

PLANOS, ESTRUTURAS E REGRAS ORGANIZACIONAIS: PROBLEMAS DE FOCALIZAÇÃO NO ESTUDO DA ESCOLA COMO ORGANIZAÇÃO⁽¹⁾

Licínio C. Lima

Universidade do Minho, Portugal

Resumo - O autor procede a uma crítica do modelo racional de análise das organizações, admitindo as suas contribuições quando em articulação com outros modelos analíticos, como é o caso dos modelos de ambiguidade. Neste contexto, propõe um quadro teórico e um aparelho conceptual para a análise sociológica-organizacional da escola, considerando distintos planos analíticos, estruturas e regras organizacionais; das formas como forem perspectivados estes elementos dependerá a selecção de diferentes tipos de focalização analítica da escola como organização.

Em Portugal, a tradicional centralização política e administrativa e o correspondente controlo político-administrativo da escola, sem tradição de autonomia, configuram um "centralismo educativo"⁽²⁾ comandado por um aparelho administrativo central (o Ministério da Educação) que todos atacam (e que a ninguém parece agradar), mas que resiste obstinadamente mesmo aos propósitos reformistas dos seus responsáveis políticos⁽³⁾. 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, cidadãos como 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)⁽⁴⁾. Porém, as imagens não se quedam aqui. A imagem da burocracia 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 directrizes daquela mas também, como recorda Neto (1985, pp. 210-

Toda a correspondência relativa a este artigo deve ser enviada para: Licínio C. Lima, Instituto de Educação, Rua Abade da Loureira, 4700 BRAGA, PORTUGAL.

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. 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.*⁽⁵⁾.

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⁽⁶⁾. Não obstante, se tomada como modelo de dimensões e não como conceito unitário⁽⁷⁾, mesmo por referência ao modelo académico (racional-legal) podemos identificar alguns traços relevantes, com destaque para a centralização e o controlo burocrático através de normas de aplicação universal e uniforme. Neste exacto sentido, a administração pública portuguesa constituiria uma *burocracia parcial*, isto é, um modelo administrativo e organizacional que acentuaria o controlo 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 controlo, apresentando uma forte tendência para o *disburocrático* ou uma orientação burocrata. A sua imagem negativa de autoritarismo e de rigidez, de intolerância e de irresponsabilidade⁽⁸⁾, de ineficácia e até de corrupção⁽⁹⁾, 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⁽¹⁰⁾. 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 controlo burocrático é a máxima expressão de um modo de administração da educação, identifica-se e confunde-se com o próprio aparelho de controlo 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⁽¹¹⁾. 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⁽¹²⁾. Existe desta forma para centralizar, uniformizar e controlar, e só centralizando poderá manter a sua organização.

Neste quadro, a análise organizacional da escola levanta diversos problemas. Subordinada ao controlo burocrático centralizado, será a escola uma organização burocrática? Poderá não o ser? Em qualquer dos casos em que medida? Em relação a que planos e estruturas, e em que áreas do seu funcionamento?⁽¹³⁾.

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 controlo burocrático, a escola, designadamente a escola secundária, 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⁽¹⁴⁾ -, na sua implementação, na avaliação dos alunos, etc., a escola parece condenada a *reflectir* e a *reproduzir* uma dada orientação hegemónica⁽¹⁵⁾.

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, efectivamente actualizadas no plano da acção organizacional. Ou seja, a nossa 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 controlo burocrático. Não ignorando essas orientações, importante constrangimento que se abate sobre a organização e os seus membros, parece-nos indispensável não desprezar o funcionamento concreto da escola, admitindo que este possa não constituir-se como mera *reflexão*, como resposta esperada e confirmada dos actores, a um estímulo externo, da administração central (para usarmos uma imagem behaviorista que nos 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 actores, 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 quotidiano, real. Trata-se de procurar considerar dois planos distintos, de um ponto de vista analítico - aquilo que passaremos a designar por *plano das orientações para a acção organizacional* (e mesmo este não será por nós perspectivado como um todo integrado e coerente), e por *plano da acção 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 supra-organizacional. 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 empreendemos, sobretudo através de observações, da recolha de testemunhos e da análise de documentos produzidos na escola, fomos confrontados 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 adoptado 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 nos 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 operatorialmente por uma administração burocrática centralmente localizada 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 do 25 de Abril de 1974 (sobretudo na sua fase constitucional), não pareciam afectar consideravelmente a organização, de um ponto de vista empírico. Em tudo isto não se considerara ainda os pontos de vista e as estratégias dos actores 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 actores, 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 acção 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 acção organizacional totalmente determinada pelo plano das orientações e da imposição normativas, espécie de imagem reflectida sem distorções assinaláveis? Seria admissível considerar a acção organizacional a nível escolar como apenas, ou sobretudo, uma variável dependente do plano das orientações, reduzindo este às orientações normativas extra-organizacionalmente produzidas? Face à pluralidade e ao eventual antagonismo de/entre orientações, pontos de vista e actores 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 facto de terem sido eliminadas todas as potenciais perspectivas concorrentes.

O modo de funcionamento díptico da escola como organização

Após as primeiras hesitações, e admitidas as crescentes dúvidas, muito do que anteriormente parecia ajustável a uma perspectiva da escola como organização (exclusivamente) burocrática se demonstrava agora mais problemático. Perante o crescente número e importância de novos elementos recolhidos que haveriam de engrossar o grupo das excepções e dos exemplos de não conformidade burocrática, a escola estudada só poderia vir a transformar-se num imenso universo de casos excepcionais, onde muito mais do que teoricamente seria admissível escapava à reprodução burocrática e a um quadro de orientação formal-legal cuja importância teórica se tinha provavelmente inflacionado. Compreendia-se que a burocracia centralizada do ministério nem sempre se constituía em poder organizacionalmente realizado e que, enquanto forma de dominação racional-legal, legítima (autoridade), ela era confrontada com outros tipos de racionalidade e com outras concepções de legitimidade.

Em termos de modelo teórico de análise, a solução consubstanciada encaminhou-se, desta forma, para um compromisso entre a perspectiva burocrática (a consideração das determinações formais e dos respectivos constrangimentos impostos) e uma perspectiva que pudesse contemplar a organização e os actores, a acção organizacional, outro tipo de estruturas e de regras, em suma, uma esfera de autonomia relativa ao nível da organização. A consideração das duas perspectivas e o seu confronto, embora configurando algum hibridismo teórico, que se reconhece e se assume, pareceu-nos um modo aceitável e teoricamente produtivo já que, ao ser explorado, ele poderá vir a fornecer as bases para a construção de um futuro modelo que supere as actuais dificuldades, mas que ainda não vislumbramos no panorama teórico. É exactamente neste contexto, e sobretudo em relação à segunda perspectiva indicada, que os estudos em torno da imagem de *anarquia organizada*⁽¹⁶⁾ (o mais recente desenvolvimento nos estudos organizacionais de que temos conhecimento) se

nos afiguram com algum interesse, desde que associados à primeira perspectiva⁽¹⁷⁾. O termo *anarquia* não significa má organização, ou mesmo desorganização, mas sobretudo um *outro* tipo de organização (por contraste com a organização burocrática). Também não significa uma ausência de chefe, ou de direcção, mas sim uma desconexão relativa entre elementos da organização. Ao admitir a existência de inconsistências e de desconexões entre estruturas e actividades, objectivos e procedimentos, decisões e realizações, etc., e ainda ao considerar que as regras formais em vigor na organização poderão eventualmente ser violadas muito mais frequentemente do que geralmente se admite, o modelo da *anarquia* representa uma ruptura com a estreita conexão que é apanágio da burocracia⁽¹⁸⁾. Não obstante, não se assume como modelo exclusivo, admitindo que a acção organizacional ora apresentará um modo de funcionamento a que chamaremos *conjuntivo*, ora apresentará um modo de funcionamento *disjuntivo*. Neste sentido, na escola (exemplo privilegiado por esta perspectiva) ora se ligam objectivos, estruturas, recursos e actividades e se é *fiel* às normas burocráticas, ora se promove a sua separação e se produzem regras alternativas; ora se respeita a conexão normativa, ora se rompe com ela e se promove a desconexão *de facto*⁽¹⁹⁾.

A *ordem burocrática* da conexão e a *ordem anárquica* da desconexão configurarão, desta forma, um modo de funcionamento que poderá ser simultaneamente *conjuntivo* e *disjuntivo*. A escola não será, exclusivamente, *burocrática* ou *anárquica*. Mas não sendo exclusivamente uma coisa ou a outra poderá ser simultaneamente as duas. A este fenómeno chamaremos *modo de funcionamento díptico* da escola como organização⁽²⁰⁾.

Curiosamente, admitimos mesmo a hipótese de a própria ordem burocrática poder produzir um certo grau de desconexão entre orientações normativas distintas e entre orientações normativas e realizações organizacionais, estas últimas sobretudo quando actualiza estratégias de compartimentação e fragmentação. Profundamente analisada por Formosinho (1987a) a estratégia de compartimentação, como reforçadora do poder do Estado e da administração central, tem sido historicamente desenvolvida em Portugal. A especialização e fragmentação de tarefas, a delegação de competências, a proliferação de organismos e departamentos, o recurso à cooptação e, nos últimos anos, à desconcentração de serviços, impedem o surgimento de formas de articulação horizontal e de integração que teriam como consequência a formação de instâncias de coordenação e de controlo eventualmente localizadas a nível periférico, absorventes de poderes próprios de quem coordena e perspectiva uma organização em todas as suas dimensões. Acresce, ainda, que, como demonstrou aquele autor, a estratégia de compartimentação é especialmente congruente com a desmobilização dos actores e dos grupos, isola os componentes organizacionais e, fragmentando a acção organizacional de cada elemento, impede os indivíduos de sentimentos de envolvimento e de responsabilidade⁽²¹⁾. Mas os ganhos de poder têm, em nossa opinião, contribuído para fazer esquecer, ou desvalorizar, alguns problemas típicos desta estratégia. Com efeito, a compartimentação reforça o poder central por fragmentação e por disseminação, ou multiplicação, de instâncias de coordenação e de controlo relativamente isoladas umas das outras e com poderes predominantemente processuais⁽²²⁾. Ao fazê-lo, contudo, incorre em grandes dificuldades de coordenação

central e terá problemas em garantir que uma determinada orientação provoque os efeitos esperados e seja igualmente interpretada e cumprida em tantos e tão dispersos sectores. A conexão própria da ordem burocrática tornar-se-á mais problemática. Uma decisão que teoricamente deve afectar todos os componentes e traduzir-se em certas áreas organizacionais pode ficar a meio do seu percurso, pode mesmo não chegar a ser implementada, ou a sê-lo muito mais tarde do que estava determinado⁽²³⁾. Só uma poderosa máquina de controlo e inspecção poderá minorar este problema mas também essa, ela própria, estará sujeita a compartimentação.

Admitindo o controlo burocrático da escola, mas relativizando o seu alcance e a sua importância, admitiremos também a possibilidade de, pontualmente, podermos deparar com traços característicos de um estilo de administração *adhocrático*, sobretudo se se considerar o alcance do planeamento realizado na escola, a existência de diversas situações que poderão mesmo escapar a qualquer forma de planeamento, áreas de responsabilidade definidas vagamente, uma organização interna relativamente descentralizada, a realização de tarefas temporárias através de grupos formados para o efeito, etc.

Planos, estruturas e regras organizacionais

Considerada, de um ponto de vista teórico, a possibilidade de coexistência de modos de funcionamento organizacional aparentemente antagónicos, a análise organizacional da escola será conduzida por forma a encontrar evidências empíricas que suportem eventualmente tal conclusão, procurando interpretá-las nos casos em que forem encontradas e explorar os significados das suas ausências quando for o caso. Este procedimento exigirá uma especial atenção aos dois planos organizacionais analíticos já anteriormente mencionados: o *plano das orientações para a acção organizacional* e o *plano da acção organizacional*. No primeiro caso haverá que considerar as geralmente designadas estruturas formais e estruturas informais⁽²⁴⁾. As estruturas formais são simultaneamente veiculadas por, e veiculadoras de, as orientações normativas produzidas pela administração central. De um ponto de vista oficial só elas existem, e de igual modo em todas as escolas. Consubstanciadas em regulamentos e em organigramas, elas representam a face oficial da organização mas não a sua única face ou, necessariamente, a face real⁽²⁵⁾. De um ponto de vista da sua acessibilidade ao investigador elas podem ser consideradas estruturas *latentes* - sempre existem no plano das orientações, mas nem sempre serão convocadas, podendo mesmo não se manifestar, em casos específicos e parcialmente, no plano da acção organizacional. Face ao investigador, e se admitirmos, por facilidade de análise, a existência de *níveis* organizacionais, eventualmente estratificados, poderá afirmar-se que estas estruturas se localizam a um *nível superficial*, já que o seu estudo está dependente do acesso a fontes normativas escritas e publicadas, ou divulgadas (leis, regulamentos, estatutos, circulares, ordens de serviço, etc.). São, portanto, reguladas por regras formais - legais (normas) com carácter impositivo, estruturadas e codificadas, geralmente em linguagem jurídica (ou nela inspirada), e estão inscritas em suportes oficiais. São regras sempre em vigor, até serem substituídas por processos

formais semelhantes aos actualizados no momento em que pela primeira vez foram instituídas, e são obrigatoriamente do conhecimento dos actores (enquanto presunção). Constituem um quadro construído e fixado em torno dos objectivos oficiais da organização (para a organização), são atribuidoras de significado normativo à acção organizacional, instituem uma hierarquia formal e distribuem atribuições e competências. Em termos de procura de racionalidade estamos perante o modelo racional-legal, isto é, um modelo que toma por referência a racionalidade (*a priori*) do sistema, do ponto de vista da sua administração centralizada. As regras formais obrigam a um *desempenho* em conformidade, tendo como bases predominantes de legitimação a normatividade, o cumprimento da lei e dos regulamentos, passível de controlo e de fiscalização.

Uma análise organizacional da escola exclusivamente centrada nestas estruturas configurará um tipo específico de focalização que designaremos por focalização normativa, mais dependente do estudo do que *deve ser* (do ponto de vista da administração central), do que propriamente daquilo que os actores possam entender que *deve ser* e, ainda, daquilo que *é*. É, portanto, uma análise típica dos estudos que elegem o modelo burocrático (racional-legal) como ponto de partida teórico e que, no plano da acção organizacional, procuram identificar os desempenhos em conformidade, ou os eventuais *desvios e disfunções*. Admitindo-se que a escola secundária está sujeita a uma administração burocrática centralizada, nos sentidos já referidos, trata-se de uma perspectiva que cremos não será de afastar liminarmente mas, antes, que deverá ser confrontada com outras⁽²⁶⁾.

O estudo sociológico das organizações, não desprezando embora a perspectiva atrás referida, concentra-se predominantemente no plano da acção organizacional e, no que ao plano das orientações diz respeito, focaliza sobretudo outro tipo de estruturas e de regras, menos visíveis. Em relação a estas estruturas, tradicionalmente designadas por estruturas informais⁽²⁷⁾, que preferimos designar por *ocultas* (ou cripto-estruturas), pode afirmar-se que o seu estudo está dependente de um tipo de *focalização interpretativa*. Com efeito, trata-se sobretudo de estruturas em construção/desconstrução, produzidas no âmbito da organização e não determinadas formalmente por uma instância supra-organizacional. São ocultas no sentido em que não são públicas nem oficiais, nem sempre se encontram descritas em documentos e são, por isso, de mais difícil acesso para os não-membros. Do ponto de vista do seu estudo, trata-se de estruturas localizadas a um *nível intermédio* e a um *nível profundo*. A um nível intermédio quando se caracterizam pela existência do que chamaremos de *regras não formais*, e a um nível profundo pela existência de *regras-informais*⁽²⁸⁾.

Por oposição às regras formais, estes dois tipos de regras caracterizam-se pela sua natureza não oficial, pela sua existência marcadamente circunstancial (não são regras uniformes de aplicação obrigatória e independente de circunstâncias específicas ou de casos excepcionais), e pela sua produção organizacionalmente referenciada e localizada. São regras atribuidoras de significados sociais e simbólicos, emergentes das interações dos indivíduos, grupos e sub-grupos⁽²⁹⁾. Tomam por referência objectivos diversos dos oficiais, interesses comuns e interesses antagónicos e conflitantes na organização, o poder e não tanto a autoridade, a

hierarquia socio-organizacional e não a hierarquia formal representada no organigrama, o actor social e menos o actor-racional.

A sua distinção entre *regras formais* e *regras informais* obedece principalmente a um critério de estruturação (maior ou menor). Como vimos, as regras formais são totalmente estruturadas e fixadas em documentos. Já as regras não formais apresentam uma estruturação de tipo diferente, dado o seu carácter não oficial, a sua circulação geralmente mais restrita e o seu alcance mais limitado. Produzidas no seio da organização, são regras estruturadas ou semi-estruturadas que podem tomar forma escrita e que tanto se podem orientar para a formulação de procedimentos operativos das regras formais, como para áreas de intervenção não formalmente regulamentadas ou legalmente consideradas. Podem ser regras interpretativas das regras formais ou simplesmente regras alternativas, embora raramente possam estar feridas de ilegitimidade, dado que o seu relativo grau de estruturação e a sua circulação (por vezes sob forma de documentos de trabalho ou de planos de acção) as tornarão mais facilmente visíveis, até perante os serviços de inspecção. De certa forma existem, se não por outros motivos, porque as regras formais não conseguem contemplar tudo nem tudo prever e porque, provavelmente, nenhuma organização opera exclusivamente com base nelas. Mas existem, também, por afirmação de certos objectivos e de certos interesses com expressão na organização, podendo seleccionar bases de legitimação como o profissionalismo, a autonomia em certo tipo de decisões, a pedagogia.

Por seu turno, as regras informais são regras não estruturadas, são geralmente ainda mais circunstanciais e podem não ser generalizadas a toda ou a largos sectores da organização. Têm um alcance mais limitado, podendo ser mesmo produzidas de forma *ad hoc* para a resolução de um problema específico. A sua existência raramente será detectada através de documentos escritos, podendo, quando muito, inferir-se através de actos e decisões. Circulam menos abertamente na própria organização, podendo, em casos extremos, assumir alguma confidencialidade ou mesmo revestir-se de um certo secretismo. São regras geralmente produzidas e partilhadas por pequenos grupos e, se umas vezes são a afirmação de um grau de autonomia possível, e legítima do ponto de vista formal, outras vezes assumirão a realização de interesses particulares não passíveis de legitimação formal, a resolução de problemas que não é possível admitir à face da lei sem incorrer em sanções, um certo tipo de regulação e de funcionalidade que pode contrariar frontalmente os requisitos formalmente estabelecidos. Do ponto de vista do seu estudo pelo investigador, são as regras de mais difícil acesso (*nível profundo*) sobre as quais se encontrará, provavelmente, uma maior resistência por parte dos actores em termos da sua identificação. De resto, a sua identificação clara, a admissão da sua existência, e até a sua percepção, podem ser muito problemáticas do próprio ponto de vista dos actores que as produzem e actualizam informalmente. Por oposição à racionalidade do sistema, marca das estruturas e das regras formais, estaremos agora perante um outro tipo de racionalidade - a racionalidade dos actores, ou a racionalidade *de satisfação*.

Mas no quadro do modelo agora desenhado, a análise organizacional da escola completa-se pela consideração do plano da acção organizacional efectiva; pelo estudo das suas estruturas *manifestas*, das *regras actualizadas* e dos desempenhos dos actores. Transita-se das orientações, do domínio do que *deve ser*, qualquer que seja a

sua referência e o tipo de regras que toma como base, para o domínio das *regras efectivamente actualizadas*. Estas poderão ser, em rigor, quaisquer umas das anteriormente consideradas, ou até a associação de algumas delas. Transitamos, de igual modo, para um tipo de racionalidade *a posteriori*, justificativa ou de recurso, retrospectiva no sentido em que, frequentemente, só se indagada ou mesmo reclamada, será objecto de reconstrução por parte dos actores. Este plano, ao contemplar as acções na organização, não é, portanto, um plano de simples reprodução das diversas orientações consideradas e muito menos a expressão hegemónica de um único tipo de orientação, designadamente da formal-legal.

Se em certas áreas é pouco credível que na organização se possa operar sem ser por referência as regras formais e a um extenso *corpus* de normas jurídicas, já em outras se admite claramente que tal possa suceder⁽³⁰⁾. Meramente a título exemplificativo, pode admitir-se que numa dada escola se proceda a uma implementação curricular que, nas suas grandes linhas (decididas por uma administração centralizada, supra-organizacional), não se afaste milimetricamente do que está uniformemente estabelecido - programas e conteúdos, cargas horárias e sua distribuição por tempos lectivos, critérios de avaliação dos alunos, etc. Porém, é possível que os órgãos da escola venham a produzir regras não formais quanto à organização dos conteúdos curriculares e à avaliação dos alunos. A avaliação dos alunos em conselho de turma é, de resto, uma das áreas em que tem sido possível encontrar uma grande expressão das regras não formais, mesmo através de documentos escritos produzidos nas escolas, que contemplam formas de organização, soluções processuais, sugestões e comportamentos que não encontramos fixados por nenhuma orientação formal-legal⁽³¹⁾. De modo semelhante, o processo de avaliação dos alunos no decurso das actividades lectivas pode estar predominantemente sujeito a regras informais, estabelecidas pelo professor, por certos grupos disciplinares ou outros, ou até por acordo tácito entre professores e alunos. É mesmo difícil imaginar que tal não suceda, embora tais regras possam constituir uma ruptura com certos princípios normativos, com os objectivos formais e com as orientações dos órgãos competentes da escola⁽³²⁾, podendo representar uma clara *ilegalidade*, mas de cuja existência poderá ser muito difícil obter notícia e confirmação.

Haverá, portanto, que estar atento aos diferentes planos, estruturas e regras organizacionais. Consoante se privilegiar o estudo de algumas delas se optará por um certo tipo de focalização no estudo da escola como organização. O que aqui se admite é a importância de uma focalização diversificada, sem a qual não parece possível dar conta da diversidade dos fenómenos organizacionais - uma *focalização normativa* (estruturas e regras formais), uma *focalização interpretativa* (estruturas ocultas e regras não formais e informais) e uma *focalização descritiva* (estruturas manifestas e regras efectivamente actualizadas). Neste sentido se recusa, de um ponto de vista teórico, uma abordagem de tipo determinista que elegeria a ordem burocrática da conexão e das orientações formais-legais como exclusiva. Pelo contrário, admite-se a existência de outras *ordens* concorrentes e a produção organizacionalmente localizada de outros tipos de regras.

Conclusão

Ao admitir-se que no âmbito do plano das orientações para a acção organizacional as orientações normativas e as regras formais-legais, supra-organizacionalmente produzidas, não eram exclusivas e que, pelo contrário, coexistiam diferentes tipos de regras, produzidas por diferentes processos, instâncias e actores, em contextos diversos e em situação de concorrência, impedia-se que a análise do plano da acção, dos actores e das práticas organizacionais, fosse unilateralmente subordinada ao exclusivo de apenas um tipo de orientação cuja reprodução estaria assegurada, porque determinada já no plano teórico. Assim se escapava, igualmente, à tendência para qualificar todos os possíveis elementos de excepção, incongruências e inconsistências, como apenas disfunções ou patologias mais ou menos localizadas. Ao opormos a ordem burocrática da conexão a uma ordem alternativa, e oposta, a ordem anárquica da desconexão, sem, *a priori*, concedermos desde logo o exclusivo a nenhuma delas, admitindo mesmo que ambas pudessem ter expressão, escapávamos ao determinismo inerente a qualquer uma das alternativas tomada isoladamente.

Concluimos que, por mais autoritária, a força da imposição normativa nem sempre era obedecida, traduzida em poder e em acções orientadas em conformidade; a quantidade, a uniformidade e a precisão dos instrumentos normativos não eram condição nem sinónimos de reprodução normativa em contexto escolar. Pelo contrário, podiam frequentemente ser objecto de desconexão, base explorada pelos actores em sua defesa, fonte para diferentes interpretações, alvo de observância selectiva ou mesmo pretexto favorável, ou propiciador, para a produção de regras não formais e informais, por vezes de carácter alternativo. Mas, por outro lado, as margens de autonomia dos actores, as suas capacidades estratégicas, as suas faculdades de produção de regras organizacionais, assim admitidas como relevantes, não eram porém ilimitadas. As tensões estabelecidas entre o sistema, a administração e o poder central, por um lado, e os actores escolares organizacionalmente situados, por outro, advinham exactamente do facto de nenhum deles poder exercer, hegemonicamente, o controlo total sobre o outro, no terreno da acção em contexto escolar. De resto, as relações estabelecidas entre as diferentes partes não eram exclusivamente e continuamente marcadas pelo conflito, havendo lugar ao estabelecimento de consensos mais ou menos negociados, mais ou menos tácitos ou expressos, possivelmente produzindo benefícios apreciados, ainda que diferentemente, por todos ou por alguns, uma vez que as partes não se constituíam, internamente, como unidades homogéneas e sem divisões.

A escola, como organização, não se revelava exclusivamente burocrática nem exclusivamente anárquica e a acção organizacional, dos actores, ora se apoiava na ordem das conexões, ora promovia a ordem das desconexões; simultaneamente, e selectivamente, *locus* de reprodução normativa, a escola era também, e possivelmente não podia deixar de o ser, *locus* de produção de diferentes tipos de regras.

Notas

- (1) Texto extraído e adaptado de L. C. Lima (1991), *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*, Braga, Universidade do Minho (polic.).
- (2) Expressão tomada de Estêvão (1982, p. 119), 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 napoleónico. 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". Formosinho (1984, 1987) tem falado de "centralismo burocrático", afirmando que a administração do sistema escolar é ainda mais centralizada do que o comum da administração pública. Ver também a análise conduzida por Arroiteia (1984) e a sua crítica ao "centralismo vigente".
- (3) Recorde-se que as críticas à burocracia e aos burocratas, por parte de responsáveis políticos, vêm de longe. Já Salazar (1959), 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 (pp. 280-285). No que diz respeito à educação, tornou-se frequente, nos últimos anos, a crítica à burocracia e ao centralismo do ministério da educação por parte dos respectivos ministros; ver, a título de exemplo, a entrevista de J. Deus Pinheiro a P. Garcia Rosado (1985), o *Programa do XI Governo Constitucional* (Ministério da Educação, 1987, pp. 168-169) e o *Discurso do Ministro da Educação* aquando da Apresentação do Programa do XI Governo Constitucional (R. Carneiro, 1987, p.8).
- (4) 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. 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).
- (5) É, de resto, a concepção mais generalizada, de que se podem encontrar inúmeros testemunhos. No plano da identificação de problemas ver, por exemplo, CRSE (1986, p. 29) e no plano da crítica E. Prado Coelho (1987, p. 35-R), o ME como "monstro intratável".
- (6) Sobretudo quando se considera a nossa tradição ruralista e mercantilista, o atraso industrial português, a dependência externa, a relevância do jurídico sobre o organizacional, o que valerá para a racionalização burocrática e a racionalização taylorista. Ver, entre outros, M. Pires de Lima (1982; 1985) e J. Baptista (1988).
- (7) Sobre esta questão veja-se Sousa & Hoy (1981, pp. 21-39).
- (8) Ver, a propósito, Lourenço (1984)
- (9) Ver, por exemplo, Freitas do Amaral (1985, pp. 95-125).
- (10) Veja-se o trabalho de L. S. Graham (1985).
- (11) 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 (1985, p. 59): "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, objectivos 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".

Especificamente sobre a questão da inovação veja-se o nosso trabalho sobre a "inovação por decreto" e o "paradigma normativo - taylorista" a propósito da Educação de Adultos (Lima, 1988, pp. 57-73).

- (12) Recordamos as palavras de Inocêncio Galvão Telles (1963, p. 4) 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 acção 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 — tantos, tão complexos, tão transcendentais são os problemas, e não raro tão limitados, por força das circunstâncias, os meios de que se dispõe para lhes fazer face. Bastante mais de um milhão de alunos frequentam as escolas do continente e ilhas adjacentes, estudantes no ardor da sua juventude, cheios os seus corações de esperanças no futuro para que se preparem, e sobre quanto lhes interessa vela superiormente esta Casa".
- (13) Não nos referimos, 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?".
- (14) Título de um artigo publicado na colectânea de textos (originalmente publicados no *Jornal de Notícias* no início de 1985) subordinada ao tema *O Insucesso Escolar em Questão*, Braga, Cadernos de Análise Social da Educação, Universidade do Minho, 1987, pp. 41-50.
- (15) Interrogando-se sobre o significado de uma "administração altamente centralizada como a nossa", no que concerne às escolas preparatórias e secundárias, o então ministro da educação João de Deus Pinheiro afirmava: "Muito simplesmente que nós temos que homogeneizar, que tornar as escolas o mais possível iguais umas às outras para centralmente se conseguir gerir este sistema de oitocentas e tal escolas" e, mais adiante, "[...] as escolas são quase sufocadas por circulares perfeitamente anódinas as quais chegam às escolas dizendo 'faça-se assim, faça-se assado', independentemente do tipo de escola, se está numa zona rural ou numa zona urbana, se tem muitos ou poucos alunos, se tem muitos professores profissionalizados ou efectivos, se é uma escola com instalações recentes, se tem ginnodesportivo ... Isto é um sistema que, enquanto for gerido a nível central, não vemos possibilidade de reformar" (Cf. entrevista a Pedro Garcia Rosado, "O Ministério é excessivamente grande", ed. cit., p. 10).

- (16) Metáfora associada aos chamados "modelos de ambiguidade" na análise das organizações e a outras metáforas, tais como, "loosely coupled systems" e "garbage can models". Para o seu estudo ver, entre outros, os trabalhos de fundamentação teórica de Cohen, March, Olsen (1972), Cohen e March (1974), Weick (1976, 1984), Orton e Weick (1990).
- (17) Com efeito, embora não escondamos algum entusiasmo com uma perspectiva que contrapõe à conexão da burocracia a possibilidade de uma outra ordem ("loosely coupled"), e que assim desafia perspectivas de há muito bem instaladas, não lhe aderimos por exclusão de outras, antes a admitimos como contributo, até porque não ignoramos os seus contornos ainda mal definidos em relação a muitas matérias e alguns problemas que em seu redor têm sido levantados. William Tyler, por exemplo, embora reconheça a utilidade do conceito de "loosely coupled system" e vá mesmo ao ponto de considerar a nova abordagem como "the most important contemporary model of school organization" (p. 324), não deixa de chamar a atenção para o facto de ela evidenciar uma inspiração funcionalista, com a qual rompe, transitando para uma interpretação do conflito. Daqui resultará, segundo Tyler, uma certa perda de coerência teórica (1987, pp. 313-326). Por outro lado, o nosso ponto de vista não se queda pelo problema da *adaptação organizacional*, sobre a qual Karl E. Weick se centra para distinguir entre uma *adaptação localizada* (que defenderá a organização das mudanças do ambiente, embora possa enfraquecer a democracia) e uma *adaptação estandardizada* (burocrática). Para o estudo de outras limitações veja-se o capítulo "Ambiguity Models" de Tony Bush (1986, pp. 108-125).
- (18) Sobretudo quando tomada enquanto modelo de racionalidade. Por contraste com o modelo racionalista, um modelo *menos* racionalista, como escrevem Darling - Hammond, Wise e Pease (1983) admitirá: ausência de consenso entre os membros da organização em relação a valores, normas e objectivos; autonomia funcional dos diversos componentes e partes da organização; na ausência do consenso, a negociação; a descentralização do poder, *de facto*: a tomada de decisão com base numa informação incompleta; a falta de coordenação no planeamento e na definição das políticas.
- (19) Comentando o trabalho de J. W. Meyer e B. Rowan (*Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony*), Richard A. Schmuck (1980, p. 183) destaca a conclusão de que a desconexão será mais funcional para a sobrevivência política da organização escolar do que a conexão ("tight coupling"), afirmando: "Enforced inspection, coordination, or evaluation of the school (all forms of tight coupling) would have the potencial of demonstrating inconsistencies among procedures, student needs, and societal goals. Consequently, the school deals with its uncertainties, challenges, and inconsistencies through the maintenance of loosely coupled components". Por seu turno, Vera Wrobel (1984) interroga-se sobre a função desempenhada pela estrutura (formal) da organização, uma vez admitido que ela pouco influencia a coordenação e o controlo das actividades, e responde: "Mas a estrutura cumpre uma função. É através do arranjo estrutural das organizações, por exemplo, dos rituais da 'seletividade', do 'currículo' ou dos 'objectivos', que as organizações passam a qualificar seus 'produtos', independentemente dos efeitos contextuais que as escolas possam produzir sobre os estudantes. Ou seja, já que a incerteza que predomina nessas organizações, devido ao grau de disjunção entre os elementos, não permite à sociedade avaliar o seu desempenho, estas tendem a utilizar a estrutura como discurso 'legitimador'".
- (20) "Díptico" no sentido em que é *dobrado em dois* a partir de um *eixo* constituído pelo plano da acção e por referência ao plano das orientações (de diverso tipo) para essa

- acção, ora exibindo mais um lado, ou face, ora outro, ou os dois simultaneamente.
- (21) Partindo do princípio de que o contexto de uma acção pode transformar o seu conteúdo, seja ele *bom* ou *mau*, tornando-a simplesmente irrelevante, Silver & Geller (1978, p. 127) afirmam: "[...] by fragmenting each component of its action the organization obscures the individual's relationship to the organization's end state (goal), thus permitting the individual to feel uninvolved and devoided of responsibility".
- (22) Como lembra Claude Lefort (1979, p. 292), "Plus les activités sont morcelées, plus les services sont divers, spécialisés et cloisonnés, plus les étages de l'édifice sont nombreux et les délégations d'autorité à chaque étage, plus se multiplient, en raison même de cette dispersion, les instances de coordination et de contrôle et plus la bureaucratie prospère".
- (23) Tanto no capítulo das orientações como no das realizações, o ministério da educação, por exemplo, não é um bloco homogêneo. Muitas realizações normativamente determinadas podem não ser implementadas por oposição de certos sectores, ou até por dificuldade de submeter a realidade às formulações jurídicas. Quaisquer que sejam as razões, podem encontrar-se inúmeros exemplos de iniciativas que o ministério devia ter tomado na sequência de orientações por si consagradas, ou aprovadas por seu intermédio, e que não chega a realizar. Prazos de vigência de regulamentos, ou de publicação de novos, criação de órgãos e serviços, são alguns dos exemplos mais comuns. O ministro Galvão Telles (1966, p. 11) congratulava-se, em 1966, por ter sido possível fazer reunir o plenário da Junta Nacional de Educação pela primeira vez, após trinta anos da criação deste organismo por Carneiro Pacheco (Lei nº 1941, de 11 de Abril de 1936).
- (24) Dicotomia tradicional nos estudos organizacionais, tem vindo a ser progressivamente questionada, destacando-se diferentes sentidos. Crozier e Friedberg (1977, pp. 248-249) escrevem: "Un système est organisé de telle sorte que c'est en réussissant à échapper aux règles qui gouvernent ses jeux fondamentaux que l'on peut participer à son gouvernement. Cette constatation appelle à repenser le rapport entre le formel et l'informel. Le raisonnement traditionnel à ce sujet, c'est que le formel structure le champ et que l'informel qui se développe dans les mailles du formel constitue une exception plus ou moins tolérable. Le second raisonnement, qui est celui des relations humaines, c'est que la vie réelle d'une organisation réside dans l'informel et que le formel n'est qu'une superstructure dont l'importance est faible. Un troisième type de raisonnement, que nous avons appliqué nous-mêmes pour l'analyse des organisations, consiste à considérer le formel comme une réponse aux pressions des chantages informels, comme un moyen de gouverner en structurant et stabilisant les jeux de pouvoir qui si constituent naturellement à partir des incertitudes des activités communes".
- (25) Veja-se, a este propósito, a distinção entre *organigrama* e *sociograma* apresentada em Georges Lapassade (s. d., pp. 27-28), na sequência da distinção de Moreno; o organigrama "[...] representa o aparelho institucional hierarquizado, a distribuição oficial das funções, os circuitos obrigatórios de comunicação ligando as diferentes regiões do mesmo campo social: numa palavra, um conjunto de caracteres que podem igualmente servir para descrever um aparelho burocrático", ao passo que o sociograma "[...] revela outras distribuições de funções, outras redes, outros grupos informais, não reconhecidos formados no interior da mesma organização social: de uma fábrica, por exemplo. Estes últimos serão formados por relações mais reais, mais 'espontâneas', que podem preparar o terreno para o desvio, para a oposição declarada contra uma ordem imposta". Thomas J. Peters e Robert H. Waterman, Jr. (1987, p. 29) escrevem: "O pintor surrealista belga René Magritte pintou uma série de cachimbos e intitulou o quadro

- Ceci n'est pas une pipe* (Isto não é um cachimbo). Uma pintura de uma coisa qualquer que não é essa coisa. Do mesmo modo, o quadro hierárquico (organigrama) de uma companhia não é a companhia [...]."
- (26) Recordamos, a propósito, a chamada de atenção de W. Graham Astley e Andrew H. Van de Ven (1983, p. 266): "Organizations, after all, are neither purely objective nor purely subjective phenomena. They are objective systems insofar as they exhibit structures that are only partially modifiable through personnel actions, but they are subjective insofar as these structures are populated by individuals who act on the basis of their own perceptions and act in unpredictable as well as predictable ways".
- (27) Designação que tem feito carreira, mas que é de significação pouco precisa. Para além das referências constantes na nota 24, em que citámos Crozier e Friedberg, veja-se ainda Nicos P. Mouzelis (1975, pp. 147-149) onde basicamente podemos encontrar quatro significados de *informal*: desvio de expectativas dos superiores; irrelevante em relação aos objectivos organizacionais; antecipado (discrepância entre intenções e resultados); e real ou concreto. De modo semelhante, o epíteto *informal* é associado a *organização, estrutura, fenómeno, relações, etc.*, umas vezes por oposição a formal e outras mais por complementaridade - ver, entre outros, R. Mayntz (1985, pp. 125-126); E. Kast & J. E. Rosenzweig (1980, pp. 191-192) onde, de resto, se toma como sinónimo *informal e não-formal*. J. K. Benson (1977, pp. 1-21), depois de defender a necessidade de não centrar exclusivamente a análise organizacional na morfologia e na descrição de regularidades, afirma que esta pode ser modificada pela "subestrutura" — "[...] in part a nonrationalized sphere of organization action, a complex network of relations linking participants to each other and to the larger social world in a multiplicity of unregulated ways" (p. 12). Já I. Morrish (1981, pp. 59-60), embora não caracterize aquilo que designa por "regras de conduta informais" (que identifica com *normas*), não atribui às estruturas informais um carácter não regulativo.
- (28) Todas as estruturas consideradas se caracterizarão pela existência de regras de diferentes tipos (situadas em diferentes *níveis*). Não se trata, portanto, de remeter as regras para uma única estrutura (eventualmente *profunda*), contrapondo-lhe o funcionamento real (enquanto *estrutura de superfície*), como sugere Stewart Clegg (1981, pp. 545-562). Neste texto, Clegg invoca os trabalhos do linguista Noam Chomsky (sobretudo *Language and Mind*, 1968), afirmando que através das regras podemos formular a estrutura que está sob a superfície aparente da vida organizacional (p. 545). A analogia com as regras da gramática formuladas pela linguística gerativa, por mais sugestiva que possa parecer, não passa em nossa opinião de um equívoco, face à natureza diferenciada dos fenómenos a estudar, dos conceitos de *organização, estrutura, regra, etc.*, e sobretudo face a uma problemática teórica centrada nos fenómenos da língua e da linguagem (*competência linguística/performance linguística, universais linguísticos, mecanismo de aquisição de linguagem, etc.*). Em última instância, tal importação teórico-conceitual reduziria a organização à dimensão individual de um sujeito actualizador de regras, configurando uma espécie de *performance organizacional* (como se a organização agisse e assumisse comportamentos). É de resto o próprio Chomsky que, no mesmo livro citado por Clegg, nos adverte para os perigos de extensão da sua teoria a outros domínios disciplinares.
- (29) Elas são produzidas *na* organização, mas não *pela* organização. O estudo da morfologia organizacional, embora importante (designadamente como variável de contexto), quando dominante conduz a um tratamento das organizações como "colectividades objectivas". Neste sentido, a observação de Samuel P. Bacharach é pertinente quando o

- autor chama a atenção para a importância das dimensões políticas cuja consideração permite o estudo da heterogeneidade (a organização como um conjunto de sub-grupos), recusando uma perspectiva monolítica (a organização como unidade homogénea) - cf. Bacharach (1978, pp. 153-173). Também Clayton P. Alderfer e Kent K. Smith (1982, pp. 35-65) insistem na necessidade de considerar o estudo dos grupos nas organizações (grupos de identidade e grupos organizacionais), concluindo, por seu turno: "Rarely are individuals 'just people' when they act in organizations" (p. 39).
- (30) Esta dualidade é bem caracterizada por Astley e Van de Ven (1983, p. 263): "[...] organizational parties are both independent actors and involved members of a larger collectivity. On the one hand, they act autonomously so as to maximize their chances of obtaining whatever goals they seek individually, apart from those of the collectivity. On the other hand, they adhere to unifying patterns of cultural and social order as they take on responsibilities as part of a larger social entity".
- (31) Veja-se o nosso trabalho intitulado *O Conselho de Turma - Um Exercício de Simulação* (Lima, 1986).
- (32) Os professores operam uma ruptura com certas orientações provenientes do ministério e dos próprios órgãos da escola, que parece tanto mais possível quanto mais se penetra no domínio da actividade docente propriamente dita e na sala de aula. R. T. Ogawa (1984, pp. 5-24) afirma que tem sido muito notado o facto de os administradores exercerem um controlo bastante menor sobre os professores do que seria teoricamente de esperar numa organização burocrática (p. 6), mas vai mais longe, escrevendo: "It is widely recognized that teachers remain isolated in their classrooms and have little to do with other members of their school's instructional staff. Teachers, then, are not only loosely coupled with administration, but they are also loosely couple with each other" (p. 14).

REFERÊNCIAS

- Alderfer, C. P. & Smith, K. K. (1982). Studying Intergroup Relations Embedded in Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 27, pp. 35-65.
- Arroteia, J. (1984). Regionalização e descentralização do ensino em Portugal. *Desenvolvimento Regional*, 19, pp. 103-131.
- Astley, W. G. & Van de Ven, A. H. (1983). Central Perspectives and Debates in Organization Theory. *Administrative Science Quarterly*, 28, pp. 245-273.
- Bacharach, S. P. (1978). Morphologie et processus: une critique de la recherche organisationnelle contemporaine. *Sociologie du Travail*, 2, pp. 153-173.
- Baptista, J. (1988). O Conceito de "Modernização". *Boletim S. I. O. T. (APSIOT)*, 14, pp. 6-8.
- Benson, J. K. (1977). Organizations: A Dialectical View. *Administrative Science Quarterly*, 22, pp. 1-21.
- Bush, T. (1986). *Theories of Educational Management*. London: Harper & Row.
- C. R. S. E. Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1986). *Projecto Global de Actividades (Documentos Preparatórios)*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Carneiro, R. (1987). *Discurso do Ministro da Educação aquando da Apresentação do Programa do XI Governo Constitucional*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Clegg, S. (1981). Organization and Control. *Administrative Science Quarterly*, 26, pp. 542-562.

- Coelho, E. P. (1987). Agora ou nunca. *Expresso*, 19 de Setembro de 1987, p. 35-R.
- Cohen, M. D. & March, J. D. (1974). *Leadership and Ambiguity. The American College President*. New York: McGraw-Hill.
- Cohen, M. D. & March, J. D., Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 1, pp. 1-25.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L'Acteur et le Système. Les Contraintes de L'Action Collective*. Paris: Editions du Seuil.
- Darling-Hammond, L. et al. (1983). Teacher Evaluation in the Organizational Context: A Review of the Literature. *Review of Educational Research*, 3, pp. 285-328.
- Estêvão, M. L. (1982). Os Factores Regionais e a Problemática da Educação: Reforma Educativa e Descentralização. In IED, *Conferência Sobre Regionalização e Desenvolvimento*. Lisboa: INCM/IED.
- Formosinho, J. (1984). A Renovação Pedagógica numa Administração Burocrática Centralizada. *O Ensino*, 7/10, pp. 101-107.
- Formosinho, J. (1987a). *Educating For Passivity. A Study of Portuguese Education (1926-1968)*. London: University of London (Ph. D. Thesis, polic.).
- Formosinho, J. (1987b). O Currículo Uniforme Pronto a Vestir de Tamanho Único. In Vários, *O Insucesso Escolar em Questão*. Braga: Universidade do Minho.
- Freitas do Amaral, D. (1985). *Uma Solução Para Portugal*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- Graham, L. S. (1985). Administração Pública Central e Local: continuidade e mudança. *Análise Social*, 87/88/89, pp. 903-924.
- Kast, F. E. & Rosenzweig, J. E. (1980). *Organização e Administração. Um Enfoque Sistemico*. São Paulo: Livraria Pioneiro Editora, 1 vol. (trad. port.).
- King, R. (1983). *The Sociology of School Organization*. London: Methuen.
- Lapassade, G. (s. d.). Burocracia, Burocratismo, Burocratização. In Vários, *A Burocracia*. Lisboa: Socicultur (trad. port.).
- Lefort, C. (1979). *Eléments d'une Critique de la Bureaucratie*. Paris: Gallimard.
- Lima, L. C. (1986). *O Conselho de Turma. Um Exercício de Simulação*. Braga: Universidade do Minho.
- Lima, L. C. (1988). Inovação e Mudança em Educação de Adultos. Aspectos Organizacionais e de Política Educativa. *Forum*, 4, pp. 57-73.
- Lima, L. C. (1991). *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: Universidade do Minho (polic.).
- Lourenço, M. E. (1984). Uma Administração Para o Cidadão? *Revista da Administração Pública*, 25, pp. 379-410.
- Mayntz, R. (1985). *Sociología de la Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial (trad. esp.).
- Ministério da Educação (1987). *Programa do XI Governo Constitucional*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Morrish, I. (1981). *Para uma Educação em Mudança*. Lisboa: Livros Horizonte (trad. port.).
- Mouzelis, N.P. (1975). *Organisation and Bureaucracy. An Analysis of Modern Theories*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Neto, A. D. (1985). *Sociologia Aplicada à Administração. Sociologia das Organizações*. São Paulo: Editora Atlas.
- Ogawa, R. T. (1984). Teachers and Administrators: Elements of the Information Processing Repertoires of Schools. *Educational Administration Quarterly*, 2, pp. 5-24.
- Orton, J. D. & Weick, K. E. (1990). Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *Academy of Management Review*, 2, pp. 203-223.

- Parkin, F. (1982). *Max Weber*. London: Ellis Horwood/Tavistock.
- Peters, T. J. & Waterman, Jr., R. H. (1987). In *Search of Excellence (Na Senda da Excelência). O Exemplo das Empresas Norte-Americanas Mais Bem Geridas*. Lisboa: Publicações Dom Quixote (trad. port.).
- Pinheiro, J. D. / Rosado, P. G. (1985). O Ministério é excessivamente grande. *O Jornal da Educação*, 86, pp. 9-12.
- Pires de Lima, M. (1982). Notas para uma história da organização racional do trabalho em Portugal (1900-80) - alguns resultados preliminares de uma investigação em curso. *Análise Social*, 72/73/74, pp. 1299-1365.
- Pires de Lima, M. (1985). Sistemas de Trabalho e Práticas Operárias Durante a Industrialização Capitalista em Portugal: O Caso das Indústrias Navais (1910-1984). In E. S. Ferreira & W. C. Opello Jr., *Conflitos e Mudanças em Portugal. 1974-1988*. Lisboa: Teorema.
- Salazar, Oliveira (1959). *Discursos e Notas Políticas, III (1938-1943)*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Schmuck, R. A. (1980). The School Organization. In J. H. McMillan (Ed.), *The Social Psychology of School Learning*. Academic Press.
- Silver, M. & Geller, D. (1978). On the Irrelevance of Evil: The Organization and Individual Action. *Journal of Social Issues*, 4, pp. 125-136.
- Sousa, D. A. & Hoy, W. K. (1981). Bureaucratic Structure in Schools: A Refinement and Synthesis in Measurement. *Educational Administration Quarterly*, 4, pp. 21-39.
- Telles, I. G. (1963). *Alguns Aspectos da Actividade Educacional*. Lisboa: Ministério da Educação Nacional.
- Telles, I. G. (1966). *Por uma Política do Espírito*. Lisboa: Ministério da Educação Nacional.
- Tyler, W. (1987). "Loosely Coupled" Schools: a structuralist critique. *British Journal of Sociology of Education*, 3, pp. 313-326.
- Valente, B. (1985). *Escola Madrasta*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Weick, K. E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 1, pp. 1-19.
- Weick, K. E. (1984). Management of Organizational Change Among Loosely Coupled Elements. In P. S. Goodman et al. (Eds.), *Change in Organizations. New Perspectives on Theory, Research, and Practice*. San Francisco: Jossey - Bass Publishers.
- Wrobel, V. (1984). Escolas Públicas e Privadas: Uma Leitura Sociológica de sua Dinâmica Organizacional. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 2, pp. 215-232.

**PLANS, STRUCTURES ET REGLES D'ORGANISATION:
PROBLEMES DE FOCALISATION DANS L'ETUDE
DE L'ECOLE EN TANT QU'ORGANISATION**

Résumé - L'auteur procède à une critique du modèle rationnel d'analyse des organisations, en admettant ses contributions quant à son articulation avec d'autres modèles analytiques, notamment les modèles d'ambiguïté. Dans ce contexte, il propose un cadre théorique et un appareil conceptuel pour l'analyse sociologico-organisationnelle de l'école, en considérant des plans analytiques, des structures et des règles d'organisations distincts; la sélection de différents types de focalisation analytique de l'école en tant qu'organisation dépend des façons selon lesquelles ces éléments seront perspectivés.

PLANS, STRUCTURES AND ORGANIZATIONAL RULES:
PROBLEMS OF FOCUS IN THE STUDY OF
SCHOOL AS AN ORGANIZATION

Abstract - The author criticizes the rational model for the analysis of organizations, though admitting its usefulness when associated with other analytical models, as is the case of ambiguity models. He thus proposes a theoretical framework and conceptual apparatus for the sociological - organizational analysis of school, where different analytical plans, structures and rules are considered; different views on these elements will determine the selection of types of analytical focus of school as an organization.