em redor de algumas designações, dentre as quais se destaca a de “anarquia organizada”. Esta metáfora, criada por Cohen, March e Olsen (1972), cobre um conjunto de diferentes conceitos e metáforas que têm vindo a ser propostos por vários autores e, em relação ao quadro de síntese apresentado por Ellström (1983), pode caracterizar-se por constituir um modelo em que os objetivos são considerados pouco claros e em conflito, e as tecnologias são consideradas ambíguas e incertas, isto é, pela imagem contrária à do modelo racional ou burocrático. Parte-se do princípio de que qualquer organização, e especialmente as organizações educativas e outras organizações públicas, pode ser entendida, pelo menos parcialmente, como uma anarquia organizada, ou seja, como uma organização em que poderemos encontrar três características gerais, ou três tipos de ambiguidade:

- 1) objetivos e preferências inconsistentes e insuficientemente definidos e uma intencionalidade organizacional problemática;
- 2) processos e tecnologias pouco claros e pouco compreendidos pelos membros da organização;
- 3) participação fluida, do tipo *part-time*.

25. É para este fenómeno que Richard H. Brown nos chama a atenção: “[...] rationality, rather than being the guiding rule of organizational life, turns out to be an achievement — a symbolic product that is constructed through actions that in themselves are nonrational. We could even say that the dichotomy between rationality and nonrationality is itself ultimately unfounded, emerging mainly from the legitimacy in our culture of ‘rational’, and the illegitimacy of ‘nonrational’ conduct” (Brown, 1978, p. 370).

Wise vai mais longe, através do conceito de “hiperracionalização”, afirmando: “When the relationship between means and ends is not known and bureaucratic rationalization persists, we shall say that we are witnessing the phenomenon of hyperrationalization — that is, an effort to rationalize beyond the bounds of knowledge” (Wise, 1982, p. 65).

Em relação aos objetivos, escrevem aqueles autores:

“A organização opera na base de uma variedade de preferências inconsistentes ou deficientemente definidas. Pode ser melhor descrita como uma vaga coleção de ideias, mais do que como uma estrutura coerente; descobre as suas preferências através da ação mais do que age na base de preferências”.²⁶

A segunda propriedade característica das anarquias organizadas é a falta de clareza da sua tecnologia:

“Embora a organização consiga sobreviver e até mesmo produzir, os seus próprios processos não são compreendidos pelos seus membros. Opera na base de procedimentos de simples tentativa-erro, do resíduo da aprendizagem de acidentes da experiência passada, e de invenções pragmáticas de necessidade”.²⁷

Finalmente, a participação fluida:

“Os participantes variam na quantidade de tempo e esforço que dedicam a diferentes domínios; o envolvimento varia de uma ocasião para outra. Como resultado, as fronteiras da organização são incertas e mutáveis; as audiências e os decisores para qualquer tipo particular de escolha mudam caprichosamente”.²⁸

A aplicação desta perspectiva ao estudo da escola (de resto a escola é entendida como um caso típico de anarquia organizada, em relação a

26. Cf. Cohen, March & Olsen (1972, p. 1). Ao referir-se especificamente à escola escreve March, em outro lugar: “[...] goals seem to shift over time; they seem to vary from one part of the organization to another; they seem to be stated in terms that are hard to translate into action” (March, 1980, p. 438).

27. No tocante à escola, escreve March (1980, p. 438): “Although we know how to create an educational institution, to staff it, and to specify an educational programme for it, we do not know much about the process by which it works. We do not, in general, know what will happen if we make changes; we do not, in general, know how to adapt the standard system to nonstandard students or situations”.

28. No que concerne à escola, segundo March, “Participants come and go. Students, teachers, and administrators move in and out. There is even more turnover in other participants or potential participants. Parents, individually and collectively, are erratic in their involvement; community leaders sometimes ignore the schools, sometimes devote considerable time to them; governmental agencies are active, then passive” (March, 1980, p. 438).

muitas das suas características) tem suscitado diferentes reações. William Tyler, por exemplo, embora admitindo as vantagens de se considerar que o modelo racional tem uma utilidade relativamente reduzida e, com outros autores, admitir que a escola apresenta uma conexão relativamente fraca entre objetivos, tecnologias e estrutura, entende que esta perspectiva é demasiado radical,²⁹ sendo de opinião que a imagem que emerge da escola, no quadro deste modelo, é talvez uma imagem de desorganização, mais do que de organização, o que claramente contradiz o pensamento de March (1980, p. 439), que afirma com clareza:

“As anarquias organizadas não são más organizações. Não são incomuns. Na verdade, são bastante comuns. Situações de decisão envolvendo objetivos problemáticos, tecnologia não clara, e participação fluida, são familiares a todos os tipos de organização”.³⁰

A imagem de anarquia organizada não envolve um juízo de valor ou uma apreciação negativa, embora a expressão possa, à primeira vista, sugeri-lo. Não pretende caracterizar situações de exceção, nem sequer se assume como modelo explicativo de todas as organizações e de todas as partes e componentes de uma organização. O que é afirmado por Cohen, March & Olson (1972, p. 1) é que: “Uma teoria da anarquia organizada descreverá uma parte de praticamente todas as atividades da organização, mas não as descreverá a todas”.

Menos dúvidas parecem ter sido despertadas em outros autores que, pelo contrário, recorreram ao contraste entre os dois modelos para empreenderem estudos comparativos e recolherem dados empíricos. William Firestone e Robert Herriot (1982), por exemplo, estudaram treze escolas primárias e secundárias, tendo concluído que as escolas primárias apresentavam mais características do modelo burocrático — conjunto

29. Segundo Tyler (1982, p. 30), “If we were to find an alternative to the rational approach for schools, then perhaps one does not need quite a drastic revision”.

30. Também L. A. Bell (1980, p. 187) escreve: “The anarchic organisation is not, as its name imply, a formless or unpredictable collection of individuals. Rather it is an organisation with a structure of its own which is partly determined by external pressures and partly a product of the nature of the organisation itself. It is anarchic in the sense that the relationship between goals, members and technology is not as clearly functional as conventional organisation theory indicates that it will be”.

determinado de fins, estrutura formal de controle, integração de diferentes departamentos através de regras, comunicação vertical e outras características de um “sistema fechado”. Pelo contrário, no que às escolas secundárias diz respeito, afirmam que o modelo de anarquia organizada é aquele que melhor as caracteriza, tendo encontrado uma liderança menos autocrática e mais *laissez-faire* e, sobretudo, uma “lógica de confiança”, ou uma “presunção de competência”.³¹

Conclusões que são reforçadas por outro estudo posterior, em que os mesmos autores estudaram cento e onze escolas dos estados de Pensilvânia e de Nova Jersey e onde as escolas secundárias, por comparação com as primárias, apresentavam menor consenso em relação aos objetivos e menor centralização da influência por parte dos administrados (Firestone & Herriot, 1984).

Mas a ambiguidade organizacional, característica da imagem da anarquia organizada, é ainda desenvolvida através do recurso a outras metáforas. Por exemplo, a metáfora do modelo de *garbage can* (caixote do lixo) de decisão ou escolha organizacional que Cohen, March & Olsen (1972, p. 2) caracterizam da seguinte forma:

“Para compreendermos processos no interior das organizações, podemos ver uma oportunidade de escolha como um caixote do lixo no qual vários tipos de problemas e de soluções são depositados pelos participantes à medida que são engendrados. A mistura de lixo num caixote específico depende da mistura de caixotes disponíveis, dos rótulos colocados nos caixotes alternativos, do lixo que está a ser produzido num dado momento, e da velocidade com que o lixo é apanhado e removido de cena”.

A utilização desta imagem, no mínimo um pouco estranha, tem no entanto a vantagem de chamar a atenção para a falta de intencionalidade de certas ações organizacionais e de contrapor ao modelo burocrático e

31. “This confidence is not based on an inspection of activities, but rather on the knowledge that the person or activity in question is properly certified or accredited. The certification process itself takes on sacred properties and is not questioned. As long as the logic of confidence applies, a person can do his or her work with the knowledge that others will not interfere. As a result, the school’s work gets done” (Firestone & Herriot, 1982, p. 43).

ao seu conhecido circuito sequencial — identificação do problema, definição, seleção da solução, implementação e avaliação — um outro modelo no qual as soluções resultam frequentemente de um conjunto de elementos relativamente independentes e desligados uns dos outros, ou mesmo de elementos acidentais.³²

Não se trata, portanto, de caracterizar todos os processos de decisão nas organizações, mas de romper com o caráter exclusivo do modelo burocrático de racionalidade e com a ideia de que só é possível agir e procurar uma resposta depois de se ter formulado a pergunta com clareza, quando, pelo contrário, não se sabe muitas vezes qual é a questão, em termos de problemas organizacionais, se não quando se conhece a resposta.

Esta metáfora, ao pressupor a existência de elementos organizacionais relativamente independentes ou desligados uns dos outros (ao contrário do que acontece com os modelos de sistema social e burocrático), chama a atenção para outros aspectos relevantes reunidos em torno de outra imagem: a de *loosely coupled systems* (sistemas debilmente articulados). Designadamente a escola tem sido vista como um sistema *loosely coupled*, isto é, como uma organização em que muitos dos seus elementos são desligados, se encontram relativamente independentes, em termos de intenções e de ações, processos e tecnologias adoptados e resultados obtidos, administradores e professores, professores e professores, professores e alunos etc. Como escreve Weick (1976, p. 3):

“[...] pode dar-se o caso de o gabinete de orientação estar debilmente articulado com o gabinete de direcção. A imagem é a de que o diretor e o conselheiro de orientação estão de certa forma ligados, mas cada um conserva uma certa identidade e separação, e a sua ligação pode ser circunstancial, infrequente, fraca nas suas implicações, não importante e/ou lenta a responder”.

32. Como March escreve (1980, p. 439), “Almost all of our current ideas about intelligent decision-making relate actions to preexistent goals that are clear and widely shared. A manager is directed first to determine his goals and then to act. Such behaviour is often possible and useful, but it is not always so”.

Admitindo-se que algumas partes e que certos componentes das organizações possam permanecer direta e estreitamente dependentes e interligados (e como tal passíveis de forte racionalização), admite-se, porém, que não será o caso de outros que, por esse fato, não serão passíveis de análise por meio do modelo burocrático. Perante a novidade desta proposta e a eventual estranheza do analista, escreve Weick (*ibid.*):

“As organizações como sistemas debilmente articulados podem não ter sido reconhecidas antes pela razão de ninguém acreditar nelas ou de permitir-se acreditar nelas. É concebível que a preocupação com estruturas racionalizadas, ordenadas, eficientes, coordenadas, tenha cegado muitos práticos, tanto como investigadores, relativamente a algumas propriedades atrativas e inesperadas de menos racionalizados e menos articulados conjuntos de eventos”.³³

Mas, com efeito, já anteriormente tinham sido esboçadas imagens semelhantes, insistindo na autonomia estrutural da escola, nas imagens de “mundo vazio” e no caráter excepcional das relações de causalidade, ou até mesmo em muitas das críticas à burocracia que apontavam desconexões entre as estruturas, as tecnologias e o trabalho técnico, e entre este e os resultados obtidos. Esta perspectiva pós-racionalista é implicitamente sugerida numa “lei” clássica: a *Lei de Parkinson* (ou *Lei da pirâmide em ascensão*), baseada em dois princípios:

- 1) um funcionário pretende multiplicar subordinados, e não rivais;
- 2) os funcionários geram trabalho uns para os outros (Parkinson, 1986, p. 15).

Ao analisar as estatísticas da marinha britânica, Parkinson pôde concluir que, apesar da existência de menos navios e de menos oficiais, os funcionários administrativos aumentavam; o mesmo sucedia com o número de funcionários da administração colonial: à medida que o império diminuía, aumentava o número de funcionários, o que levou

33. Ver também William A. Firestone (1985), *The Study of Loose Coupling: Problems, Progress, and Prospects*.

Parkinson a concluir que o número daqueles e a quantidade de trabalho não se encontravam, de forma alguma, relacionados.³⁴

Poderiam ser referidos outros exemplos que contrariam a perspectiva tradicional quanto à conexão e interdependência dos elementos organizacionais, relativamente mais fácil de encontrar numa linha de montagem (eventualmente também numa organização militar, através de uma forte cadeia de comando), do que em organizações de serviços, ou em escolas.³⁵ Em relação às escolas, pelo contrário, esta perspectiva poderá ter a vantagem de nos fazer lembrar que, por mais poderosos que os controles político-administrativos possam ser, mesmo no contexto de uma administração burocrática centralizada, os atores educativos gozam sempre de uma certa margem de autonomia e, como escreve Schmuck (1980, p. 185), “Os professores, em particular, podem permanecer insularizados face a pressões administrativas e a tentativas da comunidade para influenciar as escolas”.³⁶

Em suma, o modelo de anarquia organizada desafia o modelo bem instalado da burocracia racional, não por procurar sobrepor-se-lhe, mas por procurar competir com ele na análise de certos fenômenos e de certas componentes das organizações. Ao modelo sério, quase sagrado, da racionalidade tradicional, o modelo anárquico opõe a “loucura sensata”, ou o “disparate razoável” (*sensible foolishness*) apontado por March e Olsen (1976, p. 76): “Indivíduos e organizações necessitam de formas de fazer

34. Também Herbert A. Simon, em 1947 (*El comportamiento administrativo*, 1970, p. 62), antecipa a ideia de “desconexão”: “Con frecuencia las relaciones entre las actividades de la organización y los objetivos últimos son oscuras, los objetivos últimos están formulados de manera incompleta, o existen conflictos y contradicciones internos entre los objetivos últimos o entre los medios elegidos para conseguirlos”.

35. Os problemas de conexão entre a produção e a recepção de comunicações formais, e mesmo de normativos, podem constituir outro exemplo. A este propósito, Andrew Dunsire chamou a atenção para as dificuldades de comunicação nas organizações, para a utilização de diferentes códigos e linguagens consoante os níveis hierárquicos, para a diversidade e para as dificuldades de interpretação que, frequentemente, exigem “tradução” (Dunsire, 1978a, p. 175-8, v. I).

36. Ideia que também está presente em Crozier (1979b, p. 274) quando este afirma: “Le monde de l’éducation, clos sur lui-même, ne cherche qu’à se protéger contre ceux que pourrait menacer son monopole: enseignement privé, formation permanente, enseignement agricole, intervention des entreprises, intervention des parents”. Para uma análise da questão do controle organizacional na escola, com base no conceito de *loose coupling*, veja-se Ronald G. Corwin (1981).

coisas para as quais não têm uma boa razão. Nem sempre. Não usualmente. Mas por vezes. Precisam de agir antes de pensar”.

Desta feita, realça-se o caráter experimental e heurístico do processo de tomada de decisões, o risco inerente ao *jogo* como suplemento da razão.³⁷

Acontece que um dos desafios mais importantes que nos é colocado é o de atendermos às eventuais áreas de funcionamento da escola enquanto organização burocrática, integrada num sistema de ensino, público, tradicionalmente centralizado, no qual, aparentemente, mesmo os mais pequenos detalhes se encontram regulamentados universalmente, sendo contudo capazes de evitar explicações simplistas, de tipo determinista. Então a escola só poderia ser caracterizada por *refletir* os constrangimentos normativos, e outros, que lhe são impostos unilateralmente. Ou mesmo, perante a descoberta de eventuais rupturas com certas orientações normativas, esperadas, escapar à tentação fácil de as qualificar como apenas desvios, desajustamentos, ou disfunções burocráticas.

Ora, é exatamente a este nível que o modelo anárquico nos pode ser útil, pelo menos para se tentar estabelecer um certo contraponto em relação àquele tipo de explicações. Atendendo, assim, aos contributos do modelo burocrático e do modelo anárquico (e mesmo a certos elementos que têm atraído dos outros modelos), procurando operar uma articulação que, embora se apresente relativamente difícil, valerá a pena tentar, em função dos benefícios de análise que é legítimo esperar.

A escola no sistema educativo centralizado

A tradicional centralização política e administrativa e o correspondente controle político-administrativo da escola, sem tradição de autono-

37. “Play relaxes that insistence to allow us to act ‘unintelligently’ or ‘irrationally’, or ‘foolishly’ to explore alternative ideas of purposes and alternative concepts of behavioral consistency. And it does this while maintaining our basic commitment to the necessity of intelligence” (March e Olsen, 1976, p. 77). Para o estudo de algumas repercussões ao nível da teoria da mudança organizacional veja-se Karl E. Weick (1984, p. 375-408) e ainda William A. Firestone e Robert E. Herriot (1981, p. 221-260).

mia, configuram um “centralismo educativo”³⁸ comandado por um aparelho administrativo central (o Ministério da Educação) que todos atacam (e que a ninguém parece agradar), mas que tem resistido obstinadamente mesmo aos propósitos reformistas dos seus responsáveis políticos.³⁹ É, neste sentido, uma imagem do poder da burocracia, capaz de contrariar o poder político democrático e de se eximir, aparentemente, aos cursos da decisão política. Neste quadro, tanto cidadãos quanto responsáveis políticos seriam vítimas de um sistema impiedoso, supra-humano, que a mais férrea vontade política não tem sido suficiente para alterar — uma forma de organização que a ninguém serviria a não ser, eventualmente, a uma pequena elite de altos funcionários (uma elite de burocratas).⁴⁰ Porém, as imagens não se quedam aqui. A imagem da bu-

38. Expressão tomada de Manuel Lucas Estêvão, que esclarece: “As ideias e os valores dominantes desde o século passado, aquilo a que se tem chamado ‘ideologia do industrialismo’, levaram à criação das instituições políticas educativas inspiradas nos paradigmas industrial e militar com raízes, no que à administração pública diz respeito, no modelo napoleônico. As ideias do livre-arbítrio e de atavismo negam a influência do meio no indivíduo. O Estado é a sede ‘iluminada’ do poder oposta à ‘barbárie da província’. Os aparelhos jurídico-administrativos do Estado administram a justiça e a educação de maneira ‘igual para todos’. Assim nascem e se desenvolvem os modelos e os sistemas educativos únicos para todo o território do Estado” (M. L. Estêvão, 1982, p. 119). João Formosinho falou de “centralismo burocrático”, afirmando que a administração do sistema escolar é ainda mais centralizada do que o comum da administração pública, e analisou exaustivamente as áreas sobre as quais essa centralização mais se tem feito sentir, numa perspectiva sincrônica e diacrônica. Ver, sobretudo, os seus trabalhos *A Renovação Pedagógica numa Administração Burocrática Centralizada* (Formosinho, 1984) e a sua dissertação de doutoramento intitulada *Educating For Passivity — A Study of Portuguese Education (1926-1968)* (Formosinho, 1987a). Ver também a análise conduzida por Jorge Carvalho Arroiteia (1984) e a sua crítica ao “centralismo vigente”.

39. Recorde-se que as críticas à burocracia e aos burocratas, por parte de responsáveis políticos, vêm de longe. Já Oliveira Salazar, em discurso proferido em 1940, se insurgia contra o burocrata da administração pública, a quem contrapunha o “velho tipo de funcionário”, minucioso e dedicado, um servidor militante da causa pública (Salazar, 1959, p. 280-5); no que à educação diz respeito, tornou-se frequente a crítica à burocracia e ao centralismo do Ministério da Educação por parte dos respectivos ministros; ver, a título de exemplo, a entrevista do então ministro da educação João de Deus Pinheiro (1985, p. 9-12) a Pedro Garcia Rosado, intitulada *O Ministério é excessivamente grande*; o *Programa do XI Governo Constitucional: Ministério da Educação* (1987, p. 168-169) e o *Discurso do Ministro da Educação, Roberto Carneiro, aquando da Apresentação do Programa do XI Governo Constitucional* (Carneiro, 1987, p. 8).

40. Contrariando, assim, a pretensa neutralidade burocrática dos altos funcionários administrativos, transformados desta forma em agentes políticos. Trata-se, de resto, de uma inconsistência que tem sido notada a propósito do conceito weberiano de burocracia enquanto tipo de dominação legítima. A propósito, escreve Frank Parkin: “If bureaucracy does attempt to exercise domination it usurps the authority of a nominally superior body. In other words it uses its power illegitimately.

rocracia como *imperium in imperio*, por oposição ao poder político, é confrontada com a imagem inversa que destaca o seu conceito instrumental (funcional), ao serviço de uma dada orientação política, designadamente de uma política antidemocrática. Subordinada à lei, a burocracia funcionará não somente para obedecer às diretrizes daquela mas também, como recorda Neto (1985, p. 210-211), “[...] para defini-las mais precisamente do que a legislação será capaz, elaborando os meios adequados para cumpri-las do melhor modo possível”. Considera-se, desta feita, a relativa eficácia da burocracia (embora não necessariamente a sua eficiência) por ser capaz de traduzir operacionalmente, em termos administrativos, uma orientação ou um programa político.⁴¹ Finalmente, a administração centralizada do sistema de ensino é ainda percebida como burocrática no sentido em que é *gigantesca e inflexível, irracional e incoerente, ineficaz, ineficiente* etc.⁴²

Quer seja perspectivada enquanto poder (ou contra-poder), quer seja enquanto instrumento organizacional de ligação entre a estrutura política e o funcionamento da organização, ou ainda como sinónimo de disfuncionalidade (*disburocracia*), a burocracia representa um tópico a que dificilmente se pode escapar na análise da administração do sistema de ensino. Sistema que, consensualmente, tem sido apelidado de burocrático, tomando por referência as perspectivas antes indicadas e só muito raramente o tipo de dominação racional-legal estudado por Weber.

De resto, sobretudo enquanto esforço de racionalização, a burocracia weberiana não terá exercido influência notória na administração pública e na administração industrial em Portugal.⁴³ Não obstante, se tomada como

Thus, in the light of Weber’s own account, bureaucracy can hardly be an example of ‘legitimate domination’. If it acts legitimately it is not dominant; if it exercises domination it ceases to be legitimate” (Parkin, 1982, p. 89).

41. Trata-se de uma perspectiva predominantemente académica, eloquentemente demonstrada no trabalho de João Formosinho (1987a) no tocante ao Estado Novo e à sua política educativa.

42. É, de resto, a concepção mais generalizada, de que se podem encontrar inúmeros testemunhos. No plano da identificação de problemas ver, por exemplo, Comissão da Reforma do Sistema Educativo (1986, p. 29).

43. Sobretudo quando se considera a tradição ruralista e mercantilista, o atraso industrial português, a dependência externa, a relevância do jurídico sobre o organizacional, o que valerá igualmente para a racionalização burocrática e a racionalização taylorista. Veja-se, a este propósito, os trabalhos

modelo de dimensões e não como conceito unitário (ver Sousa & Hoy, 1981), mesmo por referência ao modelo acadêmico (racional-legal) podemos identificar alguns traços relevantes, com destaque para a centralização e o controle burocrático através de normas de aplicação universal e uniforme. Neste exato sentido, a administração pública portuguesa constituiria uma *burocracia parcial*, isto é, um modelo administrativo e organizacional que acentuaria o controle burocrático centralizado e tenderia a desprezar outras dimensões mais relacionadas com a racionalização. Mais do que uma burocracia impositiva de racionalidade, ela seria uma burocracia do controle, apresentando uma forte tendência para o *disburocrático* ou uma orientação burocratista.⁴⁴ A sua imagem negativa de autoritarismo e de rigidez, de intolerância e de irresponsabilidade, de ineficácia e até de corrupção, parece configurar, seguindo Michel Crozier e o caso da França, uma *burocracia à portuguesa*, uma *má* imitação de um modelo pretensamente racional, mas que dele apenas reproduz algumas dimensões; eventualmente, aquelas que são mais congruentes com certos traços histórico-culturais — uma dada concepção de autoridade e uma tradição centralista e unitarista (Graham, 1985). Enquanto miscigenação de elementos radicados apenas em algumas dimensões de um modelo racional-legal e de bastantes outras que são, sobretudo, a sua negação, o modo de funcionamento burocrático da administração pública representará, no que à administração do sistema escolar concerne, não um simples enclave no domínio da educação e da pedagogia, ou um corpo estranho, localizado, que haverá que remover para eventualmente repor o *poder da pedagogia*. O controle burocrático é a máxima expressão de um modo de administração da educação, identifica-se e confunde-se com o próprio

de Marinús Pires de Lima (1982, 1985), quanto à racionalização e à *organização científica* do trabalho em Portugal. Em sentido semelhante, José Baptista (1988) critica os modelos mecanicistas e jurídicistas do Estado-Administração Pública, afirmando que Portugal não é tanto um país subdesenvolvido, mas sobretudo um país suborganizado ou organizacionalmente bloqueado.

44. De resto, para Georges Lapassade, o funcionamento burocrático é um disfuncionamento. O burocratismo incluirá, entre outras, as seguintes características: anonimato da decisão, dificuldade em se saber onde, quando e como se decide, ausência de feedback (e por isso não consegue corrigir os seus erros, como Crozier defende), comunicação em uma só direção (do topo para a base), conformismo e resistência à mudança (Lapassade, s.d., p. 24-31).

aparelho de controle central — uma máquina burocrática gigantesca que tudo *pretende* centralizar (nem que para tal *seja forçada* a desconcentrar), produtora de normativos que tudo contemplam e regulamentam até ao detalhe, uniformizadora e autocrática.⁴⁵ A centralização de poderes tem constituído, historicamente, a principal razão de existência de um ministério a quem cabe velar superiormente pelos interesses dos educandos, dos educadores e da comunidade em geral, assumindo um espírito de missão que, por vezes, chegou a ser testemunhado pelos seus responsáveis máximos.⁴⁶ Existe desta forma para centralizar, uniformizar e controlar, e só centralizando poderá manter a sua organização.⁴⁷

45. Referindo-se precisamente à produção de regras racionais, afirma Nicos P. Mouzelis (1975, p. 40): “[...] what makes an administration more or less bureaucratic from the hierarchical point of view is not the number of levels of authority, or the size of the span of control; the decisive criterion is whether or not the authority relations have a precise and impersonal character, as a result of the elaboration of rational rules”. Acentuando a uniformização a que a escola portuguesa é sujeita, escreve Bartolomeu Valente: “O que caracteriza a organização hierárquica do Sistema Educativo, enquanto estrutura tutelar, é a imposição de um padrão único em todos os domínios da escola, desde as instalações e equipamentos às disciplinas e respectivos currículos, passando por horários, calendário, objetivos da docência, avaliação, metodologias e assim por diante. Estamos no reino do fabrico em série, mesmo quando inovador: se renova, fá-lo por lei geral e tudo fica de imediato outra vez uniformizado” (Valente, 1985, p. 59). Especificamente sobre a questão da inovação, veja-se o meu trabalho sobre a “inovação por decreto” e o “paradigma normativo-taylorista” (Lima, 1988a).

46. Recordemos as palavras de Inocêncio Galvão Telles enquanto ministro da Educação: “Eu sou testemunha de quanto se trabalha nesta Casa, e com que zelo, com que interesse, com que apaixonado afã, os olhos postos sem descanso no melhoramento dos serviços, no progresso da ação educativa, na elevação do nível cultural da população. Só não se faz o que humanamente se não pode, e por vezes parece mesmo fazer-se o que não seria humanamente permitido [...]” (Telles, 1963, p. 4).

47. Reorganizado em 1936 por Carneiro Pacheco, e a partir de então passando a ter a designação de *Ministério da Educação Nacional* (Decreto-Lei n. 26:893, de 15 de agosto de 1936), o ministério tem sido sujeito a diversas reorganizações que, no essencial, não alteraram a sua organização centralizada, embora nos últimos anos se tenha assistido a um esforço de desconcentração com a promessa de descentralização. Na fase final do regime anterior, foi empreendida uma reorganização do ministério, cujos estudos preparatórios foram iniciados em 1964 com o ministro Galvão Telles e que se viria a consubstanciar em uma nova lei orgânica (Decreto-Lei n. 408/71, de 27 de setembro). Ver, a este respeito, Diogo Freitas do Amaral (1971, p. 18-9), em que a organização anterior é caracterizada pela existência de três “erros orgânicos de base”: “hibridismo”, “macrocefalia” e “verticalismo”. Na sequência da revolução democrática de 25 de abril de 1974, diversas alterações foram introduzidas na sua orgânica e o ministério passará a ser objeto de várias designações. Ver, entre outros, M. L. Estêvão (1985), Leal (1985), Martins (1981). Para uma caracterização geral da gestão do sistema de ensino, ver Fonseca (1981) e para uma análise da sua evolução mais recente Lima (1998a).

Neste quadro, a análise organizacional da escola levanta diversos problemas. Subordinada ao controle burocrático centralizado, será a escola uma organização burocrática? Poderá não sê-lo? Em qualquer dos casos, em que medida? Em relação a que planos e estruturas, e em que áreas do seu funcionamento?⁴⁸

De um ponto de vista jurídico-normativo, é inegável que o desenho organizacional da escola, os arranjos organizacionais e as suas estruturas formais estão predeterminados. Sujeita a um controle burocrático, a escola está formalmente organizada e estruturada de acordo com um modelo imposto uniformemente para todo o país. Mesmo no domínio da sua organização pedagógica, na formulação do currículo — “uniforme pronto a vestir de tamanho único”, como foi caracterizado por Formosinho (1987b, p. 41-50) —, na sua implementação, na avaliação dos alunos etc., a escola parece condenada a *refletir* e a *reproduzir* uma dada orientação hegemônica.

As dificuldades de análise organizacional da escola não residirão, portanto, na identificação das orientações normativas que a conformam a um dado modelo (embora o seu elevadíssimo número e as suas incongruências possam constituir uma dificuldade), mas sim no problema de saber se tais orientações são, ou não, e em que medida, efetivamente atualizadas no plano da ação organizacional. Ou seja, a minha proposta de análise não se queda por um primeiro plano de modelização normativa, formal, em cujo quadro a escola se pode configurar como uma organização burocrática, no sentido em que está submetida a um controle burocrático.

Não ignorando essas orientações, importante constrangimento que se abate sobre a organização e os seus membros, parece-me indispensável não desprezar o funcionamento concreto da escola, admitindo que este possa não se constituir como mera *reflexão*, como resposta esperada e

48. Não me refiro, obviamente, a um conceito de burocracia enquanto apenas sinónimo de administração, acepção que em nada contribui para esclarecer estas questões. Como escreve Ronald King (1983, p. 68), “To call a school (or any other organization) a bureaucracy is close to stating the obvious, providing the pejorative connotations of the term (‘red tape’, ‘bureaucratic bumf’) make its use acceptable in the first place. We need to know the form, extent and purpose of the bureaucracy; which relationships are bureaucratized, in what way and for what purposes?”.

confirmada dos atores, a um estímulo externo, da administração central (para usar uma imagem *behaviorista* que me parece sugestiva).

A perspectiva jurídica, o normativismo e o legalismo, tão característicos de muitas abordagens organizacionais da escola, em boa parte produzidas *pela* própria administração central, não podem deixar de ser confrontados com as práticas dos atores, com as estratégias levadas a cabo por grupos e subgrupos nas organizações, com o mundo não oficial da organização que, apesar de poder ser qualificado como ilegal (daqueles pontos de vista), pode existir e existirá certamente em muitas áreas do seu funcionamento cotidiano, real. Trata-se de procurar considerar dois planos distintos, de um ponto de vista analítico — aquilo que passarei a designar por *plano das orientações para a ação organizacional* (e mesmo este não será perspectivado como um todo integrado e coerente), e por *plano da ação organizacional*. Só uma perspectiva de análise exclusivamente centrada no primeiro plano, e mesmo neste caso sendo ele reduzido a uma única orientação (a formal-legal), poderá permitir classificar, *a priori*, a escola como uma organização burocrática.

Neste sentido, a análise organizacional da escola seria caracterizada, predominantemente, como uma procura de regularidades determinadas de forma centralizada e uniforme por uma instância supraorganizacional. Determinado o sentido unilateral da procura, tais regularidades seriam certamente identificadas, desprezando-se eventuais *irregularidades* que não seriam encontradas, talvez porque, simplesmente, não teriam sido procuradas. A carência de estudos organizacionais e sociológicos da escola como organização, a falta de conhecimento dos modos de organização não exclusivamente formal e a própria tradição centralista-burocrática transformada em convicção e em teoria explicativa sem exame teórico e empírico, justificarão provavelmente uma fixação no plano das orientações e a redução deste à dimensão jurídica e formal.

Logo no decurso dos primeiros trabalhos de campo que empreendi, sobretudo através de observações, da recolha de testemunhos e da análise de documentos produzidos na escola, fui confrontado com as dificuldades de procurar integrar certos dados num quadro teórico que, enquanto ponto de partida, se demonstraria incapaz de admitir muitos deles e,

obviamente, de os esclarecer. Partindo em busca de uma organização burocrática, existiam basicamente dois tipos de soluções: grande parte da realidade organizacional estudada parecia explicável pelo modelo teórico adotado e não colocava dificuldades de vulto dado que, aparentemente, quase tudo se passava conforme estava previsto; as incongruências e as dificuldades detectadas seriam remetidas para o quadro da *organização informal*, tradicionalmente considerada pela teoria, configurando uma área relativamente importante, mas longe de ser central, que com alguma facilidade se integraria no domínio das *disfunções* do sistema organizatório.

O que primeiro me chamou a atenção neste quadro teórico-explicativo foi a excessiva facilidade com que a análise era conduzida. Resolvida a primeira dificuldade, integrado e admitido o primeiro *desvio burocrático*, estava encontrada a solução para todos, ou quase todos, os outros casos. Focalizada normativamente, elegendo como referência primeira as estruturas formais e normativas, a escola surgia como um terreno privilegiado para o encontro da *política* com a *organização*, mediado operatoricamente por uma administração burocrática centralizada e local ou institucionalmente reproduzida. Mais do que isso, o *poder da administração* rompia frequentemente com o *poder da política*, dado que importantes orientações e princípios políticos democráticos, consagrados ao mais alto nível formal na sequência da revolução democrática portuguesa de 25 de abril de 1974 (sobretudo na sua fase constitucional), não pareciam afetar consideravelmente a organização, de um ponto de vista empírico. Em tudo isto não se considerara ainda os pontos de vista e as estratégias dos atores organizacionalmente situados, e, no momento em que fossem considerados, iriam sê-lo por referência a um quadro hiperformalizado que só podia prever e admitir o seu desempenho em conformidade (legal) ou, pontualmente, admitir *desvios* ou *anomalias* localizados (ilegais). Uma interpretação sociológica mais ousada, rompendo já parcialmente com estes pressupostos, admitiria ainda a existência de resistências por parte dos atores, explicativas de tais *desvios*, mas ainda por referência a um padrão normativo predeterminado e unilateral.

A ordem burocrática normativamente consagrada, decretada e imposta, resultaria no plano da ação organizacional numa estreita conexão

entre diferentes elementos, num modo de funcionamento conjuntivo e em conformidade com o plano das orientações? Poderia admitir-se, mesmo ainda somente no plano teórico, uma reprodução normativa perfeita, e sempre perfeita, organizacionalmente localizada, uma ação organizacional totalmente determinada pelo plano das orientações e da imposição normativas, espécie de imagem refletida sem distorções assinaláveis? Seria admissível considerar a ação organizacional em âmbito escolar como apenas, ou sobretudo, uma variável dependente do plano das orientações, reduzindo este às orientações normativas extraorganizacionalmente produzidas? Face à pluralidade e ao eventual antagonismo de/entre orientações, pontos de vista e atores envolvidos, como poderia o investigador considerá-los de modo semelhante se arbitrariamente determinava o sentido da procura e elegia, *a priori*, sem exame teórico e empírico, um ponto de vista privilegiado e exclusivo, isto é, uma focalização normativa? Da análise assim conduzida resultaria, quase fatalmente, a confirmação de tal perspectiva, se não por outras razões mais substanciais, pelo menos devido ao fato de terem sido eliminadas todas as potenciais perspectivas concorrentes.